

**Универзитет у Нишу**

**Правни факултет**

**Институције локалне самоуправе**

**Инспекцијски надзор као поверена надлежност јединица  
локалне самоуправе у Републици Србији**

**-Мастер рад -**

**Ментор:  
Доц. др Дејан Вучетић**

**Кандидат:  
Марија Данковић  
Број индекса МО28/12**

**Ниш, 2014.године**

# САДРЖАЈ

## ПРВИ ДЕО

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

1. Предмет, циљ и оквир истраживања.....4

## ДРУГИ ДЕО

### ПОСЛОВИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. Настанак локалне самоуправе.....6
2. Појмовно разграничење локалне самоуправе.....6
3. Европска повеља о локалној самоуправи.....7
4. Локација послова локалне самоуправе.....8
  - 4.1. Послови самосталног делокруга.....9
  - 4.2. Послови пренетог делокруга.....9
5. Локална самоуправа у позитивном праву Републике Србије.....10
6. Правни статус јединица локалне самоуправе.....11
  - 6.1. Општина.....11
    - 6.1.1. Изворни делокруг послова општине.....11
    - 6.1.2. Поверени послови општине.....14
  - 6.2. Град.....15
  - 6.3. Град Београд.....15
7. Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе.....15
8. Финансирање послова локалне самоуправе.....15
9. Принципи на којима се заснива однос централне и локалне власти.....16
10. Контрола локалне самоуправе.....16
  - 10.1. Контрола послова из изворне надлежности локалне самоуправе.....16
  - 10.2. Контрола послова који спадају у пренесену надлежност државних органа.....19
11. Посебне одредбе о вршењу поверених послова државне управе.....19
  - 11.1. Основне одредбе о вршењу поверених послова државне управе.....19
  - 11.2. Ограничења при поверавању послова државне управе.....20
  - 11.3. Надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.....20

## **ТРЕЋИ ДЕО**

### **НАЦРТ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ**

1. Коментар Нацрта закона о инспекцијском надзору.....	22
--	----

## **ЧЕТВРТИ ДЕО**

### **ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У УСТАНОВАМА ОБРАЗОВАЊА И ВАСПИТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

#### **I ПОЈАМ И НАДЛЕЖНОСТИ ПРОСВЕТНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

1. Инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања у Републици Србији.....	30
1.1. Послови инспекцијског надзора у установама образовања и васпитања у Републици Србији.....	30
1.2. Овлашћења просветног инспектора.....	31
1.3. Услови за обављање послова просветног инспектора .....	32
1.4. Овлашћења Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије према органима којима су поверени послови инспекцијског надзора у установама образовања.....	32
1.5. Финансирање делатности установа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.....	34

#### **II ВРСТЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА И ПОСТУПАЊЕ ПРОСВЕТНИХ ИНСПЕКТОРА У УСТАНОВАМА ОБРАЗОВАЊА И ВАСПИТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

2. Врсте инспекцијског надзора у установама образовања и васпитања у Републици Србији.....	36
2.1. Редован инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања.....	36
2.1.1. Верификација и регистрација установа образовања и васпитања...36	
2.1.2. Статут и остала акта установа образовања и васпитања.....37	
2.1.3. Извештај о реализацији Годишњег плана рада за претходн школску годину у установама образовања и васпитања.....38	
2.1.4. Извештај директора установе о свом раду.....38	
2.1.5. Органи управљања у установама образовања и васпитања.....39	
2.1.6. Савет родитеља установа образовања и васпитања.....40	
2.1.7. Ученички парламент .....	42

2.1.8. Годишњи план рада за текућу школску годину у предшколској установи, основној и средњој школи.....	42
2.1.9. Упис и број деце и ученика у групама и одељењима у основној и средњој школи.....	43
2.1.10. Запослени установе (персонална документација, решења... ).....	44
2.1.11. Материјално технички услови за рад установа образовања и васпитања.....	45
2.1.12. Припремљеност установа образовања и васпитања у примени Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму..	46
2.2. Ванредни надзор у установама образовања и васпитања.....	46
2.2.1. Ванредни надзор по представкама које се односе на начин заснивања радног односа у установама образовања и васпитања...	47
2.2.2. Ванредни надзор по представкама које се односе на забране прописане чл.44-46. Закона о основама система образовања и васпитања.....	48
2.3. Контролни надзор у установама образовања и васпитања.....	49
3. Записник о инспекцијском надзору извршеном у установама образовања и васпитања.....	50
<b>ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....</b>	<b>51</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>53</b>

## ПРВИ ДЕО - УВОДНА РАЗМАТРАЊА

### 1. Предмет, циљ и оквир истраживања

Предмет и циљ истраживања мастер рада, били би надзор и контрола над радом локалне самоуправе. Локална самоуправа је врло различита у различитим државама, и њено организовање зависи од много фактора. Локална самоуправа подразумева права грађана да обављају јавне послове и решавају проблеме који се јављају на одређеној територији (општини као основној територијалној јединици). То право се врши, почев од давања иницијатива и предлога, па све до одлучивања, посредно преко одређених органа, или непосредно (референдумом, зборовима грађана,...).

Поред обављања послова који имају локални карактер, органи локалне самоуправе врше и послове које им државна управа законом поверава. За послове које државна управа поверава АП, општинама, градовима и граду Београду, она упутством одређује начин на који органи јединица локалне самоуправе - имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа.

У мастер раду анализираћу послове инспекцијског надзора, које органи државне управе поверавају органима локалне самоуправе. Органи државне управе који обављају инспекцијски надзор у правној држави имају изузетну, неопходну и врло сложену и одговорну улогу. Да би смо одредили појам инспекцијског надзора, потребно је сагледати његово место у систему државне управе, па затим и његову садржину.

Инспекцијски надзор је специфичан облик спољашњег управног надзора над актима и радњама државних и недржавних органа и организација, који врше инспектори непосредном контролом (надзором) аката, управних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене незаконитости и неправилности у раду ускладе са важећим прописима.

За разлику од земаља у окружењу, које су спровеле реформу инспекција и инспекцијског надзора у складу са савременим разумевањем инспекцијског надзора и улоге инспекција, у Републици Србији до сада није спроведена оваква свеобухватна суштинска реформа. Зато ће предмет мастер рада бити нацрт закона о инспекцијском надзору, који је тренутно у скупштинској процедури.

Закон о инспекцијском надзору непосредно се примењује у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе. У поступку вршења инспекцијског надзора непосредно се примењује посебан закон, ако су у одређеним областима, поједина питања инспекцијског надзора тим законом уређена друкчије.

Предмет последњег дела мастер рада су послови инспекцијског надзора над установама образовања и васпитања у Републици Србији, које као поверене врше општинска, тј. градска управа. С обзиром да се ради о повереним пословима Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Законом о основама система образовања и васпитања, као основним, као и другим законима којима се регулише ова област права, прописан је начин на који се уређује систем предшколског, основног и средњег образовања и васпитања - принципи, циљеви и стандарди образовања и васпитања, начин и услови за обављање делатности образовања и васпитања, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања.

Инспекцијски и стручно-педагошки надзор над радом установа, као и инспекцијски надзор над радом завода, врши Министарство. Инспекцијски надзор над радом установе, као поверени посао, обавља општинска, односно градска управа. Министарство врши непосредан инспекцијски надзор ако га општинска, односно градска управа не врши. По жалби против првостепеног решења општинске, односно градске управе донетог у вршењу инспекцијског надзора решава Министарство. Инспекцијским надзором испитује се спровођење Закона о основама система образовања и васпитања и посебног закона и прописа донетих на основу њих, непосредним увидом у рад установе и зависно од резултата надзора, изричу мере и контролише њихово извршење. Послове инспекцијског надзора врши просветни инспектор. Надзор над законитошћу рада општинских, тј. градских просветних инспектора врши просветни инспектор Министарства - републички инспектор.

## **ДРУГИ ДЕО – ПОСЛОВИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

### **1. Настанак локалне самоуправе**

У погледу настанка локалне самоуправе могу се навести два основна гледишта:

1. Први облици локалне самоуправе настали су пре уобличавања државе, у првобитној заједници. У првобитној заједници становништва на одређеном простору настају и прве заједничке потребе које је требало решавати. О основним проблемима решавало се на зборовима и овај елемент задовољавања заједничких потреба је основни и претежни и у каснијим локалним самоуправама.

2. По другом гледишту, локалне заједнице су се формирале као посебне самоуправне организације у средњем веку, одвајањем од феудалног система власти као његова противтежа. У XII и XIII веку градови јачају и стичу самоуправу насупрот слабој централној држави. Међутим, у каснијој грађанској држави јача централна власт.

У савременим и демократским државама долази до све већег јачања државне власти и организације, а локална самоуправа добија подређену улогу. Међутим, значај локалне самоуправе је велики, јер је она најближа грађанима и омогућава најнепосредније економске и демократске процесе и политичко изражавање потреба и воље локалног становништва [Димитријевић, П., Вучетић, Д., 2011: 14].

### **2. Појмовно разграничење локалне самоуправе**

Под појмом „локална“ мисли се на одређену територију, прописима утврђену границу локалне јединице на основу територијалне поделе државе. Локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду. То су јединице локалне самоуправе.

Под појмом „самоуправа“ подразумевају се права грађана да обављају одређене послове у општини, од давања иницијатива и предлога до одлучивања [Димитријевић, П., Вучетић, Д., 2011: 17]. Грађани који имају бирачко право и пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе, управљају пословима локалне самоуправе, у складу с Уставом, законом и статутом јединице локалне самоуправе.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02 и 54/11)

Локална заједница је социолошки појам [Пусић, Е., 1963]. Локална заједница подразумева локалну културу, историју, традицију, обичаје, вредности потребе људи на одређеном простору. „Локална заједница настаје тиме што људи станују и изражавају се на ограниченом простору, а делују како би се задовољиле одређене заједничке потребе, настале деобом тог простора, кроз значајне облике друштвене акције“ [Reiss, A.J., 1959].

### **3. Европска повеља о локалној самоуправи**

Први и најзначајнији европски документ о локалној самоуправи је Европска повеља о локалној самоуправи (1985)<sup>2</sup> коју су донеле земље чланице Савета Европе. Идејну основу Европске повеље о локалној самоуправи чини став да се демократија најдоследније и најпотпуније остварује у локалним заједницама.

Европска повеља локалну самоуправу одређује као као „право и оспособљеност локалних органа власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним деловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу сопственог становништва“ (чл.3. став 1.).<sup>3</sup>

Принципи Европске повеље су:

- Јемство локалне самоуправе – локална самоуправа треба да буде уставна и законска категорија,
- Самосталност, самоорганизовање и демократски избори органа,
- Самостални делокруг и право на консултовање,
- Заштита граница локалних заједница,
- Одговарајућа и професионална организација локалне управе,
- Услови вршења функција у локалним органима власти,
- Ограничен управни надзор централних власти над радом локалне самоуправе,
- Извори финансирања – без потребног степена финансијске аутономије локалне самоуправе нема ни њене самосталности уопште,
- Право на сарадњу и удруживање,
- Законска заштита локалне самоуправе.

---

<sup>2</sup> Савет Европе је Европску повељу о локалној самоуправи усвојио 15. Октобра 1985. у Стразбуру. Повељу је прихватила (ратификација, приступање) већина земаља чланица Савета Европе

<sup>3</sup> Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур 1985



Принципи Европске повеље су прихваћени у организовању и функционисању локалне самоуправе и у земљама које нису чланице Савета Европе.

Закон о локалној самоуправи Републике Србије прихватио је наведене европске стандарде и у приличној мери их разрадио.<sup>4</sup>

#### **4. Локација послова локалне самоуправе**

„Локација послова“ важно је питање односа централне и локалне управе. Послови који се остварују у локалној заједници могу се према самосталности, степену утицаја поделити на: „самосталне“, поверене и послове који се обављају на основу сагласности надлежних органа државне управе.

Принцип децентрализације власти може се реализовати применом једног од три модела или пак њиховом комбинацијом:

- Модел преношења власти је најпотпунији модел децентрализације, зато што подразумева преношење значајног дела државних овлашћења у искључиву надлежност локалних власти. Локална власт на овај начин стиче право да у одређеним областима, у складу са важећим законима, делује независно и за то има одређене сопствене изворе финансирања.

- Модел деконцентрације власти подразумева децентрализацију државних органа централне власти, тако што они на локалном нивоу образују своје огранке, ради економичнијег и ефикаснијег обављања својих послова, чиме јавне услуге чине доступнијим грађанима.

- Модел поверавања (делегације) власти који је заправо компромисан модел децентрализације, између преношења и деконцентрације власти. У овом случају се локалним властима директно поверава вршење одређених јавних функција, с тим што централна власт задржава одређени вид контроле над обављањем поверених послова и по, правилу, има обавезу да локалним властима из државног буџета обезбеди средства потребна за вршење ових услуга на локалном нивоу.

Јединици локалне самоуправе може се законом поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности Републике.

---

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, број 129/07. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи Народна скупштина Републике Србије донела је 23. Јула 2007. Год.

„Службени гласник РС – међународни уговори“, број 70/07. Република Србија се у складу са чл.12. Европске повеље обавезала да прихвати њене следеће одредбе: чл.2; чл.3. ст.1. и 2; чл.4. ст. 1, 2,4. и 6; чл.5; чл.7. ст.1. и 3; чл.8. ст.1. и 2; чл.9. ст.1-8; чл.10. ст.1-3; чл.11.

Јединици локалне самоуправе може се прописом органа територијалне аутономије поверити обављање појединих послова из оквира права и дужности територијалне аутономије.

За обављање поверених послова средства обезбеђује Република, односно територијална аутономија.<sup>5</sup>

#### 4.1. Послови самосталног делокруга

У пословима изворног делокруга, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом.<sup>6</sup>

Послови самосталног делокруга (локални послови) су послови којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана у областима од непосредног интереса за локално становништво (нпр. регулација, обезбеђивање обављања и развој комуналне делатности; изградња, одржавање и коришћење локалних путева и улица, градског грађевинског земљишта; задовољавање потреба грађана у области културе, здравства, образовања, јавног обавештавања; о извршавању општих аката локалне самоуправе;). При вршењу локалних послова постоји слабија зависност локалних органа од државног центра чија су надзорна овлашћења много мањег интезитета и обима, тако да правни надзор, контрола и одговорност овде постоје по правилу у вези са законитим, а не и целисходним управним радом [Димитријевић, П., Вучетић, Д., 2011: 81].

#### 4.2. Послови пренетог делокруга

У повереним пословима, јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом, односно прописом територијалне аутономије којим јој се одређени послови поверавају.<sup>7</sup>

Послови пренетог делокруга (пренети послови централног делокруга), јесу послови државне управе који су законом поверени децентрализованим територијалним заједницама. За обављење ових послова предвиђају се снажна надзорна овлашћења централних органа државне управе (министарства). Ови

---

<sup>5</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.1-2.

<sup>6</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл. 3. ст.1.

<sup>7</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.3. ст.2.

послови су од непосредног државног интереса, али се не могу ефикасно и рационално обављати у централној управи већ на територији локалних заједница. За неефикасно вршење ових послова постоји правна заштита грађана (право на жалбу, управносудску заштиту, право на тужбу за накнаду штете) и директна одговорност државе [Димитријевић, П., Вучетић, Д., 2011: 83].

## **5. Локална самоуправа у позитивном праву Републике Србије**

Важећи правни режим локалне самоуправе у Републици Србији чине норме Устава Србије (2006),<sup>8</sup> Закона о локалној самоуправи (2007), Закона о територијалној организацији Републике Србије, Закона о главном граду,<sup>9</sup> Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима.<sup>10</sup> Њима, као системски, треба придружити Закон о финансирању локалне самоуправе,<sup>11</sup> Закон о комуналној делатности.

Од значаја за обављање локалних послова су још две групе закона:

1. Секторски закони – закони којима се ближе регулишу послови који се преносе јединицама локалне самоуправе из надлежности Републике, као: прописи из области финансијског пословања, урбанистичког планирања, грађења, оснивање и рад предузећа, јавних служби, основног образовања, културе, спорта, дечје и социјалне заштите, коришћења пољопривредног земљишта, туризам, угоститељство, јавног информисања од локалног значаја,...

2. Процесни закони – којима се уређује начин поступања органа локалних јединица: Закон о општем управном поступку, Закон о јавним службама, Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса,...

Локална самоуправа у Републици Србији, сходно уставним одредбама, је организована као монотипска и проста (једностепена), са општином и градом као основним јединицама територијалне децентрализације. За град се не може рећи, уколико посматрамо његове дужности и положај, да је јединица локалне самоуправе вишег степена, јер обавља исте послове као и општина. Градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, већ је део унутрашње територијалне организације града. Такође, она нема изворне послове, као што их има јединица локалне самоуправе, већ јој се статутом града поверавају послови

<sup>8</sup> „Службени гласник РС“, број 98/06, а посебно чл.12, 86, 87, 91, 92, 93, 137, 176-181, 188-196.

<sup>9</sup> Сваки од ових закона објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 129/07

<sup>10</sup> „Службени гласник РС“, број 54/11

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, број 62/06

из надлежности града које ће она вршити. Права на имовину и задуживање јединица територијалне децентрализације чине извеснијом могућност њиховог самосталног одлучивања о сопственом економском, привредном и социјалном развоју.

Приликом утврђивања изворног делокруга јединица територијалне децентрализације уставописац је пошао од принципа генералне клаузуле, да би га потом допунио начелом позитивне енумерације. Наиме, одредба члана 177. Устава представља рефлексију класичног принципа садржаног у великом броју устава и међународних докумената — принципа супсидијарности. Са друге стране, принцип енумерације остварен је одредбама члана 183. (надлежности покрајина) и 190. (надлежности општина) Устава.

## **6 . Правни статус јединица локалне самоуправе**

Јединице локалне самоуправе у Републици Србији су: општина, град и град Београд.

### **6.1. Општина**

Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике остваривања послова из њеног изворног делокруга.<sup>12</sup>

#### **6.1.1. Изворни делокруг послова општине**

Општина је одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом:

- 1) доноси програме развоја;
- 2) доноси урбанистичке планове;
- 3) доноси буџет и завршни рачун;
- 4) утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;
- 5) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће

---

<sup>12</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14 9), чл.16-17.

у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;

6) стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;

7) спроводи поступак иселјења бесправно уселених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;

8) доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;

9) доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе;

10) уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;

11) стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;

12) уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;

13) уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутокси превоза путника;

14) уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински;

15) оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;

- 16) оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
- 17) оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;
- 18) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач;
- 19) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
- 20) доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака
- 21) уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;
- 22) стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- 23) подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;
- 24) стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;
- 25) управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
- 26) уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;

- 27) организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;
- 28) образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;
- 29) помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;
- 30) подстиче и помаже развој задругарства;
- 31) организује службу правне помоћи грађанима;
- 32) стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;
- 33) утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;
- 34) стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
- 35) прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
- 36) образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;
- 37) уређује организацију и рад мировних већа;
- 38) уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;
- 39) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.<sup>13</sup>

#### 6.1.2. Поверени послови општине

---

<sup>13</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.20.

Општини се законом може поверити обављање одређених послова из оквира права и дужности Републике, а прописом територијалне аутономије обављање одређених послова из оквира права и дужности облика територијалне аутономије. Поверавање ових послова врши се свим или појединим општинама у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса.

Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у складу са врстом и обимом послова.

Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.<sup>14</sup>

## 6.2. Град

Одредбе овог закона које се односе на општину примењују се и на град, ако овим законом није другачије одређено.

Град врши надлежност општине као и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

Град, у складу са законом, образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције.<sup>15</sup>

Градови могу оснивати и укидати градске општине, додељивати им и одузимати им надлежности и утврђивати структуру органа по свом нахођењу [ПАЛГО центар, 2008:191].

## 6.3. Град Београд

Положај града Београда уређује се Законом о главном граду.

## 7. Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе

Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.<sup>16</sup>

## 8. Финансирање послова локалне самоуправе

---

<sup>14</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.21-22.

<sup>15</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.23-24.

<sup>16</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.67



Врло важан фактор за развој локалне самоуправе је систем финансирања. Од њега ће зависити и сама реализација норми и суштина локалне самоуправе [Димитријевић, П., Вучетић, Д., 2011: 258]. Финансијска средства се деле на финансирање изворних и поверених послова.

Средства за финансирање изворних и поверених послова послова обезбеђују се у буџету локалне самоуправе. Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода.

Јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то: општинске административне таксе, локалне комуналне таксе, накнаде ја за коришћење грађевинског земљишта, приходи од давања у закуп непокретности, самодопринос и др.,<sup>17</sup>...

Уступљени јавни приходи су они које Република иступа јединици локалне самоуправе, јавне приходе који се остваре на њеној територији, и то: порез на доходак грађана (приходе од пољопривреде, шумарств, самосталне делатности), порез на фонд зарада, наслеђе и поклоне, имовину,.. и др.

## **9. Принципи на којима се заснива однос централне и локалне власти**

Правни односи централне и локалне власти заснивају се на одређеним принципима, међу којима су најважнији следећи: принцип законитости, степенваности или редовног пута, сразмерности овлашћења и одговорности, јавности рада локалне управе, самосталности управе, погрешивости, одговорности локалне самоуправе, ефикасности и делотворности у раду органа локалне самоуправе.

## **10. Контрола локалне самоуправе**

Контролу законитости над пословима локалне власти могу да врше органи управе (министарства), влада, парламент и судови.

### **10.1. Контрола послова из изворне надлежности локалне самоуправе**

За послове за које је локална самоуправа изворно надлежна постоји само општи државни надзор.

Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом.

---

<sup>17</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14), чл.78

Надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике, односно аутономне покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе, благовремено достави тражене податке, списе и исправе.

За достављање тражених података, списа и исправа одговоран је председник општине, односно секретар скупштине општине ако се надзор врши над радом и актима скупштине општине.

Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности:

1) дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;

2) подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије;

3) траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

4) учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.

Органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности:

1) обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе;

2) пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, а нарочито у увођењу

информационог система и информатизацији послова које врше органи и службе јединице локалне самоуправе;

3) траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике и територијалне аутономије у области локалне самоуправе;

4) врше и друге послове у складу са законом и другим прописима.

Влада је дужна да обустави од извршења општи акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није сагласан Уставу или закону, решењем које ступа на снагу кад се објави у "Службеном гласнику Републике Србије".

Решење о обустави од извршења престаје да важи ако Влада у року од пет дана од објављивања решења не покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Надлежно министарство покренуће поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта јединице локалне самоуправе пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности с Уставом, законом или другим републичким прописом.

Надлежни орган територијалне аутономије покренуће поступак из става 1. овог члана, ако сматра да акт није у сагласности са покрајинским прописом.

Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера.

Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима органа из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Врховним судом Србије и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења акт из става 1. овог члана, до одлуке Врховног суда Србије. !!!!

Ако нађе да појединачни акт органа, односно службе јединице локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно с одлуком или другим општим актом јединице локалне самоуправе, министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије предложиће скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт укине или поништи.

Ако скупштина не поступи у року од месец дана по предлозима органа из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе укинуће или поништити акт из става 1. овог члана.

Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако:

- 1) скупштина не заседа дуже од три месеца;
- 2) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом;

10.2. Контрола послова који спадају у пренесену надлежност државних органа

Послови који спадају у пренесену надлежност обављају се по упутствима државних органа, што значи да је локална управа која обавља ове послове у односу на централну државну управу у положају хијерархијски ниже управне власти. Надзорна овлашћења над локалном самоуправом у односу на органе локалне управе који обављају поверене послове могу се поделити на општа и посебна.

Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.<sup>18</sup>

Орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом:

- 1) захтева извештаје и податке о раду;
- 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
- 3) издаје инструкције;
- 4) наложи предузимање послова које сматра потребним;
- 5) покрене поступак за утврђивање одговорности;
- 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт;
- 7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.<sup>19</sup>

## **11. Посебне одредбе о вршењу поверених послова државне управе**

<sup>18</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл. 46

<sup>19</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.47.

### 11.1. Основне одредбе о вршењу поверених послова државне управе

При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање.<sup>20</sup>

Средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

За штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким или правним лицимау вршењу поверених послова државне управе.<sup>21</sup>

Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе.

Имаоци јавних овлашћења дужни су да пропис чије им је доношење поверено објаве у "Службеном гласнику Републике Србије".<sup>22</sup>

### 11.2. Ограничења при поверавању послова државне управе

Послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени.

Послови инспекцијског наџора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.<sup>23</sup>

### 11.3. Надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе

Орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује се законом.

При томе надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.51.

<sup>21</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.5.

<sup>22</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.53.

<sup>23</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.54.

<sup>24</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.55.

Надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности.

Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.<sup>25</sup>

Ималац јавних овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе.

Ако ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавног овлашћења ако он није у сагласности с другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а ако он није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости.

Решење Владе о поништавању, укидању или обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у "Службеном гласнику Републике Србије".<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.56.

<sup>26</sup> Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, број 79/2005, 101/2007 и 95/2010), чл.57.

## ТРЕЋИ ДЕО – НАЦРТ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### 1. Коментар Нацрта закона о инспекцијском надору

За разлику од земаља у окружењу, које су спровеле реформу инспекција и инспекцијског надзора у складу са савременим разумевањем инспекцијског надзора и улоге инспекција, у Републици Србији до сада није спроведена оваква свеобухватна суштинска реформа. У овом делу мастер рада изложићу одредбе нацрта закона о инспекцијском надзору у Републици Србији (тренутно је у скупштинској процедури доношење Закона о инспекцијском надзору - дана 30. септембра 2014. године протекао је рок за јавну расправу).

Основни разлог за доношење системског закона о инспекцијама је потреба постојања једног закона који би уредио методологију поступања у инспекцијском надзору, овлашћења и обавезе учесника инспекцијског надзора, координацију рада инспекција и боље коришћење ресурса инспекција.

Стратешки основ за доношење Закона о инспекцијском надзору утврђен је у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији <sup>27</sup> – одељак „Реформа инспекцијског надзора“, коју је Влада донела 30. јануара 2014. године.

Инспекцијски надзор, као специјализована врста управног поступка се разликује од општег режима управног поступања, како по методима вршења тако и овлашћењима која у његовом остваривању имају инспектори као управни кадрови. Те разлике се могу приметити углавном у четири тачке: методима вршења, разноврсности овлашћења, претежно или готово у целини примењеним начелом официјелности и специјализованим управним кадровима у обављању ових послова.

Битна обележја инспекцијског надзора су: да је то облик управног надзора, затим да је по правилу спољни облик надзора, да га обавља посебна групација службеника (инспектори), да инспектори поседују непосредна овлашћења за доношење управних аката и предузимање управних радњи.

Елементи надзора су следећи: а) субјекти надзора, б) објекат надзора, в) предмет надзора и г) надзорна овлашћења.

---

<sup>27</sup> Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Сл. Гласник РС“, број 9/2014 и 42/2014 –исправка)

Уређивање питања поступка инспекцијског надзора мора се одвијати у оквиру основних начела Закона о општем управном поступку<sup>28</sup> утврђених у чл.1-16, а то су: начело законитости; заштите права грађана и заштите јавног интереса; ефикасности; истине; саслушања странака; оцене доказа; самосталности у решавању; двостепености у решавању; правоснажности решења; економичности поступка; пружања помоћи странци и начело употребе језика и писма у поступку.

Овим законом уређују се садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.<sup>29</sup>

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у Уставу Републике Србије<sup>30</sup>, којим је у члану 97. прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред државним органима (тачка 2) и организацију, надлежност и рад републичких органа (тачка 16).

Већа правна предвидивост, сигурност и извесност за надзиране субјекте и инспекције постиже се дефинисањем врста и облика инспекцијског надзора и стандардизованим уређењем првостепеног и другостепеног поступка инспекцијског надзора и поступка извршења инспекцијског решења, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. Закон стандардизује инспекцијски надзор, према врсти, на редован, ванредни, контролни и допунски, а према облику, на теренски и канцеларијски.

Редован инспекцијски надзор је правило, а ванредан – изузетак и представља коректив редовног инспекцијског надзора.

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Допунски инспекцијски надзор врши се, по службеној дужности или по захтеву надзираног субјекта или лица које има правни интерес да се изврши инспекцијски надзор, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се мо же извршити само један

---

<sup>28</sup> Закон о општем управном поступку (“Сл. Лист СРЈ“, број 33/97 и 31/2001 и „Сл.гласник РС“, број 30/2010)

<sup>29</sup> Нацрт Закона о инспекцијском надзору, чл.1.

<sup>30</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 83/06)



допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

Овај закон сходно се примењује у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, као и када други субјекти са јавним овлашћењима врше различите облике контроле и надзора који су утврђени посебним законом.

Сагласно наведеном, постојаће три законодавна нивоа у инспекцијском надзору: први, посебни – секторски закон; други, “средњи” – Закон о инспекцијском надзору и трећи, општи – Закон о општем управном поступку.

У делу Закона о инспекцијском надзору<sup>31</sup> којим је уређено вршење инспекцијског надзора, прописано је превентивно деловање инспекције које се остварује јавношћу рада, а нарочито објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора, контролне листе, као и пружањем стручне и саветодавне подршке (давањем мишљења, препорука, објашњења, одговора на питања и сл.) надзираном субјекту и предузимањем превентивних активности.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору је правило. Инспектор писмено обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три дана пре почетка надзора.<sup>32</sup> Отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору је изузетак и разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор.

Поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке грађана и правних лица. Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права.<sup>33</sup>

Кад инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности, обавестиће о томе подносиоца представке у кратком року који је прописан овим законом.

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

---

<sup>31</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл. 12.

<sup>32</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл. 15.

<sup>33</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл. 16.

надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор садржи податке неопходне за покретање инспекцијског надзора. Битна одредба овог закона којом се побољшава правна сигурност и извесност надзираног субјекта је да налог обавезно садржи планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора). Налог се у делу трајања надзора, када оправдани разлози то захтевају, може допунити.<sup>34</sup>

У вршењу инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора. По потреби, налог за инспекцијски надзор може да се допуни. Ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ је и без налога за инспекцијски надзор, а за контролни инспекцијски надзор не издаје се налог, због природе овог надзора, кога инспектор врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор врши се у радно време надзираног субјекта и то је правило, а изузетно, могућ је и ван радног времена надзираног субјекта.<sup>35</sup>

Надзирани субјект у поступку инспекцијског надзора има Законом о инспекцијском надзору одређена права, али и обавезе, нпр. надзирани субјект дужан је да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор омогући несметан инспекцијски надзор.<sup>36</sup>

Законом о инспекцијском надзору уређена су и овлашћења инспектора. Прописано је да је инспектор овлашћен да ради утврђивања чињеница: начини увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, које решење је на линији образложеног законског решења о прибављању релевантних података и информација по службеној дужности у припреми инспектора за инспекцијски надзор. Такође, овим законом предвиђено је и овлашћење инспектора да начини увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују

---

<sup>34</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.17.

<sup>35</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.18.

<sup>36</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.19.

овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, сведоци, службена лица и заинтересована лица.<sup>37</sup>

Закон уређује и мере управљене према надзираном субјекту (тзв. инспекцијске мере), па тако надзираном субјекту инспектор може изрећи превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру или меру за заштиту права трећих лица.

Инспектор предузима или изриче превентивне мере ако је то потребно да би се искључила вероватноћа настанка незаконитости. Превентивне мере су упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа.<sup>38</sup>

Ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост, налаже му мере и рок за њено отклањање и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору. Надзирани субјект дужан је да писмено обавести инспектора о томе да ли је благовремено предузео мере које су му наложене, и ако јесте – инспектор решењем на записнику о инспекцијском надзору обуставља поступак. Ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене мере, инспектор може да од надзираног субјекта тражи да уз обавештење приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене а прописане обавезе испуњене. Ако надзирани субјект благовремено не предузме мере које су му наложене, што инспектор проверава у контролном инспекцијском надзору, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и њених штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Инспектор може одмах донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за њено отклањање.<sup>39</sup>

Ако надзирани субјект не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор може донети решење и изрећи меру којом, до отклањања незаконитости, забрањује вршење делатности или заплењује предмете или документацију који су му послужили за повреду прописа или су тиме настали. Инспектор може, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрећи меру

---

<sup>37</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.20.

<sup>38</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.30.

<sup>39</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.31.

забране вршења делатности или заплене предмета или документације. Инспектор може изрећи и другу посебну меру (мере наредбе, мере забране, мере заплене), кад је то одређено посебним законом.<sup>40</sup>

Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору, у који се уносе прописани елементи, образложења, подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор. Контролна листа и анализе одговарајуће стручне установе чине саставни део записника.<sup>41</sup> Овим законом уређује се потписивање записника и примедбе на записник.<sup>42</sup>

Ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке решењем на записнику обуставља поступак. Ако надзирани субјект у остављеном року није поступило по предлогу мера из записника, односно ако није отклонило записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, инспектор је дужан да донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање, а ово решење доноси се ако се у контролном инспекцијском надзору утврди да незаконитости, неправилности и недостаци нису отклоњени. Закон уређује и окончање поступка без доношења решења, прописујући да када по протеку дана окончања надзора наведеног у налогу за инспекцијски надзор инспектор не донесе решење, надзирани субјект може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у прописаном року, сматра се да је поступак обустављен (примена принципа „ћутање је одобрење“).<sup>43</sup>

Законом је уређена и жалба против решења, која има суспензивно дејство (одлаже извршење решења).<sup>44</sup>

Одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор.<sup>45</sup>

Ако код надзираног субјекта открије незаконитост, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву и пријаву за привредни преступ и

---

<sup>40</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.32.

<sup>41</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.38.

<sup>42</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.32.

<sup>43</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.41.

<sup>44</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.42.

<sup>45</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.43.

предузима друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен.<sup>46</sup>

Радом инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора.<sup>47</sup>

Послове инспекцијског надзора, као поверене послове државне управе, надлежна инспекција врши преко инспектора. Инспектор је службено лице са овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора и које врши инспекцијски надзор.

Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе: у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору; у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору.<sup>48</sup>

Законом су прописани и службена легитимација и значка. Инспектор има службену легитимацију којом доказује своје службено својство и идентитет. Ако инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе легитимације, осим слике, има карактер легитимације и користи се као и легитимација.<sup>49</sup>

Законом су уређене и притужбе на рад службених лица. Овим законом прописано је да свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховим незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе. Притужбу разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководилац лица на које се представка односи. Разматрање притужбе окончава се и одлука о

---

<sup>46</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.45.

<sup>47</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.48.

<sup>48</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.49.

<sup>49</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.51.

притужби доноси се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу. Одлука која се достави подносиоцу притужбе је коначна у управном поступку.<sup>50</sup>

Инспектор и државни службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора, поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, посебно је одговоран ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен, ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења, ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла. Повреде ових радних дужности представљају теже повреде радне дужности.<sup>51</sup>

Казненим одредбама уређени су прекршаји надзираног субјекта – правног лица и његовог одговорног лица, предузетника и физичког лица, прекршаји инспекције – инспектора, овлашћеног службеника и руководиоца инспекције, и прекршаји трећих лица, у складу са обавезама предвиђеним овим законом и одредбама Закона о прекршајима.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.52.

<sup>51</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл.53.

<sup>52</sup> Нацрт закона о инспекцијском надзору, чл. 54-59.

## ЧЕТВРТИ ДЕО – ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У УСТАНОВАМА ОБРАЗОВАЊА И ВАСПИТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### І ПОЈАМ И НАДЛЕЖНОСТИ ПРОСВЕТНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

#### 1. Инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања у Републици Србији

Инспекцијски надзор над радом предшколске установе, основних и средњих школа, школа за основно образовање одраслих у Републици Србији врши Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Инспекцијски надзор над радом установе, као поверени посао, обавља општинска, односно градска управа. Више општинских управа, може организовати заједничко вршење инспекцијског надзора – заједничку просветну инспекцију.

Инспекцијским надзором испитује се спровођење Закона о основама система образовања и васпитања<sup>53</sup> (системски закон) и посебних закона<sup>54</sup> и прописа донетих на основу њих, непосредним увидом у рад установе и зависно од резултата надзора, изричу мере и контролише њихово извршење. Овим законом уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, и то: принципи, циљеви и стандарди образовања и васпитања, начин и услови за обављање делатности предшколског васпитања и образовања, основног и средњег образовања и васпитања, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање.

#### 1.1. Послови инспекцијског надзора у установама образовања и васпитања у Републици Србији

---

<sup>53</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. Гласник РС“, број 72/09, 53/11 и 55/13)

<sup>54</sup> Закон о основном образовању и васпитању („Сл. Гласник РС“, број 55/13)

Законом о средњем образовању и васпитању („Сл.гласник РС“, број 55/13)

Закон о предшколском васпитању и образовању („Сл.гласник РС“, број 18/10)

Закон о образовању одраслих („Сл.гласник РС“, број 55/13)

Послове инспекцијског надзора врши просветни инспектор. Законом о основама система образовања и васпитања чл.146. прописано је да просветни инспектор врши контролу:

1) поступања установе у погледу спровођења закона, других прописа у области образовања и васпитања и општих аката;

2) остваривања заштите права детета и ученика, њихових родитеља, односно старатеља и запослених;

3) остваривања права и обавеза запослених, ученика и њихових родитеља, односно старатеља;

4) обезбеђивања заштите детета и ученика и запослених од дискриминације, насиља, злостављања, занемаривања и страначког организовања и деловања у установи;

5) поступка уписа и поништава упис у школу ако је обављен супротно овом закону;

6) испуњености прописаних услова за спровођење испита;

7) прописане евиденције коју води установа и утврђује чињенице у поступку поништавања јавних исправа које издаје установа.

У поступку верификације по налогу Министарства, испитује испуњеност услова из члана 30. став 3. тач. 1) и 2) и члана 33. Закона о основама система образовања и васпитања и поступа у оквиру својих овлашћења у случају обуставе рада или штрајка у установи организованог супротно закону.

## 1.2. Овлашћења просветног инспектора

Овлашћења просветног инспектора су следећа:

1) налаже записником отклањање неправилности и недостатака у одређеном року;

2) наређује решењем извршавање прописане мере која је наложена записником, а није извршена;

3) забрањује решењем спровођење радњи у установи које су супротне овом и посебном закону;

4) подноси пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, односно повреду забране из чл. 44. до 46. Закона;



- 5) обавештава други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан;
- 6) обавља друге послове, у складу са Законом.

### 1.3. Услови за обављање послова просветног инспектора

С обзиром да послове инспекцијског надзора врше просветни инспектори општинске, тј. градске управе као поверене послове, чланом 150. Закона о основама система образовања и васпитања прописани су услови који се односе на образовање и радно искуство лица која врше ове послове.

Послове просветног инспектора може да обавља:

- 1) лице са завршеним мастер академским студијама у области правних наука, са претходно завршеним основним академским студијама у овој области, или дипломирани правник са стеченим образовањем на основним студијама у трајању од најмање четири године, по пропису који је уређивао високо образовање до 10. септембра 2005. године, са положеним стручним испитом за рад у органима државне управе или са положеним испитом за секретара установе и који има најмање пет година радног искуства у државним органима, органима аутономне покрајине, установи или органима јединице локалне самоуправе на пословима образовања и васпитања или другим инспекцијским пословима;

- 2) лице са стеченим образовањем из члана 8. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања, положеним стручним испитом у области образовања, односно лиценцом за наставника, васпитача и стручног сарадника, са најмање пет година радног искуства у области образовања и васпитања, као и државним стручним испитом.

Просветни инспектор дужан је да се стално стручно усавршава ради успешнијег остваривања и унапређивања инспекцијског надзора.

Министар просвете донео је Решење о утврђивању броја просветних инспектора бр.614-02-2036/2009-12 од 03.12.2009. године, које је објављено у („Сл.гласнику РС“, број 95/2009). Општинска, односно градска управа су биле у обавези да у року од 60 дана од дана објављивања решења усагласе број просветних инспектора са бројем утврђеним тим решењем.

1.4. Овлашћења Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије према органима којима су поверени послови инспекцијског надзора у установама образовања

Постоје посебна надзорна овлашћења у случају поверавања инспекцијских послова као специфичних надзорних послова државне управе. Државни инспектор у вези са повереним инспекцијским пословима има право и дужност да инспекцијским органима локалне самоуправе издаје обавезне инструкције, да контролише њихово извршавање и да тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

Овлашћења Министарства према органима којима су поверени послови прописани су Законом о основама система образовања и васпитања. Просветни инспектор Министарства (републички инспектор), у односу на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора, има следећа права и дужности:

- 1) припрема министру предлог решења по жалби против првостепеног решења општинске, односно градске управе донетог у вршењу инспекцијског надзора;
- 2) остварује непосредан надзор над радом просветног инспектора;
- 3) издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа, за вршење послова и контролише њихово извршавање;
- 4) одузима овлашћење поједином инспектору који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно и предлаже утврђивање одговорности у органу којем је поверено вршење инспекцијског надзора;
- 5) организује заједнички надзор са инспекторима у органима којима је поверено вршење инспекцијског надзора;
- 6) тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора;
- 7) обавља и друге послове, у складу са законом којим се на општи начин уређује инспекцијски надзор.

Републички инспектор, у поступку одузимања овлашћења просветном инспектору у органу коме је поверено вршење инспекцијских послова, врши непосредан увид у персонални досије просветног инспектора и проверава да ли испуњава услове прописане стручне спреме и радног искуства прописане

Законом о основама система образовања и васпитања<sup>55</sup>, рад и поступање просветног инспектора. Републички инспектор записнички констатује утврђене неправилности и одређује мере и рокове за њихово отклањање.

Уколико просветни инспектор не отклони неправилности утврђене записником у датом року, републички инспектор доноси решење о одузимању овлашћења.

По жалби против решења републичког инспектора о одузимању овлашћења просветном инспектору у органу коме је поверено вршење инспекцијских послова, решава министар<sup>56</sup>.

#### 1.5. Финансирање делатности установа образовања чији је оснивач

Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе

Средства за финансирање делатности установа образовања и васпитања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се у буџету Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Установе могу да остваре и сопствене приходе по основу донација, спонзорства, школарине, уговора и других послова, у складу са Законом основама образовања и васпитања.

У буџету Републике Србије обезбеђују се средства за стицање образовања и васпитања деце и ученика у основној и средњој школи које оснива Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, и то:

- 1) остваривање припремног предшколског програма у години пред полазак у школу;
- 2) остваривање предшколског програма за рад са децом са сметњама у развоју;
- 3) остваривање предшколског програма за рад са децом на болничком лечењу;
- 4) плате, накнаде и додатке запослених у основним и средњим школама, социјалне доприносе и отпремнине;
- 5) развојне програме и пројекте установа, као и учешће Републике Србије у области инвестиција, стручног усавршавања запослених и такмичења ученика на

---

<sup>55</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.150.

<sup>56</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.149.

републичком и међународном нивоу, у складу са утврђеним средствима, а према програмима и критеријумима које прописује министар;

б) рад уникатних школа и школа од посебног интереса за Републику Србију, које одреди Влада;

7) подршку посебно талентованим ученицима у виду бесповратне новчане помоћи коју министар прописује посебним актом сваке године.

У буџету аутономне покрајине обезбеђују се средства за део економске цене, у складу са законом којим се уређује финансирање установа на територији аутономне покрајине.

У буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују се средства за део економске цене образовања и васпитања деце и ученика која обухвата остале текуће расходе, као и за:

1) остваривање делатности предшколског васпитања и образовања (полудневни и целодневни боравак, исхрана, нега и превентивна заштита деце предшколског узраста) у висини 80 одсто од економске цене по детету, укључујући у целости средства за плате, накнаде и друга примања, социјалне доприносе на терет послодавца, отпремнине, као и помоћи запослених у предшколској установи и остале текуће расходе;

2) стручно усавршавање запослених;

3) јубиларне награде и помоћ запосленима у основној и средњој школи;

4) превоз: деце и њихових пратилаца ради похађања припремног предшколског програма на удаљености већој од два километра, ученика основне школе на удаљености већој од четири километра од седишта школе; превоз, смештај и исхрану деце и ученика са сметњама у развоју, без обзира на удаљеност места становања од школе; превоз ученика на републичка и међународна такмичења;

5) превоз запослених;

б) капиталне издатке;

7) заштиту и безбедност деце и ученика;

8) друге текуће расходе, осим оних за које се средства обезбеђују у буџету Републике Србије.

Установа може учешћем родитеља деце и ученика, јединице локалне самоуправе, донатора, спонзора или од проширене делатности да обезбеди

средства за виши квалитет у области предшколског, основног и средњег образовања.<sup>57</sup>

## **II ВРСТЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА И ПОСТУПАЊЕ ПРОСВЕТНИХ ИНСПЕКТОРА У УСТАНОВАМА ОБРАЗОВАЊА И ВАСПИТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **2. Врсте инспекцијског надзора у установама образовања и васпитања у Републици Србији**

Инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања се обавља као редован, ванредни и контролни надзор.

#### **2.1. Редован инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања**

Редован инспекцијски надзор у установама образовања и васпитања обавља се најмање једном годишње.<sup>58</sup> Просветна инспекција сваке године изврши преглед свих установа о припремљености за рад у школској години. Овај преглед инспектори почињу после 20. септембра и он траје око месец дана. Све установе образовања су у обавези да на основу Закона о основама система образовања и васпитања до 15. септембра донесу годишњи план рада. Важно је напоменути да је неопходно да се преглед изврши у што је могуће крећем року како би пре свега установе могле да отклоне утврђене неправилности а просветни инспектори да изврше контролни преглед. Да би се овај обиман посао успешно и брзо урадио неопходна је добра претходна припрема како установа тако и просветних инспектора.

Просветни инспектори, пре него што отпочну преглед, установама достављају у електронској форми све обрасце и формуларе са тачкама прегледа и упутством шта су установе у обавези да копирају а шта да покажу инспекторима на увид. Инспектори праве свој план прегледа са којим упознају све установе које прегледају. Установе треба да инспекторима припреме све податке у писаној и електронској форми. Након завршеног прегледа просветни инспектори уносе све податке за све установе на нивоу општине и достављају републичком односно

---

<sup>57</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.156-160.

<sup>58</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. Гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13)

покрајинском просветном инспектору који обрађује све податке за све општине које припадају једној школској управи. Сви ови подаци се достављају начелницима покрајинске и републичке просветне инспекције који их обједињавају.

Вршећи редован инспекцијски надзор, просветна инспекција врши контролу поступања установа по следећим тачкама прегледа:

#### 2.1.1. Верификација и регистрација установа образовања и васпитања

Установа може да почне са радом и да обавља делатност када се утврди да испуњава услове за оснивање и почетак рада и добије решење о верификацији. Верификација се за разлику од досадашњих решења, захтева и када се у установи врши статусна промена, мења седиште, односно објекат, организује рад у издвојеном одељењу, уводи нови образовни профил или остварује нови програм образовања и васпитања.<sup>59</sup>

Ближе услове за оснивање, почетак рада и обављање делатности установе, прописује министар.<sup>60</sup> Напомињем да министар још није прописао услове из члана 30. став 4. овог закона.

Просвена инспекција града Лесковца је у протекле 3 године извршила више инспекцијских надзора у школама на територији града Лесковца, сачинила извештаје о испуњености услова у погледу простора, опреме и наставних средстава, наставника и стручних сарадника у радном односу и предложила Министарству доношење решења о верификацији нових образовних профила. Посебан проблем на територији града Лесковца је тај што је Скупштина Града тек недавно усвојила Акт о мрежи основних школа и проследила Министарству на сагласност. То је документ који је неопходно доставити уз захтев за верификацију установе - Акт о мрежи школа.

#### 2.1.2. Статут и остала акта установа образовања и васпитања

Статут је основни општи акт установе, којим се ближе уређују организација, начин рада, управљање и руковођење у установи, поступање органа установе ради обезбеђивања остваривања права детета,...Битно је да је статут

---

<sup>59</sup> Закон о основама система образовања и васпитања – („Сл. Гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.32.

<sup>60</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. Гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл. 30. став 4.

донет од органа који је овлашћен за његово доношење (школски/управни одбор установе); да се спроведе процедура за израду и доношење; да је усклађен са овим и другим законима; да се одреди почетак његове примене; да има одговарајући садржај.

Друга општа акта прописана Законом су: Правилник о безбедности; Правила понашања у установи; Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности запослених у установи; Пословници: о раду савета родитеља, о раду органа управљања (школски одбор), о раду наставничког већа, о раду ученичког парламента и др.,....

Напомињем да су установе образовања и васпитања биле у обавези да усагласе сва акта у року од 6 месеци од дана 03.јула 2013.године када су ступиле на снагу измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања, као и са Законом о основном образовању и васпитању и Законом о средњем образовању и васпитању који се примењују од почетка школске 2013/14. године.

Просветни инспектори су добили налог Министарства просвете, науке и технолошког развоја, начелника инспекцијских послова, да изврше ванредни инспекцијски надзор и утврде да ли су установе усагласиле своја акта са изменама и допунама закона, по протеклу рока за усаглашавање са горе поменутиим законима.

Морам да истакнем да је приликом овог прегледа дошла до изражаја превентивна функција инспекције. Просветни инспектори града Лесковца су давали инструкције и сугестије за израду ових аката, остављали рок за поступање по истим.

### 2.1.3. Извештај о реализацији Годишњег плана рада за претходну школску годину у установама образовања и васпитања

Извештај о реализацији Годишњег плана рада установе за школску годину усваја орган управљања сагласно Закону о основама систем образовања и васпитања.<sup>61</sup>

Наставничко веће школе разматра Извештај о реализацији плана рада а Школски одбор га усваја.

---

<sup>61</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.57. став 1. тачка 2)

Просветна инспекција вршећи надзор утврђује степен реализације Годишњег плана рада по областима. Посебна пажња се посвећује колико је часова редовне, изборне, допунске и додатне наставе реализовано, а колико не, као и педагошко-инструктивни надзор директора школе.

#### 2.1.4. Извештај директора установе о свом раду

Орган управљања, коме је директор установе одговоран за свој рад, разматра и усваја извештај о раду директора за текућу школску годину. Директор установе подноси извештај о свом раду, на начин прописан Законом о основама систем образовања и васпитања.<sup>62</sup> Извештај садржи степен реализације послова и радних задатака директора из своје надлежности.

Морам да приметим да, иако је Законом прописано да директор подноси извештај о свом раду и раду установе органу управљања најмање два пута годишње, то у пракси често није случај. Просветна инспекција је вршећи увид у записнике са седница школског одбора наилазила на примере да директори само једном подносе извештај о свом раду, што је записнички увек констатовано и наложене су законом прописане мере.

#### 2.1.5. Органи управљања у установама образовања и васпитања

Органи управљања установе су школски и управни одбор.<sup>63</sup> Орган управљања обавља послове и радне задатке, из своје надлежности, у складу са Законом.<sup>64</sup> Орган управљања има девет чланова, укључујући и председника. Чланове органа управљања установе именује и разрешава скупштина јединице локалне самоуправе, а председника бирају чланови већином гласова од укупног броја чланова органа управљања. Орган управљања установе чине по три представника запослених, родитеља и јединице локалне самоуправе. У установи у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине чланови органа управљања - представници јединице локалне самоуправе именују се уз прибављено мишљење одговарајућег националног савета националне мањине.

---

<sup>62</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.62. став 2. Тачка 15)

<sup>63</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.53.

<sup>64</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.57.



Скупштина јединице локалне самоуправе одлучује решењем о предлогу овлашћеног предлагача. Ако овлашћени предлагач не спроведе поступак у складу са овим законом или предложи кандидата супротно одредбама овог закона, скупштина јединице локалне самоуправе одређује рок за усклађивање са овим законом. Ако овлашћени предлагач ни у датом року не поступи у складу са овим законом, скупштина јединице локалне самоуправе именуваће чланове органа управљања без предлога овлашћеног предлагача. Решење о именовању, односно разрешењу органа управљања - коначно је у управном поступку.<sup>65</sup>

Вршећи инспекцијски надзор на територији града Лесковца, просветна инспекција је уочила проблем који се јавља при свакој промени односа у владајућој коалицији на локалу. Локална самоуправа, као овлашћени предлагач, мења чланове школских одбора без неког нарочитог образложења.

На пример - променом владајуће већине у градској скупштини новембра 2012. године у Лесковцу, локална самоуправа је донела решења о промени чланова школских одбора из реда локалне самоуправе у свим школама на својој територији ( на седници одржаној 21. децембра 2012. год.).

Овај проблем је, на територији града Лесковца, посебно актуелан ове године, зато што је ово година у којој скоро свим директорима истиче мандат од четири године. Да би обезбедили већину, директори који иду у реизбор покрећу иницијативу и предлажу промену чланова школског одбора из реда наставничког већа, а често и из реда савета родитеља.

Мандат органа управљања траје четири године.<sup>66</sup> Рад органа управљања се регулише пословником о раду.

Други, проблем који се у пракси често јавља је тај да су чланови школског одбора из реда локалне самоуправе и реда наставника уједно и родитељи деце која су ђаци исте школе. У овом случају просветна инспекција налаже мере да овлашћени предлагач покрене иницијативу за разрешење члана школског одбора јер су се стекли услови да би лице могло да заступа интересе више структура, прописани чл. 54. ст. 11. тачка 2) Закона о основама система образовања и васпитања.

---

<sup>65</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.54.

<sup>66</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.55.

## 2.1.6. Савет родитеља установа образовања и васпитања

Савет родитеља имају све школе, осим школе за образовање одраслих.

Начин избора савета родитеља установе уређује се статутом установе.

Да би одређени родитељ ученика био легитимно изабран за представника одељења у савет родитеља школе, потребно је да је:

- у својству родитеља ученика;
- одржан родитељски састанак на којем је тачка дневног реда била – избор родитеља у савет родитеља;
- на родитељском састанку било кворума за одлучивање и да је то констатовано у записнику са родитељског састанка;
- избор родитеља у савет родитеља вршен у складу са одредбама статута;
- начин избора родитеља, који је представник у савету родитеља, констатовано у записнику са родитељског састанка.

Директор је дужан да врши увид у избор родитеља за савет родитеља и да, у случају да постоје неправилности везане за избор родитеља у савет родитеља, укаже на њих ради поновног избора чланова.

Уколико одређено лице изгуби својство родитеља детета, односно ученика, мора се извршити избор новог члана у овај орган. Запослени у установи који је уједно и родитељ детета, односно ученика може бити у савету родитеља. Постоји само један савет родитеља у установи. Законом није одређено трајање мандата члановима савета родитеља. Како се сваке године формирају одељења, потребно је да мандат родитеља ученика у савету родитеља буде једна школска година. Годишњим планом рада установе планира се рад савета родитеља.

Савет родитеља доноси одлуку о прикупљању „Ученичког динара“. Ова средства се користе за побољшање услова образовања и васпитања у погледу простора, опреме и наставних средстава, за остваривање програма који нису делатност установе, за исхрану и помоћ деци и ученицима, и обавезно се уплаћују на посебан рачун школе. Савет родитеља разматра намену коришћења средстава прикупљених од родитеља.<sup>67</sup> Да би се прикупљала средства од родитеља ученика потребно је да родитељи буду сагласни, односно средства се прикупљају на бази добровољности. Иницијатива за прикупљање средстава може

---

<sup>67</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.58.

почети од директора или савета родитеља. Савет може да предложи висину износа средстава, али сваки родитељ, који на добровољној бази даје средства, није условљен овом одлуком.

При надзору, просветни инспектори посебно проверавају поступак избора чланова савета родитеља (увидом у записнике из дневника рада о одржаним одељењским родитељским састанцима на којима су изабрани чланови савета родитеља; да ли је на истим било присутно 50% плус један родитељ). Инспекција проверава да ли се о раду савета родитеља води евиденција. Савет родитеља обавља послове, из своје надлежности прописане Законом.<sup>68</sup>

Рад савета родитеља уређује се пословником о раду.

#### 2.1.7. Ученички парламент

Законом су задржана решења која се односе на ученички парламент с тим што су проширена овлашћења ученичког парламента када су у питању мере безбедности и заштите ученика, начин уређивања школског простора, избор уџбеника, слободне и ваннаставне активности, активно учешће у процесу планирања развоја школе и у самовредновању школе и предлагање чланова стручног актива за развојно планирање из реда ученика.

Ново законско решење је и да парламент бира и два представника ученика који учествују у раду школског одбора, односно проширеног сазива школског одбора без права одлучивања. Статутом установе се регулише начин избора и рад ученичког парламента.

#### 2.1.8. Годишњи план рада за текућу школску годину у предшколској установи, основној и средњој школи

Процедура и време доношења Годишњег плана рада за текућу школску годину прописана је Законом.<sup>69</sup> Контролишући структуру Плана, просветна инспекција утврђује да ли је исти урађен у складу са Основним елементима структуре и садржаја годишњег плана рада основне и средње школе, које је донело министарство просвете и спорта Републике Србије, јуна 1992. године.

---

<sup>68</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.558.

<sup>69</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.89.

Проверава се да ли има следеће саставне делове: уводне напомене; организацију васпитно-образовног рада установе (бројно стање деце (ученика), одељења, група, смена, број ученика по одељењима и разредима, број ванредних ученика; динамика тока школске године; годишњи фонд редовне, изборне, допунске и додатне наставе; ритам радног дана школе и распоред часова; поделу предмета на наставнике и остала задужења из 40-часовне радне недеље и годишњи фонд за свако задужење;<sup>70</sup> школски календар значајних активности у школи; проширена делатност (само за средњу школу); програм стручних органа (наставничког већа, одељењског већа, стручних већа за области предмета, стручног актива за развојно планирање и за развој школског програма и др.); органа управљања; планове и програме рада: директора, пом. директора школе, одељењског старешине, стручних сарадника, координатора практичне наставе, наставника и сарадника у настави; планови и програми ваннаставних активности (слободне активности ученика, секције, ученичке организације, хор и оркестар, корективни рад са ученицима, настава у природи, екскурзије, летовања, зимовања, логоровања, кампови, ученичка задруга и др.); програм стручног усавршавања запослених; програм сарадње с друштвеном средином; програм школског маркетинга; праћење остваривања и евалуација годишњег програма васпитно-образовног рада школе и др.

Инспекцијским надзором у установама образовања и васпитања на подручју града Лесковца, просветна инспекција је уочила примере добре праксе сарадње школе са родитељима. Нарочито треба истаћи основне школе које су посебно водиле рачуна о овом виду сарадње и предвиделе их својим Годишњим планом рада.<sup>71</sup>

Просветна инспекција посебно проверава да ли су у Годишњем плану рада унете активности планиране Развојним планом рада школе, и утврђује да ли су приликом планирања и програмирања плана екскурзија и наставе у природи коришћени правилници као и упутства и препоруке које је дало Министарство.<sup>72</sup>

#### 2.1.9. Упис и број деце и ученика у групама и одељењима у основној и средњој школи

---

<sup>70</sup> Правилник о педагошкој норми свих облика рада наставника и стручних сарадника у средњој школи (“Сл. Гласник РС – Просветни гласник“, број 1/92, 23/97 и 2/2000)

<sup>71</sup> Доступно на: [www.kostastamenkovic.edu.rs](http://www.kostastamenkovic.edu.rs)

<sup>72</sup> Правилник о извођењу екскурзија („Сл. Гласник РС“, број 1/2009)

Под овом тачком прегледа, просветна инспекција утврђује начин уписа и тачан број деце и ученика, одељења и група. С обзиром да држава у буџету обезбеђује средства за плате запослених у основним и средњим школама, то је од изузетне важности за уговарање ЦЕНУС-а између установе и Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Посебно је значајно утврдити да ли су одељења и групе формирану у складу са упуством које је донео министар просвете. У пракси се често јавља проблем код формирања одељења у основним школама у којима нема довољан број деце. У основној школи у одељењу истог разреда може да има до 30 ученика. У једном одељењу могу да буду до два ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом. Број од 30 ученика се смањује за два по ученику који основно образовање стиче остваривањем индивидуалног образовног плана, тј. за три по ученику који образовање стиче по индивидуалном образовном плану са измењеним стандардима постигнућа.<sup>73</sup>

Директори при формирању одељења често злоупотребљавају ово законско решење и децу ромске популације или занемарену децу уписују по индивидуалном образовном плану, који се израђује према образовно – васпитним потребама детета и ученика, и у овом случају углавном је заснован на прилагођавању начина рада и услова у којима се изводи образовно-васпитни рад (ИОП1), супротно упутствима Министарства прописаних Правилником.<sup>74</sup>

Упис ученика у први разред средње школе чији је оснивач Република Србија, АП, односно јединица локалне самоуправе, врши се на основу конкурса Министарства који расписује до 01. маја. Школа у току године врши упис кандидата ради стицања специјалистичког, тј. мајсторског образовања, стручне оспособљености, преквалификације и обуке уз сагласност Министарства.<sup>75</sup>

Проблем који се јавља у пракси је тај што се изванредан број ученика уписује преко броја одређеног конкурсом, углавном у Економску и Медицинску школу, и то на основу: решења лекарске комисије, фиктивном променом места пребивалишта, на основу решења као припадници маргинализованих друштвених група - па имамо одељења која броје по 36-38 ученика. У средњој школи, настава се изводи у одељењу од 30 ученика, у групи, односно појединачно, у складу са

<sup>73</sup> Закон о основном образовању и васпитању („Сл. Гласник РС“, број 55/13), чл.31.

<sup>74</sup> Правилник о ближим упутствима за утврђивање права на ИОП, његову примену и вредновање („Сл. Гласник РС“, број /2010)

<sup>75</sup> Закон о средњем образовању и васпитању („Сл. Гласник РС“, број 55/13),чл.36.

школским програмом. У једном разреду могу да буду највише два ученика са сметњама у развоју.<sup>76</sup>

#### 2.1.10. Запослени установе (персонална документација, решења о 40-часовној радној недељи,... )

Сви запослени у установи морају да имају лични (персонални) досије. Персонални досије обезбеђује доказе да запослени испуњава све законски прописане услове за обављање послова на које је распоређен. Персонални досијеи се налазе код секретара установе.

За сваког запосленог персонални досије треба да садржи следеће: диплому (оверену копију дипломе); уверење о положеном испиту за лиценцу / стручном испиту за васпитача и стручног сарадника, уколико је приправник, онда решење о одређивању ментора; радну књижицу; лекарско уверење (да запослени има психичку, физичку и здравствену способност за рад са децом); уверење да лице није осуђивано (доказ прибавља установа за изабраног кандидата преко надлежног органа унутрашњих послова); извод из матичне књиге рођених; доказ о држављанству РС; уговор о раду или уговор о међусобним правима и обавезама, и др.

Запослени у установама образовања и васпитања треба да испуњавају услове стручне спреме прописане Правилником о врсти и степену стручне спреме наставника, васпитача и стручног сарадника.

Законом о раду<sup>77</sup> прописана је обавеза послодавца да запосленом достави пријаву на обавезно социјално осигурање најкасније у року од 15 дана од дана ступања запосленог на рад.

Посебно је битно да просветна инспекција вршећи надзор утврди да ли су установе доставиле школским управама списак радника који су остали нераспоређени као и слободна радна места како би били стављени на листу за преузимање која се утврђује до 15. августа, као и да ли се установа обратила школској управи за сагласност за расписивање конкурса ако је остало непопуњено радно место. Поступак утврђивања запослених за чијим је радом у потпуности или делимично престала потреба врши се у складу са Посебним

---

<sup>76</sup> Закон о средњем образовању и васпитању („Сл. Гласник РС“, број 55/13),чл.29.

<sup>77</sup> Закон о раду („Сл. Гласник РС“, број 24/05, 61/05, 54/09,32/13 и 75/14), чл.34.

колективним уговором за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика<sup>78</sup> који престаје да важи најкасније 12. јануара 2015. године.

#### 2.1.11. Материјално технички услови за рад установа образовања и васпитања

1) Просторни услови - утврђује се колико школа има укупно учионичког простора (број учионица опште намене, специјализованих учионица, кабинета, лабораторија и радионица), констатује се да ли је постојећи простор довољан према броју ученика, одељења и група у школи. Сходно члану 32. Закона о средњој школи потребно је проверити да ли школа има уговор са радним организацијама у којима у којима се реализује практична настава и вежбе.

2) Опремљеност школе опремом и наставним средствима – проверава се стање школског намештаја, степен опремљености кабинета и радионица са основним наставним средствима у складу са Нормативом, опремљеност школе са рачунарском опремом, која се користи у настави (број рачунара, видео бимова, скенера, плотера, штампача и друго).

3) Опремљеност ученика уџбеницима.

#### 2.1.12. Припремљеност установа образовања и васпитања у примени

Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму

Закон о заштити становништва од изложености дуванском диму је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 30/2010 од 7.5.2010. године. Правилник је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 73/2010 од 12.10.2010. године – Забрана пушења у затвореном радном и јавном простору.

Пушење је забрањено и у простору који се, у смислу овог закона, не сматра затвореним јавним простором, а који је функционални део простора у коме се обавља делатност здравствене заштите, васпитања и образовања, друштвене бриге о деци, социјалне заштите, укључујући и дворишни простор, као и отворени простор за одржавање позоришних, биоскопских и других врста представа.

#### 2.2. Ванредни надзор у установама образовања и васпитања

---

<sup>78</sup> Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Сл. Гласник РС“, број 12/09, 67/11 и 1/12)

Ванредни надзор у установама (предшколске установе, основне и средње школе) обавља се по представкама органа, привредних друштава, установа и других организација, родитеља, односно старатеља детета и ученика или грађана, као и на основу непосредног сазнања просветног инспектора. Поступање по анонимним представкама или представки достављеним електронском поштом, спроводи се по процени просветног инспектора.

Морам да напоменем да су просветни инспектори града Лесковца извршили у просеку годишње око 80 ванредних инспекцијских надзора, углавном по представкама грађана. Највећи број представки односио се на начин заснивања радног односа, стручност наставног осовља и стручне службе, као и на забране прописане чл.44-46. Закона о основама система образовања и васпитања.

#### 2.2.1. Ванредни надзор по представкама које се односе на начин заснивања радног односа у установама образовања и васпитања

У установи образовно-васпитни рад обављају: наставник, васпитач и стручни сарадник. То је лице које би требало да испуњава услове прописане Законом.<sup>79</sup>

Радни однос могу засновати на неодређено и одређено време у складу са Законом.<sup>80</sup> Проблем најчешће настаје када директори у радни однос приме или ангажују лице ван радног односа супротно закону и посебном колективном уговору<sup>81</sup>, које најчешће испуњава услове прописане чл. 8. Закона, али не преузму лице са листе технолошких вишкова. Статус лица за чијим радом је делимично или у потпуности престала потреба за радом (технолошки вишак) утврђује се на начин прописан Посебним колективним уговором за запослене у основним и средњим школамаи домовима ученика.

Морам да напоменем да је дописом Министарства просвете број 011-00-00213/2009-12 од 26.10.2009. године, констатовано следеће:

Чланом 268. Закона о раду (Сл. гласник РС“ . број 24/2005, 61/2005 и 54/2009) прописано је да надзор над применом овог закона, других прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду, којима се уређују права,

<sup>79</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.8.

<sup>80</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 52 /11 и 55/13), чл.130-132..

<sup>81</sup> Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школамаи домовима ученика („Сл. Гласник РС“, број 12/09, 67/11 и 1/12), чл.5.



обавезе и одговорности запослених врши инспекција рада. У члану 8. Закона о раду, када се објашњава термин општи акт, наводи се да су то колективни уговор и правилник о раду. На основу изнетог, просветни инспектор не контролише Закон о раду, ни Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика.

Међутим, упркос тумачењу Министарства, инспектори инспекције рада се по свим представкама које су им упућене на поступање, а односе се на радне односе запослених у школама (наставног и ненаставног особља), оглашавају се ненадлежним и прослеђују их на даљу надлежност просветној инспекцији

Други случај је, када директори заснују радни однос на одређено време са нестручним лицем (не испуњава услове прописане чл.8. Закона), а на евиденцији НСЗ има лица која испуњавају услове прописане Законом о основама система образовања и васпитања. У школама на територији града Лесковца, тренутно нема стручних лица за извођење наставе из предмета математика и физика.

Заступљен је велики број нестручних наставника који немају образовање из психолошких, педагошких и методичких дисциплина стечених на високошколској установи у току студија или након дипломирања, од најмање 30 бодова и 6 бодова праксе у установи у складу са Европским системом преноса бодова.<sup>82</sup> Овај услов прописан је Законом из 2009. године, али се примењује од школске 2012/13. године. Међутим, нити су директори и секретари школа обратили пажњу на ову одредбу закона, нити су високошколске установе организовале наставу тог типа.

Значајан допринос у разјашњавању ове материје може се приписати мр Слободану Матриновићу који је објавио више приручника у којима су обрађени закони, подзаконска акта и правилници који уређују област образовања и васпитања у Републици Србији [Матриновић, С., 2009].

#### 2.2.2. Ванредни надзор по представкама које се односе на забране прописане чл.44-46. Закона о основама система образовања и васпитања

---

<sup>82</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.8.став 4.

Ово су забране дискриминације, насиља, злостављања и занемаривања и забрана страначког организовања.<sup>83</sup> Закон о основама система образовања и васпитања утврђује право ученика на заштиту од дискриминације, насиља, злостављања и занемаривања (чл.103. ст. 1. тачка 4). О таквом праву говоре и одредбе Устава Републике Србије (чл.21. и25) и међународних правних аката. Заштиту овог права посебно предвиђа Конвенција УН о правима детета, у Преамбули и чл. 2,16,19. и др.

Рок за поступање просветног инспектора у овим случајевима је 8 дана од дана пријема представке, с обзиром да се ради о веома осетљивим питањима која су предмет представке.

Због повреда горе поменутих забрана против родитеља, старатеља детета или ученика покреће се прекршајни, тј. кривични поступак. Школа мора водити васпитно-дисциплински поступак против ученика, и може да изрекне васпитно-дисциплинске мере.<sup>84</sup> Обавезно се укључује Тим за безбедност, састављен од наставника и стручних сарадника у школи, који раде са учеником и прате његово даље понашање. Поступак се води на начин прописан Правилником о васпитно-дисциплинској одговорности ученика.

Када је неко од наставника, стручних сарадника и ненаставног особља учинио повреде забране, директор води дисциплински поступак, изриче меру која може да буде и престанак радног односа, и обавезно запосленог удаљава са рада до окончања дисциплинског поступка.<sup>85</sup>

Просветна инспекција града Лесковца је у протекле три године више пута реаговала на забране које су се односиле на вршњачко насиље. Међутим, у пракси се све више сусрећемо са случајевима када се родитељи жале на однос наставника према њиховој деци. То се углавном односи на психичко злостављање, опхођење наставника са дететом, оцењивање, мада и физичко злостављање од стране наставника. Као меру у оваквим ситуацијама, просветни инспектор налаже директору да у дисциплинском поступку утврди евентуалну одговорност наставника. Уз ову меру, просветна инспекција упућује захтев

---

<sup>83</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.44-46.

<sup>84</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.114-115.

<sup>85</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.140.

Школској управи – начелнику да упути просветног саветника<sup>86</sup> у школу да изврши стручно-педагошки надзор, с обзиром да просветни инспектор нема овлашћење да присуствује настави.

При поступању по представкама које се односе на забране дискриминације, насиља, злостављања и занемаривања и забрана страначког организовања, прописане чл.44-46. Закона о основама система образовања и васпитања, у раду ми је доста помогла књига мр Слободана Мартиновића [Мартиновић, С., 2009], која на свеобухватан начин третира материју дисциплинске и материјалне одговорности ученика. Напред поменута књига, поред детаљног текста о овој материји, садржи и моделе правилника о дисциплинској и материјалној одговорности ученика и примере појединачних аката у поступку утврђивања одговорности, што представља велику помоћ у раду с обзиром на осетљивост материје.

### 2.3. Контролни надзор у установама образовања и васпитања

Контролни надзор у установама образовања и васпитања спроводи се по протеклу рока који је одређен у записнику или решењем. Контролним надзором се утврђује да ли је директор поступио по предложеним мерама и у роковима одређеним за поступање по мерама.

Пракса инспектора је да Записником о инспекцијском надзору којим је наложена мера, обавезе директора да инспекцију обавести о поступању по мери и достави потребну документацију.

### **3. Записник о инспекцијском надзору извршеном у установама образовања и васпитања**

О извршеном инспекцијском надзору просветни инспектор сачињава записник, који садржи налаз стања и зависно од резултата – налагање, односно предлагање мере. Записник се сачињава и доставља у року од 15 дана од дана извршеног инспекцијског надзора.

На записник просветног инспектора, директор установе има право да стави примедбу, у року од најмање три дана од пријема записника, осим у случају када је поднет захтев за заштиту права ученика.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.151.

О извршеном инспекцијском надзору и предузетим мерама, просветна инспекција обавештава подносиоца представке. Подносилац представке се може против првостепеног решења општинске, односно градске управе донетог у вршењу инспекцијског надзора, жалбом обратити Министарству, тј. републичком просветном инспектору, као другостепеном органу у поступку.

---

<sup>87</sup> Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13),чл.111

## ЗАКЉУЧАК

На основу свега напред наведеног, може се закључити да законодавац није на најбољи начин прописао вршење инспекцијског надзора.

У Републици Србији, на републичком нивоу постоји 37 инспекција у ресору (у саставу, оквиру или под надзором) 12 министарстава (плус 4 инспекције чије формирање је предвиђено, али које још нису формиране), затим инспекције на покрајинском и локалном нивоу, те субјекти са јавним овлашћењима (јавне институције, јавна тела) који врше надзор и контролу над лицима која обављају делатност, спроводећи инспекцијски и други сродан надзор, попут: контроле пословања, надзора над радом, стручног надзора и сл. (министарства, независна регулаторна тела, јавне агенције и други јавни субјекти).

Како је материја образовања и васпитања у Републици Србији регулисана великим бројем Закона, правилника, упутстава Министарства, пословника о раду и др.,...то у знатној мери отежава посао просветне инспекције.

Послови просветне инспекције, спадају у послове пренете надлежност и обављају се по упутствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја. При вршењу ових послова, просветни инспектори општинске, тј. градске управе поступају у оквиру својих овлашћења прописаних Законом о основама система образовања и васпитања, као секторским законом. С обзиром да се ради о повереним пословима, горе поменутих Законом прописани су:

- послови, овлашћења и начин рада просветног инспектора,
- услови за обављање послова просветног инспектора,
- права и дужности републичког инспектора у односу на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора.

Просветни инспектор је дужан да се стално усавршава ради успешнијег остваривања и унапређивања инспекцијског надзора. Међутим, Министарство просвете, науке и технолошког развоја није показало неку нарочиту иницијативу и организовало саветовања, стручне скупове, састанке просветних инспектора на којима би се разменила искуства из праксе, указало на проблеме који се јављају при спровођењу Закона, добиле јасне инструкције за извршавање закона и других прописа. Зато је потребно доношење системског закона о инспекцијама којим би

се уредила методологија поступања у инспекцијском надзору, овлашћења и обавезе учесника инспекцијског надзора, координацију рада инспекција.

Закони који регулишу материју образовања и васпитања у Републици Србији често трпе измене и допуне. Само у претходној години донет је читав сет Закона из ове области, а већ су у најави нове измене и допуне истих (усаглашавање са Законом о раду, нове дисциплинске мере ученика због тешког насилничког понашања), што увелико отежава посао просветне инспекције.

Сматрам да је у мору прописа којима се регулише ова област, превентивно деловање инспекције од великог значаја за успешно обављање послова образовања и васпитања у школама, како директорима, наставницима и стручним сарадницима, тако и самој инспекцији.

Добра комуникација и сарадња просветне инспекције на локалу са републичким просветним инспекторима је неопходна и треба да се остварује кроз давање инструкција, савета за извршавање закона, извештаја, података. Само на овај начин може се остварити улога просветне инспекције у систему државне управе.

Морам да напоменем да, за разлику земаља у окружењу, Република Србија још увек није донела Закон о инспекцијском надзору, којим би се јасно прописао начин вршења надзора, рокови за поступање,..

Новим Законом о инспекцијском надзору постигла би се видна побољшања, а нарочито:

- већи ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом;
- делотворније управљање јавним ризицима и боља заштита законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса;
- елиминација или битно умањење арбитрерности, неуједначености, самовоље, коруптивности и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, неоправдане учесталости и трајања инспекцијског надзора код једних и изостанка овог надзора код других привредних субјеката;
- подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије је пословање усклађено са прописима преко превентивне функције инспекцијског надзора;

- смањење административног терета привреде и успостављање одрживости тог стања;
- унапређење слободне тржишне утакмице и заштите конкуренције;
- већа правна предвидивост, сигурност и извесност;
- боља алокација ресурса инспекција;
- унапређење пословног окружења и инвестиционе климе.

На основу напред наведеног, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење закона којим се уређује инспекцијски надзор.

## Литература

1. Димитријевић, П. и Вучетић, Д. (2011). Систем локалне самоуправе. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
2. Пусић, Е. (1963). Локална заједница. Загреб: Народне новине.
3. Reiss, A. J, (1959). „Sociological Studies of Communities“, Medison: Frontiers of Community Research and Action
4. Мартиновић, С. (2009). Радноправни приручник за предшколске установе, основне и средње школе (са судском праксом, мишљењима министарств и одговорима на питања из праксе). Београд: Либер
5. Мартиновић, С. (2011). Права, обавезе и одговорности ученика и родитељау систему основног и средњег образовања и васпитања (приручник за школе и родитеље ученика са судском праксом, мишљењима министарства просвете и текстовима прописа). Београд: Либер
6. Мартиновић, С. (2013). Дисциплинска и материјална одговорност ученика основне и средње школе (са примерима појединачних аката и моделима правилника о дисциплинској и материјалној одговорности ученика). Београд: Либер
7. ОШ Коста Стаменковић у Лесковцу. Доступно на: [www.kostastamenkovic.edu.rs](http://www.kostastamenkovic.edu.rs)
8. ПАЛГО центар. (2008). Модели организације локалне самоуправе. Београд

## Правни извори

1. Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур 1985
2. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07)
4. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, број 83/06)
5. Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, број 79/2005, 101/2007 и 95/2010)
6. Закон о општем управном поступку (“Сл. Лист СРЈ “, број 33/97 и 31/2001 и „Сл.гласник РС“, број 30/2010)
7. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/2007 и 83/14)
8. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Сл. Гласник РС“, број 9/2014 и 42/2014 –исправка
9. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07)
10. Закона о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07)



11. Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, број 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011)
12. Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06)
13. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, број 88/11)
14. Закон о раду („Сл. Гласник РС“, број 24/05, 61/05, 54/09,32/13 и 75/14)
15. Нацрт закона о инспекцијском надзору
16. Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, број 72/09, 53 /11 и 55/13)
17. Закон о предшколском васпитању и образовању („Сл.гласник РС“, број 18/10)
18. Закон о основном образовању и васпитању („Сл. Гласник РС“, број 55/13)
19. Закон о средњем образовању и васпитању („Сл.гласник РС“, број 55/13)
20. Закон о образовању одраслих („Сл.гласник РС“, број 55/13)
21. Посебан колективни уговор за запослене у основним и средњим школама и домовима ученика („Сл. Гласник РС“, број 12/09, 67/11 и 1/12)
22. Правилник о педагошкој норми свих облика рада наставника и стручних сарадника у средњој школи („Сл. Гласник РС – Просветни гласник“, број 1/92, 23/97 и 2/2000)
23. Правилник о извођењу екскурзија („Сл. Гласник – Просветни гласник РС“, број 1/2009)
24. Правилник о ближим упутствима за утврђивање права на ИОП, његову примену и вредновање („Сл. Гласник РС“, број /2010)