

Милена Голубовић,¹
Докторанд Правног факултета
Универзитета у Нишу

UDK: 35.078.3(497.11)
UDK: 355.511.43(497.11)
UDK: 347.132.12:35.077.2/.3](497.11)

Прегледни научни чланак

Примљен: 10. 01. 2023.

Прихваћен: 06. 03. 2023.

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР КАО ОБЛИК УПРАВНЕ КОНТРОЛЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт: Према важећем Закону о инспекцијском надзору², инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Инспекцијском надзору уподобљавају се други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта. У првом поглављу рада говорићемо о инспекцијском надзору уопште, разлогу његовог постојања и његовим упоредноправним моделима, након чега ће уследити поглавље у коме ће детаљније бити описане врсте и облици инспекцијског надзора. Треће поглавље ће бити посвећено карактеристикама инспекцијског надзора у праву Републике Србије, док ће на самом крају рада, у закључном разматрању бити обрађен правни карактер инспекцијског надзора.

Кључне речи: инспекцијски надзор, контрола, државна управа, законитост, органи државне управе.

1. Увод

Управни надзор врше органи државне управе над другим органима државне управе, а такође и над органима недржавне управе којима су

¹ mikenag94@hotmail.com

² Чл. 2 Закона о инспекцијском надзору, Сл. гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018- др. закон и 95/2018.

поверени послови државне управе. Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу и сврсисходношћу рада (економичност, делотворност и целисходност организације послова) органа који се надзире. Надзорни послови су једна врста послова које обављавају органи државне управе. Вршећи надзорне послове управа практично надзире и контролише рад других правних субјеката, физичких и правних лица, и предузима мере како би њихов рад кориговала, у смислу усаглашавања са позитивно правним прописима. Управна контрола управе је контрола коју остварује сама управа. То је контрола у којој је управа и субјект и објект контроле, односно где један (виши) орган управе, а то је орган државне управе, обавља правну контролу над радом и актима другог (нижег) органа управе на основу одговарајућих правних овлашћења. Управна контрола или управни надзор је посебан и сложен облик вршења управне делатности која се остварује на основу контролних овлашћења управе. Контролна (надзорна) функција управе може бити интерног и екстерног карактера, па се на основу тога прави разлика на унутрашњу и спољашњу административну контролу. (Димитријевић, 2019: 358)

Унутрашњи надзор је надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор може бити : 1) надзор над радом (органа у саставу, посебне организације, ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова) и 2) надзор управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. (Димитријевић, 2019: 360)

Спољашњи надзор је облик контроле која се остварује између органа који међусобно не стоје у односу субординације (хијерархијске подређености). Спољашњи надзор (контрола) манифестује се као 1) инспекцијски надзор и 2) управни надзор над локалном самоуправом. (Димитријевић, 2019: 360)

2. Инспекцијски надзор

Контрола вуче порекло од француског појма "contre-rolе" (дословно „против-свитак“), уз чију се помоћ испитивала исправност навода садржаних у оригиналном свитку или повељи, односно сагласност оригиналног свитка (повеље) са стварношћу. И само је тај смисао исправан на француском језику. Српска реч која би највише одговарала контроли је надзор. Старија научна одређивања појма контроле била су блиска њеном првобитном значењу. Тако Трипел сврху државнога надзора види у одржавању понашања контролисаног субјекта у складу са извесним „унапред датим мерилом“.

Међутим, испоставило се да у одређеним случајевима сврха надзора није толико усклађивање понашања контролисаног са извесним мерилом, већ

омогућавање регуларног функционисања читавих области економије. На тај начин је и код државног надзора појам функције ступио у први план, посебно када се ради о контроли над управом, основна функција контроле је спречавање злоупотреба власти, што је и темељна идеја поделе власти. (Петровић, 2011: 256-257)

Инспекцијски надзор је посебна врста управног надзора, чија је суштина у непосредном увиду у неауторитативне активности недржавних правних и физичких субјеката (органи државне управе су субјекти искључиво управне инспекције), који може бити пропраћен одговарајућем ауторитативним, законским мерама. (Димитријевић, 2013: 458)

Обављање инспекцијских послова органа државне управе у Републици Србији, на начин на који се они и данас спроводе, има своје корене у периоду од 1945. до 1965. године, када су зато стваране одговарајуће уставне и законске претпоставке. Централизацијом управних послова 1990. Године донет је коначни оквир управног надзора који, упркос демократизацији свеукупне политике, није ни данас превазиђен. (Перишић, 2010: 18)

У Србији постоји велики број инспекција које из године у годину мењају своју надлежност, мењају се министарства у чијем саставу оне раде, док се истовремено њихови капацитети смањују, опрема застарева, смањују се буџети, неповерење грађана расте, а надлежност проширује. Поред постојећих инспекција, ту су и имаоци јавних овлашћења који такође имају надзорне и инспекцијске надлежности, као и органи у саставу у смислу чланова 28. и 29. Закона о државној управи, који врше надзорне функције које имају све карактеристике инспекцијског надзора, али се тако не зову.

Није редак случај да се значај инспекција занемарује, поготово у земљама у транзицији, што доводи до великих проблема са којима се и наша земља данас сусреће. Велики број прописа које свака инспекција примењује, честа измена не само прописа већ и надлежности инспекција, лоша опремљеност инспекција, недовољни капацитети, нетранспарентност рада, стварају лошу слику о раду инспекција и доводе до неповерења грађана у инспекције и регулаторно окружење једне земље, што за последицу има независан број оних који послују у такозваној „сивој зони”.³

Преглед инспекција по министарствима:

Министарство финансија:

- Пореска управа (орган у саставу) и
- Буџетска инспекција;

³ Анализа инспекција у Републици Србији, Београд, 2014, стр. 9.

Министарство привреде:

- Сектор за контролу и надзор у области јавних предузећа;

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде:

- Сектор пољопривредне инспекција,
- Фитосанитарна инспекција,
- Гранична фитосанитарна инспекција,
- Ветеринарска инспекција,
- Гранична ветеринарска инспекција,
- Водна инспекција,
- Шумарска и ловна инспекција;

Министарство заштите животне средине:

- Инспекција за заштиту животне средине,
- Инспекција за рибарство,
- Инспекција за заштиту од јонизујућих зрачења;

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре:

- Грађевинска инспекција,
- Урбанистичка инспекција,
- Републичка комунална инспекција,
- Инспекција за послове безбедности пловидбе,
- Инспекција за државне путеве,
- Инспекција за друмски саобраћај,
- Инспекција за железнички саобраћај,
- Инспекција за транспорт опасне робе;

Министарство рударства и енергетике:

- Електроенергетска инспекција,
- Инспекција за правне и административне послове,
- Инспекција за опрему под притиском,
- Енергетска инспекција и

- Рударско-геолошка инспекција;

Министарство унутрашње и спољне трговине:

- Тржишна инспекција;

Министарство правде:

- Одељење за надзор у правосудним органима;

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог:

- Интерна ревизија;

Министарство туризма и омладине:

- Туристичка инспекција;

Министарство државне управе и локалне самоуправе:

- Управна инспекција - Управни инспекторат (орган у саставу);

Министарство унутрашњих послова:

- Сектор унутрашње контроле;

Министарство одбране:

- Инспекторат одбране (орган у саставу);

Министарство здравља:

- Здравствена инспекција,
- Санитарна инспекција,
- Инспекција за лекове и медицинска средства,
- Инспекција Управе за биомедицину (орган у саставу);

Министарство просвете:

- Просветна инспекција;

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања:

- Инспекторат за рад (орган у саставу);

Министарство културе:

- Група за инспекцијске послове;

Министарство спорта:

- Одсек за инспекцијске послове у спорту - Спортска инспекција.⁴

⁴ Видети више на: <https://www.srbija.gov.rs/link/2497>.

2.1. Циљ инспекцијског надзора

Инспекцијским надзором треба постићи одређени циљ. Могло би се рећи да је то контрола примене закона од стране управе. На основу чл. 2 Закона о инспекцијском надзору, инспекцијским надзором испитује се примена закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, који врше инспекцијски органи и други субјекти са јавним овлашћењима, а у складу са посебним законом. У теорији се наводи да „за разлику од управне контроле управе, код инспекцијског надзора не врши се контрола ауторитативних активности и предмет контроле је, искључиво, контрола законитости, а не и контрола целисходности. С друге стране, специфичност инспекцијског надзора представља метод непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица, чији је циљ максимално повећање вероватноће откривања незаконитости и (могућих) штетних последица. У вези са тим, постоји широк круг веома разноврсних овлашћења прилагођених предмету инспекције (одређеној делатности, стварима, локалитетима), као што су увид у документацију, узимање изјава и узорака, различита мерења и слично”. (Рапајић, 2019: 273)

Остварење циља инспекцијског надзора је од посебног значаја код вршења инспекцијских дискреционих овлашћења, односно решавања инспектора слободномј оцени, имајући у виду да је, сагласно члану 5. Закона о општем управном поступку и члану 24. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), законито поступање и законито решавање у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободномј оцени - оно поступање и решење које је у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 3)

2.2. Упоредноправни модели инспекцијског надзора

1. Законом о инспекцијском надзору, Црна Гора је уредила поступак и начин вршења самог надзора, обавезе и овлашћења инспектора и друга значајна питања која уређују ову материју. Уређивање материје инспекцијског надзора Црна Гора је извршила кроз намеру реформисања државне управе, те у складу са тим и прилагођавањем са законодавством Европске Уније. Законом о инспекцијском надзору постиже се следеће:

- обавља се кодификација материје инспекцијског надзора,
- регулишу се друштвени односи у овој области,
- уређују се односи између субјеката надзора који су неопходни са

- аспекта заштите јавног интереса и заштите странака у поступку,
- фаворизујесе превентивна функција инспекције, уместо њене врло честе репресивне улоге, и
- обезбеђује се једноставан и ефикасан рад инспекцијских органа.

Инспекцијски надзор један је од облика управног надзора, којег обављају овлашћени службеници непосредном контролом аката, управних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене неправилности ускладе са прописима. (Перишић, 2010: 160-161)

2. Према важећем Закону о инспекцијама Републике Српске, инспекцијски систем Републике Српске, чине Републичка управа за инспекцијске послове и инспектори у јединицама локалне самоуправе. Циљ инспекцијског надзора је остваривање и заштита општег интереса, а надзор се врши предузимањем инспекцијских мјера и радњи да би се утврђено стање и пословање ускладило са прописима. (Чл. 2 Закона о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.)

Инспекторат је самостална републичка управа која врши инспекцијске, управне, стручне и друге послове који се односе на извршавање закона и других прописа. Сједиште Инспектората је у Бањој Луци. Инспекторат се организује у сједишту, подручним одјељењима, одсјецима и другим организационим јединицама утврђеним актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Инспекторату. Инспекторат обавља инспекцијске послове посредством републичких инспектора. (Чл. 6 Закона о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.)

Надзор над радом Инспектората врши Влада. Инспекторат једном годишње подноси Влади извјештај о раду. Инспекторат, путем главног републичког инспектора, подноси шестомјесечну информацију ресорном министарству о извршеном инспекцијском надзору надлежне инспекције. (Чл. 7 Закона о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.)

Јединице локалне самоуправе обављају повјерене послове инспекцијског надзора из надлежности Инспектората, у складу са овим законом. (Чл. 8 Закона о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.)

Јединице локалне самоуправе организују обављање повјерених инспекцијских послова у оквиру градске, односно општинске управе. (Чл. 9 Закона о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.)

3. Закономоинспекцијама Федерације Боснеи Херцеговине, уређује се вршење инспекцијског надзора из надлежности федералних органа Управе, инспекцијски послови федералних инспекција и њихов дјелокруг, јединствени поступак инспекцијског надзора у Федерацији БиХ, ради осигурања извршења закона и других прописа, организација Федералне управе за инспекцијске послове и руковођење, права, обавезе и одговорности инспектора, права и обавезе субјеката надзора, односи између Федералне управе и кантоналних инспекцијских органа, превентивно дјеловање инспектора у вршењу инспекцијског надзора и друга питања значајна за функционирање инспекцијског система Федерације. (Чл. 1 Закона о инспекцијама Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 73/2014 и 19/2017 - одлука.)

Инспекцијским надзором осигурава се законитост и заштита јавног и приватног интереса у складу са законом. Инспекцијски надзор организиран према овом закону је дјелатност од опћег интереса за Федерацију. (Чл. 5 Закона о инспекцијама Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 73/2014 и 19/2017 - одлука.)

Инспекцијски надзор, према овом закону, врше органи надлежни за обављање инспекцијских послова, осим инспекција које су на други начин организоване у складу са посебним законима ради вршења инспекцијског надзора. У складу са уставним одређењима послови инспекцијског надзора из надлежности Федерације могу се законом пренијети на кантон, град и опћину. (Чл. 6 Закона о инспекцијама Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 73/2014 и 19/2017 - одлука.)

4. Према Закону о управној инспекцији Републике Хрватске⁵, инспекцијски надзор проводи управни инспектор тијела државне управе надлежног за послове управне инспекције.

Управна инспекција проводи инспекцијски надзор по службеној дужности те поступа по представкама грађана. Управни инспектор у provedби надзора самосталан је у раду. Непосредни инспекцијски надзор проводи се изравним увидом у опће и појединачне акте у надзираном тијелу, као и у увјете и начин рада надзираног тијела, у складу с годишњим планом рада управне инспекције, а изнимно изван годишњег плана рада; Посредни инспекцијски надзор проводи се изравним увидом у достављене податке и документацију.

Поступак инспекцијског надзора је неуправни поступак који се покреће по службеној дужности, а о утврђеним незаконитостима, неправилностима

⁵ Чл. 2 Закона о управној инспекцији РХ, НН 15/18, 98/19, на снази од 01.01.2020. године.

и недостацима у раду надзираног тијела саставља се записник којим се изричу законом предвиђене мјере.

Контрола извршења изречених мјера обавља се посредно (прибављањем извјешћа и доказа о provedби мјера) те по потреби непосредно.

Управна инспекција поступа по представкама поднијетим ради осигурања остваривања или заштите права грађана и правних особа пред тијелима државне управе, другим државним тијелима и тијелима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правним особама с јавним овластима, ако надзор над остваривањем тих права није законом повјерен другој инспекцији. Представка се сматра иницијативом за покретање поступка инспекцијског надзора. Представка није захтјев за покретање поступка инспекцијског надзора (како подносиоци представки понекад сматрају).

О поступању темељем представке управни инспектор доставља обавијест подносиоци представке. Ако се представка односи на незаконитости у вођењу управног поступка и/или на одређени управни акт, а подносиоци представке је странка у том управном поступку, своја права првенствено треба штитити кориштењем расположивих правних лијекова.⁶

У савременим условима, инспекцијски надзор представља део управног надзора, тачније управно-правне делатности органа државне управе и локалнесамоуправе. Констатацију да послове инспекцијског надзора искључиво обављају органи државне управе и локалне самоуправе потврђује досадашње правно-теоријско и легислативно одређење да функцију инспекцијског надзора немогу заменити други облици надзора. Инспекцијске послове обухватају разноврсне и посебне управне и стручно-техничке радње. Као специфичан поступак, инспекцијски надзор има све битне особине које карактеришу надзор уопште. Трифазе надзорног процеса (посматрање и надзирање субјекта, давање оцене о његовом раду и потребна, односно евентуална интервенција) садржане су и у инспекцијском надзору. Посебна карактеристика, у односу на надзор уопште, је да се инспекцијским надзором ствара специфичан правни однос који настаје између надзорног и надзираног субјекта. Ова специфичност је одређена његовим вршиоцем надзора, овлашћењима и врстом аката које доноси. (Живковић, 2011: 298)

⁶ Министарство правосуђа и управе, Република Хрватска, доступно на: <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/pravosudna-i-upravna-inspekcija/upravna-inspekcija-24695/24695>, приступљено 13.12.2022.

3. Инспекцијски надзор - врсте и облици

3.1. Врсте инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор, према врсти, може бити 1) редован, 2) ванредан), 3) мешовити, 4) контролни и 5) допунски. (Димитријевић, 2019: 365)

1) Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора. План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Прописани су обавезни елементи којесадржи план и он се објављује на интернет страници инспекције, чиме се чини доступним заинтересованим субјектима. Планирањем се омогућава оптимална расподела и употреба инспекцијских ресурса, који су (слободно речено - безизузетка) поприлично лимитирани, односно скромни. Инспекција сачињава стратешки (вишегодишњи) и годишњи планинспекцијског надзора. Стратешки план се доноси се за дужи, вишегодишњи, обично петогодишњи, четворогодишњи или трогодишњи период, и у овом плану се утврђују дугорочни приоритети, циљеви и показатељи, те на основу њихразвојне, организационе, кадровске, материјалне, финансијске и друге смернице. Стратешки план се спроводи кроз годишње планове, који се спроводе крозоперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијскогнадзора.

Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постојенарочитооправданеизузетнеоколностикојејеутомеспречавају(нпр. одређена природна непогода). Када се у току реализације годишњег плана инспекцијскогнадзорапроменеоколностинаосновукојихјепроцењенризикисачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.(Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 83)

2) Ванредан инспекцијски надзор врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјектата; по захтеву јавног тужиоца; када се поступа по представци правног или физичког лица; када другогстепени

орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор.

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

3) Мешовити инспекцијски надзор врши се истовремено као редован и ванредан надзор код истог надзираног субјекта, када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора делимично или у целости поклапају или су повезани.

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

5) Допунски инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном, мешовитом или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора. (Чл. 6 Закона о инспекцијском надзору, Службени гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.)

3.2. Облици инспекцијског надзора

1) Теренски инспекцијски надзор врши се изван службених просторија инспекције, на лицу места и састоји се од непосредног увида у земљиште, објекте, постројења, уређаје, просторије, возила и друга наменска превозна средства, предмете, робу и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта.

2) Канцеларијски инспекцијски надзор врши се у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и документацију надзираног субјекта. (Чл. 7 Закона о инспекцијском надзору, Службени гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.)

Инспекцијске послове непосредно обављају инспектори, односно друга овлашћења лица. Инспектор је службено лице с посебним овлашћењима обавезама и одговорностима прописаним законом. Он има право и дужност да: прегледа појединачне акте и другу документацију, саслуша и узме изјаве од одговорних и заинтересованих, прегледа пословне објекте, постројења, пословне просторије, предмете и робу, узима узорке ради анализе и експертизе, наређује потребна мерења, предузима и друге мере и радње за које је овлашћен посебним законом и уредбом.

Инспектори своје послове обављају самостално, у границама овлашћења и лично одговарају уколико у вршењу надзора не предузму, не предложе или не одреде меру за коју су овлашћени или ако не предложе, односно не покрену поступак пред надлежним органом због незаконитости, односно неправилности и ако прекораче утврђене границе овлашћења. (Димитријевић, 2019: 366).

4. Карактеристике поступка инспекцијског надзора у праву Републике Србије

Поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке. Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права. Кад инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности обавестиће о томе подносиоца представке што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке. На захтев подносиоца представке, инспектор обавештава подносиоца представке како је поступио са представком, најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, а о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора - најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка. (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 159)

Инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и

предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу. Када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат, инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем. (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 159)

Приликом разматрања представки инспектор би требало да узме у обзир заштиту јавног интереса, законска правила којима се уређују инспекцијски надзор и овлашћења инспектора, могуће видове злоупотребе права, процену ризика, да ли постоје штетне последице и, ако постоје, да ли су незнатне или одсутне, озбиљност и оправданост иницијативе, претходно понашање, пословање и поступање (историја понашања) лица према коме је представка уперена - да ли је било законито и безбедно или није, на основу чега, поступајући савесно и са дужном пажњом, доноси закониту, правилну и уравнотежену одлуку о томе да ли се покреће поступак инспекцијског надзора или не и, ако се покреће, који је приоритет у питању, да ли је потребно хитно поступање, односно о ком степену хитности и ажурности се ради, које ресурсе је потребно ангажовати (као по правилу, број инспектора је недовољан за укупан обим посла који треба обавити) и да ли и са којим другим инспекцијама и органима је потребно организовати заједнички надзор, односно остварити сарадњу у обављању послова. (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 164-165)

Чланом 36 Закона о управној инспекцији⁷, таксативно је прописано поступање по представкама. Ставом 1 наведеног члана прописано је да је управни инспектор дужан да поступа по представкама грађана и правних лица на рад надзираних органа, уколико се представке тичу надлежности управне инспекције.

У ставу 2 је наведено да, када је за поступање по представци надлежан други орган, управни инспектор је у обавези да без одлагања представку достави том органу и о томе обавести подносиоца.

Ставом 3 прописано је да, ако управни инспектор оцени да су наводи изнети у представци основани, затражиће извештај од надзираног органа на чији се рад представка односи о томе и упутити му упозорење ради хитног отклањања могућих незаконитости.

Следећим ставом је прописано да, ако не добије тражени извештај или ако на основу добијеног извештаја не може утврдити основаност навода у представци, управни инспектор дужан је да по службеној дужности спроведе непосредан инспекцијски напор.

⁷ Закон о управној инспекцији, Сл. гласник РС, бр. 87/2011

У последњем ставу наведеног члана, наводи се да је управни инспектор дужан да обавести подносиоца представке о поступању из става 3. овог члана у року од 15 дана од дана пријема представке, а о поступању у смислу става 4. овог члана у року од 8 дана од дана сачињавања записника.

Што се тиче овлашћења инспектора у односу на органе локалне самоуправе, ситуација је следећа: Уколико органи локалне самоуправе не врше поверене инспекцијске послове, инспектор ће са свим овлашћењима сам извршити непосредан надзор (супституција надлежности за обављање конкретног посла). У тежим случајевима, односно уколико се поверени инспекцијски послови не обављају благовремено, стручно, законито и савесно, инспектор може одузети надзорна овлашћења поједином локалном инспектору и предложити утврђивање његове одговорности у самом органу локалне самоуправе. (Димитријевић, Лончар, Вучетић, 2020: 82)

Уколико инспектор у вршењу општег инспекцијског надзора оцени да је повредом прописа од стране органа локалне самоуправе, односно службеног лица учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности, дужан је да без одлагања поднесе одговарајућу пријаву, односно захтев. (Димитријевић, Лончар, Вучетић, 2020: 83)

Уколико инспектор сматра да је општи акт органа незаконит, најпре ће на то указати органу који је доносилац акта и предложити да се незаконитости и неправилности отклоне најдуже у року од 60 дана (максималан законски рок). Уколико орган такав предлог инспектора игнорише и не поступи по њему, инспектор ће о томе обавестити орган надлежан за предузимање мера против, према његовој оцени, незаконитих аката. (Димитријевић, Лончар, Вучетић, 2020:83)

5. Закључак

Инспекцијски надзор представља посебан облик управне функције, која обједињава посебну врсту управних послова - контролни управни послови. То је специфична надзорна делатност надлежних органа управе (инспекцијских органа) који управни надзор обављају као своју основну функцију. Инспекцијски надзор спада у спољну административну контролу.

Инспекцијски надзор врше посебне унутрашње организационе јединице министарства (инспекцијске службе), односно инспекторати (као органи у саставу министарстава), њихове подручне јединице (у оквиру управних округа), те одговарајући органи јединица територијалне децентрализације (покрајина, града Београда, градова и општина) уколико им је вршење инспекцијског надзора поверено одговарајућим законом. (Димитријевић, 2019: 363-364).

Утврђивање циља инспекцијског надзора је нарочито битно због правилног тумачења и примене правних норми, будући да циљно тумачење игра кључну улогу у томе и да је суштина примене правне норме у томе да се оствари њен циљ, сврха, смисао, поента. Циљ је да се постигне законито и безбедно пословање и поступање надзираних субјеката и спрече (ако нису настале) или отклоне (ако су настале) штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, имовина, права и интереси запослених и других радно ангажованих лица, привреда и поштена тржишна утакмица, јавни приходи, несметан рад органа и организација, комунални ред и др). (Стефановић, Миловановић, Стефановић, Драгошан, 2015: 3)

На основу свега наведеног, може се рећи да је инспекцијски надзор најзначајнији и највише употребљаван облик управног надзора, при чијем вршењу се поред Устава и закона, неретко користе и бројни подзаконски акти ниже правне снаге.

Такође, постојећи концепт инспекцијског надзора у праву Републике Србије, али и концепт инспекцијског надзора у упоредноправним системима (земаља у суседству), конкретно Републике Црне Горе, Републике Српске, Републике Хрватске и Федерације БиХ све више истиче у први план правилно тумачења правних норми, превентивну функцију инспекцијског надзора, вршење инспекцијског надзора у општем и јавном интересу, стручности самосталност у раду инспектора, посебно приликом примене овлашћења (начела) слободне (дискреционе) оцене доказа.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић, П. (2013). *Управно право, Општи део*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Димитријевић, П. (2019). *Управно право, Општи део*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Димитријевић, П. Лончар З. Вучетић Д. (2020). *Право локалне самоуправе*. Ниш: Службени гласник.

Живковић, Т. (2011). *Појам инспекцијског надзора у области заштите животне средине*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион, Правни записи, Vol. 2 br. 1 str.296-305.

Перишић, С. (2020). *Организација и принципи инспекцијског надзора*, докторска дисертација. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Петровић, М. (2011). *Наука о управљању као претпоставка управне политике, Општи део*. Ниш.

Рапајић, М. (2019). *Послови републичке управе са освртом на инспекцијски надзор, Зборник радова XXI век - век услуга и Услужног права*. Крагујевац: стр. 245-283.

Стефановић, М. Миловановић, Д. Стефановић, Ј. Драгошан, И. (2015) *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору*. Београд.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, доступно на: <http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/upravna-inspekcija/?script=cir>, приступљено 13.12.2022.

Министарство правосуђа и управе, Република Хрватска, доступно на: <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/pravosudna-i-upravna-inspekcija/upravna-inspekcija-24695/24695>, приступљено 12.12.2022.

Закон о инспекцијама Републике Српске, Службени Гласник РС, бр. 18/2020.

Законоинспекцијама Федерације Боснеи Херцеговине, Службене новине-Федерације БиХ, бр. 73/2014 и 19/2017 - одлука .

Закон о инспекцијском надзору, Службени гласник РС, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018.

Закон о управној инспекцији РХ, НН 15/18, 98/19, на снази од 01.01.2020. године.

Министарства Владе Републике Србије, доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/link/2497>, приступљено 05.03.2023.

Milena Golubović,

PhD Student,

Faculty of Law, University of Niš

THE IMPORTANCE OF INSPECTION SUPERVISION IN SERBIAN LAW

Summary

The aim of this paper is to discuss the concept, types and forms of inspection supervision, the characteristics of inspection supervision procedure and its specific legal character, as well as the authority of inspectors when performing inspection supervision. In principle, this primary aim implies that the supervision entities, when performing tasks within their competence, act in accordance with the Constitution, the law, regulations and other subordinate legal acts of lower legal force. In addition, one of the aims of performing inspection supervision is to influence the supervised entities, authorities, organizations, as well as the citizens to respect the regulations, suppress illegal activities and behaviour, and preserve the economic system and development of the country. Relying on the analysis of the existing conceptual and normative framework of inspection supervision envisaged in the law of the Republic of Serbia and the legal provisions in the neighbouring countries, we may draw conclusions on the legal nature of inspection supervision and its important role in society. This special type of supervision is highly significant considering the fact that the effectiveness of the entire state apparatus and the legal system of a country depends on the observance of the public and general interest, as well as the manner of performing inspection supervision and control.

Keywords: *inspection supervision, control, inspector, legality, state administration bodies.*