

**МЕТОДОЛОГИЈА
ЗА ПОСТУПАК ОДРЕЂИВАЊА ПОСЕБНИХ ЕЛЕМЕНАТА ПРОЦЕНЕ
РИЗИКА И СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ПРОЦЕНЕ РИЗИКА
КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ ИЗ ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ
ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Београд, 2018

I УВОД

Чланом 9. став 11. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/2015 и 44/2018 - др. закон), прописано је да посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Чланом 10. став 8. наведеног закона прописано је да надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Стална конференција градова и општина припремила је Модел Правилника о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора комуналне инспекције из изворне надлежности јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: Модел правилника), са циљем да јединицама локалне самоуправе помогне у реализацији наведених законских обавеза.

Модел правилника је општег карактера што захтева његово прилагођавање и уподобљавање специфичностима, прописима и реалним ризицима у комуналној области односне јединице локалне самоуправе.

У циљу бољег разумевања одредби Модела правилника, односно садржине и поступка процене ризика, Методологијом за поступак одређивања посебних елемената процене ризика и спровођење поступка процене ризика комуналне инспекције из изворне надлежности јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: Методологија) дају се смернице и ближе описује поступак и начин одређивања посебних елемената за процену ризика и спровођење поступка процене ризика.

II ПРОЦЕНА РИЗИКА

Према члану 9. став 5. Закона о инспекцијском надзору, процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.

Процена ризика обухвата:

1. утврђивање законом и другим прописом заштићених добара, права и интересе;
2. идентификацију ризика по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (ризика који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта);
3. утврђивање критеријума за процену тежине штетних последица (природе и обима) и вероватноћу њиховог настанка;
4. праћење и анализу стања у области инспекцијског надзора;
5. према утврђеним критеријумима процену степена ризика (процену да ли је он незнатан, низак, средњи, висок и критичан).

III УТВРЂИВАЊЕ ЗАШТИЋЕНИХ ДОБАРА, ПРАВА И ИНТЕРЕСА И ИДЕНТИФИКАЦИЈА РИЗИКА

Утврђивање добара, права и интереса је први корак у поступку идентификације ризика и утврђивања посебних елемената за процену ризика.

Одређена добра, права и интереси штите се законом и другим прописима који уређују поступање комуналне инспекције, односно прописима који уређују области надзора комуналне инспекције. Тако, на пример:

- Законом о инспекцијском надзору прописана је заштита од непосредне опасности по: живот или здравље људи, имовину, права и интереси запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред и безбедност.
- Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/2011 и 104/2016) прописана је заштита животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.
- Законом о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, број: 104/2016) прописана је заштита јавног интереса, тј. спречавање или отклањање опасности по: живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, односно обезбеђивање сигурности зграде и њене околине.

Према наведеним законским прописима, као и прописима које су јединице локалне самоуправе донеле у комуналној области на основу законских овлашћења, добра, права и интереси који се штите комуналним инспекцијским надзором су, нарочито: непосредна опасност по живот или здравље људи, биљни или животињски свет, имовина, животна средина, комунални објекти, комунални ред, безбедност

саобраћаја, јавни приходи, добробит животиња, имовина веће вредности, односно обезбеђивање сигурности зграде и њене околине, безбедност лица и ствари, право на мирно уживање имовине, животне потребе физичких и правних лица у оквиру пружања комуналних услуга (квалитет, обим, доступност и континуитет) и општи економски интерес.

Након утврђивања добара, права и интереса који су заштићени законом и другим прописима, следећи корак је идентификовање ризика. Идентификација ризика укључује утврђивање узрока ризика и вероватних, односно могућих штетних последица у случају остварења ризика. Идентификација ризика, такође, укључује дефинисање добара, права и интереса који се остварењем одређеног ризика повређују или угрожавају, односно на које остварење ризика може да утиче неповољно. Идентификација ризика подразумева његово описивање.

Преглед идентификованих ризика у областима под надзором комуналне инспекције дат је у прилогу Модела правилника и чини његов саставни део (Прилог 1).

IV ПОСЕБНИ ЕЛЕМЕНТИ ПРОЦЕНЕ РИЗИКА И ПОСТУПАК ЊИХОВОГ УТВРЂИВАЊА

Општи елементи за процену ризика, прописани Законом о инспекцијском надзору, на основу којих се процењује степен ризика, су тежина штетне последице и вероватноћа њеног настанка.

Тежина штетне последице представља производ природе штетне последице која може настати и обима штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбедности његовог пословања и поступања.

Уредбом о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 81/2015), између осталог, прописано је следеће:

- За сваки критеријум за процену тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка даје се одређени број бодова, у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова, а сразмерно утицају и величини, и додељује пондер утврђен у складу са значајем критеријума, тако да се за сваки критеријум добије нумеричка вредност исказана у бодовима (члан 4);
- Нумеричке вредности тежине штетних последица, вероватноће њиховог настанка и степена ризика исказују се у бодовима; Нумеричка вредност тежине штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме природе штетних последица и обима штетних последица;

Нумеричка вредност вероватноће настанка штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме ове вероватноће; Нумеричка вредност степена ризика добија се множењем нумеричких вредности тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка (члан 5).

а) Природа штетне последице

Имајући у виду области надзора комуналне инспекције, природа штетне последице призилази из делатности, односно активности (радњи) надзираног субјекта, што подразумева и пропуштање дужног чињења, чиме се наноси штета заштићеним вредностима (добра, права и интереси).

За прецизније одређивање степена (утицаја, величине, озбиљности) природе штетне последице која произилази из врсте делатности односно активности надзираних субјеката над којима комунална инспекција врши надзор, важна је идентификација добра, права и интереса на које она штетно утиче.

Тако, на пример, изразито велик утицај по заштићена добра имају делатности/активности које утичу на живот и здравље људи (снабдевање водом за пиће, одвођење отпадних вода и др.), док је степен утицаја природе делатности управљања пијацама на заштићена добра средњи.

Када су дефинисана заштићена добра, права и интереси на које штетно може да утиче одређена делатност, активност, радња или нечињење, а потом сврстани у одређене степене према њиховој важности, утицају, озбиљности, додељују им се бодови у распону од 1-5.

Пример утврђивања природе штетне последице

Делатност/активност	Природа штетне последице	Нумеричка вредност
Снабдевање водом за пиће	Изразито велика	5
Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода		
Испорука топлотне енергије за грејање у току грејне сезоне и потрошне топле воде, непрекидно у току године		
Управљање гробљима и сахрањивање	Велика	4
Комунални ред	Средња	3

б) Обим штетне последице

Као примарни критеријум за процену обима штетне последице у Моделу правилника одређена је врста објеката под надзором комуналне инспекције, тако што је рангирање објеката извршено према опсегу заштићених добара, права и интереса и кругу лица који би били погођени штетном последицом, чиме је конкретизован општи општи законски критеријум за обим штетне последице.

Обим штетне последице исказује се бодовима у распону од 1-5.

Пример: Градску водоводну мрежу користе сви корисници због чега би обим штетне последице који би настао на целој водоводној мрежи био изразито велики. Унутрашњу водоводну инсталацију користе станари једне зграде и обим штетне последице, у смислу броја људи и заштићених добара која би била погођени штетом, је мањи него када се ради о градској водоводној мрежи.

Како овај критеријум обима не може покрити све области надзора, у Моделу правилника дати су и додатни критеријуми за одређене области надзора¹:

1. намена површине - критеријум који се примењује за процену обима штетне последице само у области уређења/чистоће површина, уклањање снега и леда, постављања мањих монтажних објеката привременог карактера (баште угоститељског објекта, киосци тезге и други покретни објекти, рекламне табле и панои),
2. категорија пута према функционалном значају и улози у просторној организацији града/општине – критеријум који се примењује за процену обима штетне последице само за делатност одржавања путева,
3. намена зграде и број станова у згради - критеријум који се примењује за процену обима штетне последице у области становање и одржавања зграда,
4. локација/место за држање домаћих животиња и кућних љубимаца – критеријум који се примењује за процену обима штетне последице у области држања домаћих животиња и кућних љубимаца.
5. број/опсег лица на које утиче делатност или активност/ радња/, за процену обима штетне последице у областима на које се не могу применити критеријуми од 1-4.

¹ За разлику од Модела правилника где је предвиђен је само један критеријум за обим штетне последице, ЈЛС може у свом правилнику предвидети више критеријума.

в) Израчунавање тежине штетне последице

Рекли смо већ да тежина штетних последица представља производ природе штетних последица које могу настати и обима штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Како је у Моделу правилника природа штетне последице опредељена само једним критеријумом - врстом делатности односно активности надзираног субјекта која је исказана бодовима од 1-5, а обим штетне последице једним од предложених критеријума, такође исказан бодовима 1-5, то се тежина штетних последица утврђује се у распону од 1 до 25.

Моделом правилника одређен је распон бодова тежине штетних последица од 1-25 и сведен на нумеричке вредности од 1-5 на следећи начин:

Тежина штетних последица	Распон бодова	Нумеричка вредност
Незнатна	1 - 2	1
Ниска	3 - 5	2
Средња	6 - 12	3
Висока	13 - 18	4
Критична	19 - 25	5

г) Вероватноћа настанка штетне последице

Моделом правилника као посебни елементи за процену вероватноћа настанка штетних последица у областима инспекцијског надзора предвиђени су:

1. ризик утврђен у претходном инспекцијском надзору,
2. повреда закона и других прописа у претходне три године и незаконитости и неправилности утврђених у инспекцијским надзорима у претходне три године,
3. спремност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика,
4. способност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика,

Сваки од ових критеријума вероватноће има своју нумеричку вредност која се исказује бодовима од 1-5. Нумеричке вредности свих четири предложених критеријума се најпре множе, тако да се вероватноћа настанка штетних последица утврђује се у распону од 1 до 625 и своди на нумеричке вредности 1-5 на начин приказан у следећој табели:

Вероватноћа настанка штетних последица	Распон бодова	Нумеричка вредност
Незнатна	1 - 4	1
Ниска	5 - 16	2
Средња	17 - 81	3
Висока	82 - 256	4
Критична	257 - 625	5

V НАЧИН ИЗРАЧУНАВАЊА СТЕПЕНА РИЗИКА

Процењени степен ризика добија се када се утврди ком степену ризика, према дефинисаним распонима у броју бодова за сваки степен, припада његова нумеричка вредност.²

Такође, моделом правилника је одређено да се за процену степена ризика примењује матрица ризика 5 x 5, која обухвата сваку комбинацију од пет нивоа тежине штетних последица (нумеричке вредности од 1 до 5) и вероватноће настанка штетних последица (нумеричке вредности од 1 до 5).

Дакле, ако елементима за процену ризика дамо следеће ознаке: степен ризика – **(P)**, природа штетне последице **(П)**, обим штетне последице **(O)**, тежина штетне последице **(T)**, вероватноћа настанка штетне последице **(B)**, једначина за израчунавања степена ризика би била следећа:

$$T = P * O$$

$$P = T * B$$

За израчунавање степена ризика, осим табела природе, обима и вероватноће настанка штетних последица, ради примене матрице 5x5, потребне су нам и табеле за израчунавање тежине штетне последице и укупне вероватноће настанка штетне последице, које ћемо поново приказати, ради лакшег разумевања примера израчунавања степена штетне последице:

² Предложене распоне и за тежину и за вероватноћу штетне последице свака инспекција прилагођава својим специфичностима како би се ризик што реалније проценио

Тежина штетних последица	Распон бодова	Нумеричка вредност
Незнатна	1 - 2	1
Ниска	3 - 5	2
Средња	6 - 12	3
Висока	13 - 18	4
Критична	19 - 25	5

Вероватноћа настанка штетних последица	Распон бодова	Нумеричка вредност
Незнатна	1 - 4	1
Ниска	5 - 16	2
Средња	17 - 81	3
Висока	82 - 256	4
Критична	257 - 625	5

Вероватноћа настанка штетних последица		Тежина штетних последица				
		1	2	3	4	5
Критична	5	5	10	15	20	25
Висока	4	4	8	12	16	20
Средња	3	3	6	9	12	15
Ниска	2	2	4	6	8	10
Назнатна	1	1	2	3	4	5

Бројчана вредност ризика	Квалитативни опис ризика
1, 2	Незнатан
3, 4, 5	Низак
6, 8, 9	Средњи
10, 12, 15, 16	Висок
20, 25	Критичан

ПРИМЕР 1

Ризик	Неорганизовање или престанак организовања трајне, несметане и континуиране испоруке здравствено и хигијенски исправне воде за пиће и друге потребе у прописаном или уговореном обиму		
Штетна последица	угрожавање живота и здравља људи, биљног и животињског света, животних потреба физичких и правних лица		
Природа штетне последице (П)	5		
Обим штетне последице (О)	5 - водоводна мрежа са прикључком		
Тежина штетне последице (Т)	$T = П * О = 5 * 5 = 25$ Према табели, производ 25 је у распону бодова за нумеричку вредност тежине штетне последице 5 (критичан)		
Вероватноће настанка штетне последице	В1	ризик утврђен у претходном инспекцијском надзору	1
	В2	повреда закона и других прописа у претходне три године и незаконитости и неправилности утврђених у инспекцијским надзорима у претходне три године	1
	В3	спремност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	1
	В4	способност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	1
Укупна вредност вероватноћа настанка штетне последице (В)	$V = В1 * В2 * В3 * В4 = 1$ Према табели, производ 1 је у распону бодова за нумеричку вредност вероватноће настанка штетне последице 1 (незнатан)		
Степен ризика (Р)	$P = Т * В = 5 * 1 = 5$ Према табели матрице ризика, производ 5 је бројчана вредност степена ризика НИЗАК		

ПРИМЕР 2

Ризик	Постављање мањег монтажног објекта на површини у јавном коришћењу (башта угоститељског објекта), супротно издатом одобрењу		
Штетна последица	Угрожавање јавних прихода, безбедност саобраћаја, комунални ред		
Природа штетне последице (П)	3		
Обим штетне последице (О)	2 (намена површине - површина у јавном коришћењу - није јавна али је намењена за неодређени број корисника <i>(отворени тржни центри, простори око зграда, пасажи и сл.)</i>)		
Тежина штетне последице (Т)	$T = П * О = 3 * 2 = 6$ Према табели, производ 6 је у распону бодова за нумеричку вредност тежине штетне последице 3 (средња)		
Вероватноће настанка штетне последице	В1	ризик утврђен у претходном инспекцијском надзору	4
	В2	повреда закона и других прописа у претходне три године и незаконитости и неправилности утврђених у инспекцијским надзорима у претходне три године	4
	В3	спремност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	4
	В4	способност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	5
Укупна вредност вероватноћа настанка штетне последице (В)	$V = В1 * В2 * В3 * В4 = 4 * 4 * 4 * 5 = 320$ Према табели, производ 320 је у распону бодова за нумеричку вредност вероватноће настанка штетне последице 5 (критичан)		
Степен ризика (Р)	$P = Т * В = 3 * 5 = 15$ Према табели матрице ризика, производ 15 је бројчана вредност степена ризика ВИСОК		

ПРИМЕР 3

Ризик	Власници посебних делова се не придржавају прописаних општих правила кућног реда		
Штетна последица	Угрожено право на мирно уживање имовине		
Природа штетне последице (П)	2 (мала)		
Обим штетне последице (О)	3 (Стамбена/стамбено - пословна зграда од 11 до 40 станова)		
Тежина штетне последице (Т)	$T = П * О = 3 * 2 = 6$ Према табели, производ 6 је у распону бодова за нумеричку вредност тежине штетне последице 3 (средња)		
Вероватноће настанка штетне последице	В1	ризик утврђен у претходном инспекцијском надзору	1
	В2	повреда закона и других прописа у претходне три године и незаконитости и неправилности утврђених у инспекцијским надзорима у претходне три године	1
	В3	спремност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	1
	В4	способност субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи остварење ризика	4
Укупна вредност вероватноћа настанка штетне последице (В)	$V = В1 * В2 * В3 * В4 = 1 * 1 * 1 * 4 = 4$ Према табели, производ 4 је у распону бодова за нумеричку вредност вероватноће настанка штетне последице 1 (незнатна)		
Степен ризика (Р)	$P = Т * В = 3 * 1 = 3$ Према табели матрице ризика, производ 3 је бројчана вредност степена ризика НИЗАК		

VI НЕПОСРЕДНА ПРОЦЕНА РИЗИКА

Моделом Правилника, прописан је начин на који се поступно утврђује степен ризика. Међутим, постоје одређење ситуације када околности случаја упућују на висок или критичан степен ризика због чега се ни не врши поступна оцена степена ризика, већ се ризику без поступка, непосредно, додељује одређени степен ризика.

Непосредном проценом ризика, према Моделу правилника, утврђује се критичан степен ризика:

- нерегистрованом субјекту,
- када чињенце указују на то да је учињено кривично дело или да је одређено (познато или непознато) лице учинилац кривичног дела.

Непосредном проценом ризика, према Моделу правилника, утврђује се критичан или висок степен ризика:

- за субјекте који се уподобљавају нерегистрованим активности (обављање комуналне делатности без јавне сагласности/акта о испуњавању прописаних услова; постављање привремених објеката без дозволе; прикључак на комунални објекат без сагласности – одобрења; коришћење комуналне услуге без пријаве вршиоцу комуналне делатности),
- када активност, радња, нечињење/појава (временске непогоде) има за последицу непосредну опасност по живот и здравље људи, имовину и безбедност и озбиљно угружавање комуналног система.

Непосредном проценом ризика, према Моделу правилника, утврђује се висок степен ризика за:

- спортске, културне и друге манифестације у организацији града/општине, поводом којих се окупља велики број људи чијим радњама се битно нарушава комунални ред.

VII УЧЕСТАЛОСТ ВРШЕЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

На основу процене ризика одређује се степен ризика код надзираног субјекта и утврђује учесталост спровођења инспекцијског надзора.

Моделом правилника дати су предлози за нормирање ове област, тако што је диманика вршења инспекцијског надзора утвђена према: степену ризика и годишњем добу.

Свака јединица локалне самоуправе ће према својим капацитетима, карактеристикама територије, искуствима из предходног периода, одредити учесталост вршења инспекцијског надзора према процењеном степену ризику.