

Секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС за 2021. годину

Област: Инспекцијски надзор
Назив програма обуке: „САОБРАЋАЈНА ИНСПЕКЦИЈА“

ПРВИ ДАН

СЕСИЈА I

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР – ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ САОБРАЋАЈНА ИНСПЕКЦИЈА - ПОЈАМ

Према Закону о инспекцијском надзору (даље у тексту: ЗИН), инспекцијски надзор је *посебан управни поступак*, који врше: органи државне управе, органи аутономне покрајине (у даљем тексту: АП) и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), као посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе; АП и јединице локалне самоуправе у пословима из своје изворне надлежности, као и органи и други субјекти са јавним овлашћењима који врше друге облике надзора и контроле. Циљ инспекцијског надзора да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеде законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Инспекција, у зависности од области, постоји на локалном и на државном нивоу, а градови и општине је обављају као изворне или као поверене послове. Градови који имају градске општине овлашћени су да део изворне надлежности или комплетну изворну надлежност за вршење комуналног инспекцијског надзора пренесу на све или само неке градске општине.

Изворне надлежности општине одређене су Уставом, а потом разрађене Законом о локалној самоуправи. Изворни делокруг послова чине сопствене надлежности општина и градова и послови којима се те надлежности остварују. Изворне надлежности обављају се под условима и мери одређеној у одговарајућим секторским законима. Послове из изворне надлежности ЈЛС саме финансирају. За разлику од изворних, поверени послови су искључиво државни послови и обављају се у име државе. Органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање, због чега врше потпун надзор над извршењем тих послова. Финансирање поверених послова обезбеђује држава.

Министарство државне управе и локалне самоуправе израдило је **Јединствени попис послова на локалном нивоу власти** који садржи изворне и поверене послове у одређеним областима, и служи идентификацији надлежности локалне управе, ефикаснијој примени прописа, а који садржи, тачан законски опис посла, правни основ (потпун назив закона и број члана закона којим је посао утврђен), као и надлежни орган који тај посао обавља.

Јединствени попис послова обухвата и следеће области: јавни превоз, комунална делатност, саобраћај и, инспекцијски надзор управне инспекције.

Саобраћајна инспекција - Појам „саобраћајни инспектор“ или „саобраћајна инспекција“ није предвиђен законом. Саобраћајну инспекцију је својевремено познавао Закон о саобраћајној инспекцији, који је уређивао овлашћења и дужности инспекције у свим врстама саобраћаја и који је престао да важи 1990. године. Назив „саобраћајни инспектор“ се задржао као устаљени назив радног места у акту о унутрашњој организацији у ЈЛС у оквиру којег се обављају послови инспекцијског надзора над превозом у друмском саобраћају (локални инспектор за превоз у друмском саобраћају), а често и послови инспекцијског надзора над одржавањем и заштитом улица, општинских и некатегорисаних путева на територији ЈЛС (локални инспектор за путеве). Стога се и предметна обука назива обука за саобраћајне инспекторе, иако се ради о две одвојене инспекције, које се у већем броју ЈЛС обављају у оквиру једне организационе целине, а не ретко их обавља исто лице.

СЕСИЈА II

ПРАВНИ ОКВИР ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У ОБЛАСТИ ПРЕВОЗА ПУТНИКА У ДРУМСКОМ САОБРАЋАЈУ – ПОСЛОВИ ЛОКАЛНОГ ИНСПЕКТОРА

Правни оквир за вршење инспекцијског надзора у области превоза путника у друмском саобраћају садржан је у Закону о превозу путника у друмском саобраћају¹ и Закону о комуналним делатностима² у делу који се односи на градски и приградски превоз путника. Превоз путника у друмском саобраћају уређен је и подзаконским и локалним прописима који су донети на основу овлашћења из наведених закона.

У поступку инспекцијског надзора, примењују се и Закон о инспекцијском надзору³ (ЗИН) и Закон о општем управном поступку⁴ (ЗУП).

Законом о превозу путника у друмском саобраћају уређују се услови и начин обављања јавног превоза путника и превоза лица за сопствене потребе у друмском саобраћају у домаћем и међународном превозу, пружања станичних услуга на аутобуским станицама и инспекцијски надзор.

Законом о комуналним делатностима уређене су комуналне делатности од општег интереса, а једна од њих је **градски и приградски превоз путника**. Ову комуналну делатност чини превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији ЈЛС, који обухвата јавни линијски превоз аутобусом, тролејбусом, трамвајем, метроом, жичаром, путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе, као и обезбеђивање места за укрцавање и искрцавање путника (станица, стајалишта и плутајућих објеката за пристајање и др.).

Инспекцијски надзор локалног инспектора над превозом путника у друмском саобраћају

Одредбом члана 146. Закона о превозу путника у друмском саобраћају општини, односно граду поверено је вршење послова инспекцијског надзора над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона у обављању: такси превоза, лимо сервиса,

¹„Службени гласник РС”, бр. 68/15, 41/18, 44/18 – др. закон, 83/18, 31/19 и 9/20.

²„Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18.

³„Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18.

⁴„Службени гласник РС”, бр.18/16, 95/18 – аутентично тумачење.

домаћег превоза који се обавља као ванлинијски превоз, посебан линијски превоз и превоз за сопствене потребе и локалног превоза који се обавља као ванлинијски превоз, посебан линијски превоз и превоз за сопствене потребе.

Локални инспектор за друмски саобраћај у вршењу поверених послова инспекцијског надзора има овлашћења која су законом прописана за републичког инспектора за друмски саобраћај (чл. 147, 148. и 149).

Када је реч о **градском и приградском превозу путника**, инспекцијски надзор је уређен Законом о комуналним делатностима. Надзор над применом тог закона и прописа донетих на основу тог закона врше министарство надлежно за послове комуналних делатности и ЈЛС. Министарство врши инспекцијски надзор преко републичких комуналних инспектора, у оквиру делокруга утврђеног законом, а ЈЛС преко општинских, односно градских комуналних инспектора. За разлику од поверених послова које уређује Закон о превозу путникау друмском саобраћају, послови инспекцијског надзора над спровођењем одредаба Закона о комуналним делатностима и прописа донетих на основу тог закона јесу послови из **изворне надлежности ЈЛС**.

*

Сагласно изложеном, локални инспектор за друмски саобраћаја врши надзор над домаћим превозом путника, у оквиру кога проверава:

- испуњеност прописаних услова и начин коришћења путничких возила и аутобуса којима се врши превоз путника и лица у друмском саобраћају (регистрација возила, обележавање возила, поседовање путног налога, правни основ коришћења возила и др.);
- испуњеност услова за обављање јавног превоза путника (лиценца и извод лиценце за превоз);
- испуњеност посебних услова и начин обављања појединих врста домаћег јавног превоза, и то:
 - градског и приградског превоза путника (испуњеност услова за вршење делатности, начин вршења превоза, обавезе вршиоца комуналне делатности, односно превозника и корисника услуге – путника, ред вожње и друге услове прописане законом и одлуком ЈЛС);
 - ванлинијског превоза путника (превозна документа, обележеност возила, коришћење стајалишта и др.);
 - посебног превоза путника (превозна документа, обележеност возила и др.);
 - такси превоза (одобрење ЈЛС за обављање превоза, услови за возило и возача при обављању превоза, такси дозвола за возило и возача, начин вршења такси превоза, наплата цене услуге превоза и др.);
 - лимо сервиса (поседовање решења ЈЛС којим се утврђује испуњеност услова за овај вид превоза, основ коришћења возила, основ ангажовања возача, обавезе превозника у седишту, поседовање уговора о превозу, обележавање возила и др.).
- услове и начин обављања превоза за сопствене потребе (сврха превоза, списак лица и друга прописана документација у вези са вршењем превоза за сопствене потребе и обележавање возила).

Овлашћења локалног инспектора за друмски саобраћај у области превоза путника

Локални инспектор за друмски саобраћај, применом чл. 148. и 149. Закона о превозу путника у друмском саобраћају, у вршењу инспекцијског надзора овлашћен је да:

- нареди отклањање недостатака у погледу: испуњености прописаних услова за обављање превоза за сопствене потребе; начина обављања јавног превоза и превоза за сопствене потребе; поштовања важећег реда вожње у обављању градског и приградског превоза; извршавања послова у обављању делатности јавног превоза; извршавања задатака и послова посаде аутобуса, односно возача путничког возила;
- да нареди превознику да у одређеном року отклони уочене недостатке и неправилности у раду, ако превозник обавља превоз путника супротно одредбама овог закона и прописа донетих на основу закона;
- поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно изда прекршајни налог за прекршаје установљене овим законом или прописом донетим на основу овог закона и поднесе пријаву за привредни преступ установљен овим законом;
- изрекне посебне мере: искључење возила, привремено одузимање возила и привремено одузимање такси дозволе, у случајевима и под условима прописаним законом.

Инспекцијски надзор над градским и приградским превозом –Градски и приградски превоз су изузети из материје Закона о превозу путника у друмском саобраћају, јер се ради о изворној надлежности ЈЛС, односно овлашћењу ЈЛС да уређује услове и начин обављања комуналних делатности, у складу са Законом о комуналним делатностима.

Када је реч о инспекцијском надзору, он је уређен Законом о комуналним делатностима и, у складу са законом, одлуком ЈЛС којом се уређује градски и приградски превоз путника.

Поред тога, Законом о превозу путника у друмском саобраћају, у члану 156, прописано је да овлашћено лице општинске или градске управе, односно управе надлежне за послове саобраћаја у вршењу послова инспекцијског надзора над применом прописа којима се уређује **градски и приградски превоз** има овлашћења из чл. 147, 148. и 149. овог закона, осим: овлашћења која се односе на контролу услова за издавање лиценце за превоз (члан 147. став 1. тачка 3) овлашћења за доношење привременог решења о одузимању лиценце и извода лиценце и подношење захтева за утврђивање услова за лиценцу (члан 148. став 1. тач. 1) и 2), овлашћења за подношење захтева за брисање реда вожње (члан 149. став 1. тачка 1) и дужности и овлашћења у прегледу аутобуске станице и у прегледу документације пружаоца станичних услуга у вези са обављањем делатности пружања станичних услуга.

У вршењу надзора над градским и приградским превозом путника, контролу врши и комунална милиција, у складу са Законом о комуналној милицији и одлуком ЈЛС којом је уређена ова врста превоза.

СЕСИЈА III

ПРАВНИ ОКВИРЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У ОБЛАСТИ ПРЕВОЗА ТЕРЕТА У ДРУМСКОМ САОБРАЋАЈУ – ПОСЛОВИ ЛОКАЛНОГ ИНСПЕКТОРА

Законом о превозу терета у друмском саобраћају уређују се услови и начин обављања јавног превоза терета и превоза терета за сопствене потребе у домаћем и међународном друмском саобраћају и инспекцијски надзор.

Инспекцијски надзор над превозом терета у друмском саобраћају

Одредбом члана 52. Закона о превозу терета у друмском саобраћају општини, односно граду поверава се вршење послова инспекцијског надзора над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона у обављању превоза терета у друмском саобраћају, осим превоза терета у међународном друмском саобраћају који се обавља на територији општине или града, односно града Београда.

Локални инспектор друмског саобраћаја у вршењу поверених послова инспекцијског надзора над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона, има дужности и овлашћења која су законом прописана за републичког инспектора за друмски саобраћај (чл. 44, 45. и 46).

Сагласно наведеним законским одредбама, локални инспектор врши инспекцијски надзор над домаћим превозом терета у друмском саобраћају који се обавља на територији ЈЛС, и то:

- *превозом терета за сопствене потребе* – контрола прописаних услова при обављању превоза који се односе на сврху превоза, терет који се превози, основ коришћења возила, регистрацију возила, радноправни статус возача, упис у прописану евиденцију и обележавање возила на прописани начин;
- *јавним превозом терета* – контрола прописаних услова за обављање превоза који се односе на поседовање лиценце и извода лиценце за превоз, радно ангажовање возача, прописану документацију за теретно возило, прописану документацију у вези са јавним превозом терета и документацију са подацима о терету који се превози и обележавање теретног возила на прописани начин.

Овлашћења локалног инспектора за друмски саобраћај у области превоза терета

У вршењу инспекцијског надзора над обављањем превоза терета у друмском саобраћају локални инспектор за друмски саобраћај, у складу са чл. 45 и 46. Закона о превозу терета у друмском саобраћају, овлашћен је да:

- **наложи домаћем превознику**, да у одређеном року **отклони уочене незаконитости** у раду у погледу:
 - превоза терета за сопствене потребе супротно члану 3. ст. 6, 7. и 8. овог закона (обавеза обележавања возила за превоз терета за сопствене потребе истицањем пословног имена и натписа „превоз за сопствене потребе”, постављање натписа који се не могу постављати и доказ о радном ангажовању возача, осим пољопривредника);
 - превоза терета теретним возилом или скупом возила који нису обележени у складу са чланом 13. ст. 5, 6. и 7. овог закона (обавеза обележавања возила за јавни превоз терета истицањем пословног имена и постављање натписа који се, у складу са законом, не могу постављати);
 - превоза терета теретним возилом или скупом возила за које је издат извод лиценце за превоз, али се он не налази у возилу;
- **наложи превознику, привредном друштву, другом правном лицу, предузетнику, лицу одговорном за превоз, физичком лицу или возачу достављање података потребних за вођење управног, прекршајног, кривичног поступка или поступка у случају привредног преступа;**
- **искључи теретно возило или скуп возила** којим се обавља **јавни превоз терета** у друмском саобраћају, ако се у теретном возилу не налази извод лиценце за превоз, односно којима се превоз у друмском саобраћају обавља противно одредбама овог закона, одреди место паркирања и одузме саобраћајну дозволу и регистарске таблице на период од *пет дана*, а у случају поновног искључивања теретног возила или скупа

возила истог превозника, на период од *десет дана*, и да о предузетој мери без одлагања обавести министарство надлежно за унутрашње послове;

- **искључи теретно возило** домаћег привредног друштва, другог правног лица, предузетника или пољопривредника, предузетника или физичког лица којим се **превоз терета за сопствене потребе** обавља противно одредбама овог закона, одреди место паркирања и одузме саобраћајну дозволу и регистарске таблице на период од *пет дана*, а у случају поновног искључивања теретног возила или скупа возила истог превозника, на период од *десет дана*, и да о предузетој мери без одлагања обавести министарство надлежно за унутрашње послове;
- поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно да изда прекршајни налог за прекршаје установљене овим законом или прописом донетим на основу овог закона;
- поднесе пријаву за привредни преступ установљен овим законом или кривичну пријаву.

СЕСИЈА IV

ПРАВНИ ОКВИР ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ЛОКАЛНОГ ИНСПЕКТОРА ЗА ПУТЕВЕ

Уставом Републике Србије - општина преко својих органа, у складу са законом, између осталог: *уређује и обезбеђује* обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1) и *стара се* о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица (члан 190. став 1. тачка 3).

Закон о локалној самоуправи⁵, у члану 20. став 1. тач. 2) и 3), када је реч о надлежности општине у области путева, садржи формулацију истоветну са оном која је дата у Уставу.

Законом о главном граду⁶ прописано је да Град Београд на својој територији, поред надлежности општине и града утврђених Уставом и законом, *уређује и обезбеђује* обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање јавних и некатегорисаних путева на територији града Београда и управљање тим путевима, осим државних путева и аутопутева којима управља јавно предузеће које је основала Република Србија, и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања јавним путевима који су у надлежности Града Београда (члан 8. ст. 1. и 2).

Закон о комуналним делатностима⁷ одређује комуналне делатности и уређује опште услове и начин њиховог обављања. ЈЛС је дужна да створи услове за обезбеђивање одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

Једна од комуналних делатности је и делатност одржавања улица и путева, која подразумева извођење радова којима се обезбеђује несметано и безбедно одвијање саобраћаја и чува и унапређује употребна вредност улица, путева, тргова, платоа и слично.

Законом о путевима⁸ уређују се правни положај јавних и некатегорисаних путева, услови и начин управљања јавним путевима, заштите и одржавања јавних путева,

⁵ „Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

⁶ „Службени гласник РС”, бр. 129 /07, 83/14 – др. закон, 101 /16 – др. закон и 37/19.

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16и 95/18.

⁸ „Службени гласник РС”, бр. 41/18 и 95/18.

посебни услови изградње и реконструкције јавних путева, извори и начин финансирања изградње, реконструкције, заштите и одржавања путева, стицање права својине, инспекцијски надзор, као и друга питања од значаја за јавне путеве.

Мрежу путева, према Закону о путевима, чине јавни (државни путеви, општински путеви и улице) и некатегорисани путеви.

Државни путеви I и II реда су у својини Републике Србије, изузев државних путева, односно делова државних путева II реда који се налазе на територији аутономне покрајине који су у својини аутономне покрајине.

Општински путеви, улице и некатегорисани путеви који не припадају државним путевима I и II реда, својина су ЈЛС на чијој се територији налазе.

Материја јавних путева, у погледу управљања, одржавања и заштите, како државних тако и општинских путева и улица готово у целости је уређена Законом о путевима.

За разлику од јавних путева, општини односно граду дато је овлашћење да у целости *уређује и обезбеђује* обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење и развој некатегорисаних путева у насељу и управљање тим путевима.

Инспекцијски надзор у области управљања путевима, одржавања и заштите путева

Правни оквир за вршење инспекцијског надзора над управљањем путевима, одржавањем и заштитом путева уређен је Законом о комуналним делатностима и Законом о путевима.

Инспекцијски надзор над обављањем комуналне делатности одржавања улица и путева - Инспекцијски надзор над извршавањем одредаба Закона о комуналним делатностима и републичких прописа донетих на основу тог закона врше министарство надлежно за послове комуналних делатности, преко републичких комуналних инспектора, у оквиру делокруга утврђеног законом и ЈЛС преко општинских односно градских комуналних инспектора.

Општински односно градски комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора је овлашћен нарочито да: решењем наложи да се комунална делатност обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона, као и извршавање утврђених обавеза и предузимање мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности; решењем наложи кориснику извршење утврђених обавеза; решењем наложи уклањање ствари и других предмета и возила са пута ако су они ту остављени противно прописима; забрани обављање комуналне делатности субјекту којем та делатност није поверена у складу са законом и предузима друге мере утврђене законом и подзаконским прописима.

Инспекцијски надзор над спровођењем Закона о путевима врши министарство надлежно за државне путеве преко својих републичких инспектора за државне путеве. АП преко овлашћених лица, као поверен посао врши инспекцијски надзор на својој територији над државним путевима II реда, са овлашћењима која тим законом прописана за републичког инспектора за државне путеве.

Према члану 108. Закона о путевима *надлежни инспектор* ЈЛС у вршењу послова инспекцијског надзора над применом прописа којима се уређује *заштита* општинских путева и улица, има права, дужности и овлашћења републичког инспектора за државне путеве утврђене овим законом.

Прво, треба нагласити да се овом одредбом ЈЛС не поверавају послови инспекцијског надзора. Инспекцијски надзор над управљањем општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, одржавањем и заштитом општинских путева, улица и некатегорисаних путева јесте сопствени, изворни посао ЈЛС. Послове инспекцијског надзора ЈЛС обавља под условима и у мери одређеној наведеним секторским законима и прописима које ЈЛС доноси на основу тих закона.

У вршењу инспекцијског надзора локални инспектор користи овлашћења прописана Законом о путевима, Законом о комуналним делатностима и прописима ЈЛС који су донети на основу тих закона.

Укратко, локални инспектор за путеве врши инспекцијски надзор над прописима којима је уређено управљање општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, одржавање и заштита општинских путева и улица и некатегорисаних путева који не припадају државним путевима I и II реда.

ДАН ДРУГИ

СЕСИЈА V

КЉУЧНИ ИНСТИТУТИ ЗИН И ПРИМЕНА

Законом о инспекцијском надзору, на општи начин уређени су садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора. Основни институти овог закона су: превентивно деловање, координација и усклађивање инспекцијског надзора, процена и управљање ризицима, смањење сиве економије, стандардизација и транспарентност инспекцијског надзора, инспекцијске мере и јачање стручних и етичких стандарда, интегритета и одговорности инспектора и унапређење професије инспектора.

Примена ЗИН-а, ЗУП-а и посебних закона – Посебни закони који уређују превоз у друмском саобраћају, путеве и комуналне делатности садрже одређене процесноправне одредбе којима су одређена питања уређена другачије у односу на ЗИН и ЗУП (овлашћења инспектора, инспекцијске мере, одређена питања поступка и др).

Како посебни (секторски) закони који ближе уређују инспекцијски надзор у одређеној области, представљају *lex specialis* у односу на ЗИН, као општи закон за инспекције, и ЗУП, као општи закон за управни поступак, следи и њихово првенство у примени, ако су одређена процесноправна питања уређена другачије (посебан закон дерогира општи) (члан 4. став 4. ЗИН-а). Међутим, непосредна примена одредаба посебних закона не може искључити или ограничити примену одредаба ЗИН-а којима се уређују питања: инспекцијског надзора која нису уређена тим посебним законима и нерегистрованих субјеката и поступање према нерегистрованим субјектима.

1. Превентивно деловање и контролне листе

Превентивно деловање – Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује. То деловање остварује у три облика: јавношћу рада инспекције (објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа; обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте који из њих произлазе и др. с циљем отклањања или умањења ризика); пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту, било по службеној дужности, било на захтев надзираног субјекта, укључујући и издавање

аката о примени прописа и службене саветодавне посете и предузимањем превентивних инспекцијских надзора.

Службена саветодавна посета је облик превентивног деловања пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту на лицу места. У овој посети се не примењује одредбе ЗИН које се односе на поступак инспекцијског надзор. О посети се сачињава *службена белешка*, а по уоченим пропустима инспектор у року од осам дана након посете сачињава и доставља надзираном субјекту допис који садржи *препоруке* о томе како да тај пропуст исправи и у ком року то треба да учини. Непоступање по овим препорукама, као и необавештавање инспектора може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора. Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа. Службене саветодавне посете се не могу вршити код нерегистрованог субјекта.

Акт о примени прописа је писани акт у форми мишљења или акта другог назива у складу са законом, а односи се на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције. Тај акт издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица. Лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, а лицу које је поступило по том акту и код ког се касније буде обављао инспекцијски надзор не може због тога бити изречена инспекцијска мера, осим у случајевима превиђеним законом (члан 31. ЗИН).

Контролне листе - Обавеза инспекције је да, сачини контролне листе, објави их на интернет страници и примењује, као и да најмање два пута годишње преиспитује њихову садржину и, по потреби, мења је и допуњује. Контролна листа садржи списак питања из надлежности инспекције, која се одређују према тежини могућих штетних последица, сагласно правилима о процени ризика.

За поверене послове инспекцијског надзора над прописима којим је уређен инспекцијски надзор над превозим у друмском саобраћају контролне листе сачињава републичка инспекција, а за изворне послове инспекцијског надзора контролне листе сачињава локална инспекција. У области путева, с обзиром да се ради о изворном послу листе сачињава локална инспекција.

Контролне листе се обавезно примењују у поступку редовног и мешовитог инспекцијског надзора у делу који се односи на редован надзор, док за поступак ванредног инспекцијског надзора употреба контролне листе није обавезна. Попуњена контролна листа саставни је део записника о инспекцијском надзору. Надзирани субјект може доставити инспекцији извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика. Такође, инспекција може да достави контролну листу надзираном субјекту и да затражи од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика.

2.Усклађивање и координација инспекцијског надзора

Сарадња у поступку вршења инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора, саобраћајне и других инспекција: ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзора више инспекција; када је потребно да више инспекција истовремено врши инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички инспекцијски надзор); ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; када се оцени да се надзор на тај начин може

извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за субјект инспекцијског надзора и инспекторе.

Координацију инспекцијског надзора који врше инспекције обезбеђује и Координациона комисија, коју је образовала Влада, као координационо тело према закону којим се уређује државна управа, као и *координационо тело јединице локалне самоуправе* за послове инспекцијског надзора из изворне надлежности јединице локалне самоуправе. Послови, овлашћења и друга питања везана за рад Координационе комисије детаљно су уређени чланом 12. Закона о инспекцијском надзору.

Координацију послова инспекцијског надзора из делокруга инспекције за друмски саобраћај поверених јединици локалне самоуправе, врши републичка инспекција применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа и законом којим се уређује превоз у друмском саобраћају.

Органи више ЈЛС могу заједнички уредити обављање инспекцијских послова склапањем *споразума о сарадњи* у складу са законом којим је уређен систем локалне самоуправе „а за инспекцијске послове који се обављају као поверени послови државне управе у складу са законом”. У том случају, сваки инспектор заједничке инспекције је месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција основана.

2. Процена ризика и управљање ризицима

На основу анализе стања, инспекција процењује ризик, доноси план, предузима превентивне активности, предлаже мере и активности за побољшање стања у својој области и др.

Саобраћајна инспекција у обавези је да, у складу са ЗИН-ом и подзаконским прописима⁹, врши систематичну процену ризика у својој области надзора током припреме плана инспекцијског надзора и пре и током инспекцијског надзора. Према утврђеним ризицима одређују се инспекцијске активности, опредељују инспектори, време и други ресурси за надзор и друге активности, са циљем да се правилно управља ризиком и тако спречи кршење прописа и настанак евентуалне штете.

Ризик је, према законским одредбама, комбинација вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта, с једне стране и вероватне тежине тих последица, с друге стране.

Тежина штетних последица процењује се полазећи од: *природе штетних последица*, која произлази из врсте делатности или активности/радњи надзираног субјекта, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и *обима штетних последица*, пре свега круга лица на које штетна последица може да утиче.

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.

На основу процене ризика одређује се степен ризика код надзираног субјекта (који може бити **незнатан, низак, средњи, висок и критичан**) и утврђује спровођења

⁹ Поред општих елемената за процену ризика које је утврдио закон, заједничке елементе процене ризика у инспекцијском надзору прописала је Влада Уредбом о заједничким елементима процене ризика („Службени гласник РС”, број 81/15). Осим тога, ЈЛС су у обавези пропише посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, за изворне послове. За поверене послове овај акт је у обавези да донесе министарство.

инспекцијског надзора. Инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан.

3. План инспекцијског надзора

Доношењем ЗИН-а, уређено је обавезно планирање инспекцијског надзора. Инспекција доноси вишегодишњи, годишњи и оперативни (шестомесечни, тромесечни и месечни) план инспекцијског надзора.

Вишегодишњи план се доноси се за дужи, (обично петогодишњи, четворогодишњи или трогодишњи период), и у овом плану се утврђују дугорочни приоритети и циљеви инспекцијског надзора. На основу тих циљева дају се смернице у погледу организације, кадрова, материјално-техничке опремљености, финансијских средстава и друго.

ЗИН-ом је прописан садржај плана инспекцијског надзора (члан 10).

У складу са законским одредбама, саобраћајна инспекција је дужна да предлог плана за наредну годину припреми и достави, до *1. децембра* текуће године, органу или организационој јединици или телу које врши координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе. Републичка инспекција за друмски саобраћај усмерава рад локалних инспекција у вршењу поверених послова, између осталог, и давањем мишљења на њихове предлоге годишњих планова, указује на одређене недостатке и потребу њиховог отклањања. По прибављеном мишљењу, односно смерницама и упутствима координационог тела/републичке инспекције план се усваја до *31. децембра* текуће године и објављује на интернет страници инспекције.

СЕСИЈА VI

ПОСТУПАК ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА И ИНСПЕКЦИЈСКЕ МЕРЕ

1. Врсте инспекцијског надзора

С циљем стандардизације инспекцијског надзора, чланом 6. став 1. ЗИН-а утврђене су **врсте** и облици инспекцијског надзора, што се односи и на локалну инспекцију.

ЗИН дефинише следеће врсте инспекцијског надзора:

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора

Ванредни инспекцијски надзори представљају, најчешће, поступке који захтевају брзу реакцију и деловање инспекције с циљем смањења ризика изрицањем управних и других мера, а предузимају се у следећим случајевима: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; (утврђујући и потврђујући надзор); ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјектата; по захтеву јавног тужиоца; када се поступа по представци правног или физичког лица, и када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски налог.

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

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту.

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 претходно спроведеног надзора.

Питање врсте инспекцијског надзора је од значаја за примену правила и тока поступка, а нарочито у погледу обавезности издавања налога, обавештења о инспекцијском надзору и отпочињања инспекцијског надзора.

2. Вршење инспекцијског надзора

Налог за инспекцијски надзор – акт о покретању поступка - Руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор. Садржина налога прописана је у члану 16. став 2. ЗИН-а.

Инспекцијски надзор почиње кад инспектор, након што покаже службену легитимацију и докаже свој идентитет, уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу, налог за инспекцијски надзор. Изузеци од овог правила су:

- у случају одбијања уручења налога, када се сматра да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, и
- када, у складу са законом, налог није издат (нерегистровани субјекти и хитне мере), у ком случају инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине и у случају кад инспекцијски надзор обухвата већи број субјеката, укључујући и теренски инспекцијски надзор са истим предметом надзора, који се у периоду одређеном у налогу врши узастопно код више надзираних субјеката, што је чест случај у саобраћајном инспекцијском надзору. У поступку инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога/предметом надзора, осим кад се надзор врши над нерегистрованим субјектом, када се инспекцијски надзор врши и без налога.

У току вршења инспекцијског надзора инспектор може да затражи допунски налог (незаконитост изван предмета налога у блиској вези са предметом из налога, повећање броја инспектора и продужење времена трајања надзора) или засебан налог ако откривена незаконитост није у блиској вези са налогом утврђеним предметом.

Налог се издаје за редован, ванредни, мешовити и допунски инспекцијски надзор, стим да су ванредни и допунски инспекцијски надзори могући и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, *што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору*. За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору - Инспектор је дужан да о предстојећем инспекцијском надзору, у писаном облику (електронским путем, а може и на папиру) обавести надзираног субјекта, најкасније *три дана* пре почетка надзора. Инспекцијски надзор *без обавештавања* надзираног субјекта о предстојећем надзору

може отпочети: када постоје разлози за неодложно поступање или бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора и када то налаже заштита јавног интереса, отклањање непосредне опасности по утврђена заштићена добра, права и интересе, који су ближе наведени у ЗИН-у и када постоји бојазан да ће надзирани субјект или треће лице сакрити, уништити или на други начин учинити неупотребљивом исправу или предмет који је од значаја за вођење поступка.

Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор, а када налог за инспекцијски надзор није издат, у складу са законом, разлоге за изостављање обавештења инспектор уноси узаписник.

Покретање поступка инспекцијског надзора - Поступак саобраћајног инспекцијског надзора покреће се и води: по службеној дужности и захтевом надзираног субјекта за вршење потврђујућег инспекцијског надзора.

Када оцењује постојање разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке грађана и правних лица, као и упозорења надлежних органа.

Представке грађана и правних лица имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, према ЗИН-у, немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Подносилац представке може бити странка у поступку покренутом по службеној дужности само уколико исход инспекцијског надзора може да утиче на његово право, обавезу или правни интерес. То лице може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка.

Ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права, инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке о чему ће обавестити 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.

Овлашћења саобраћајног инспектора ради утврђивања чињеница - Овлашћења саобраћајног инспектора ради утврђивања чињеница уређена су посебним законима. Саобраћајни инспектор примењује овлашћења инспектора утврђена ЗИН-ом, која нису прописана секторским законима.

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа - Законом о превозу путника у друмском саобраћају прописано је овлашћење инспектора да привремено одузме предмете у два случаја:

- привремено одузимање путничког возила којим се обавља такси превоз, а које је употребљено за извршење прекршаја или привредног преступа, до правоснажног окончања прекршајног, односно поступка за привредне преступе и изда потврду о одузимању путничког возила, о чему је већ било речи у овом тексту,
- привремено одузимање идентификационе исправе – такси дозволе до отклањања утврђене неправилности, уз потврду о одузимању дозволе.

У оба случаја, овлашћење је установљено посебним законом.

Поред наведених овлашћења, ЗИН-ом предвиђена је могућност одузимања предмета и када посебним законом није прописано привремено одузимање предмета. Ради се о

овлашћењу инспектора да привремено одузме предмет ради обезбеђења доказа у поступку инспекцијског надзора.

Одузимање предмета ради обезбеђења доказа примењује се када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, под условом да је природа предмета таква да је за извођење доказа неопходно његово одузимање. О одузимању предмета у овом случају инспектор доноси *закључак*.

Записник о инспекцијском надзору - О инспекцијском надзору инспектор сачињава записник на прописаном обрасцу. Записник се доставља надзираном субјекту у року од *осам дана* од завршетка инспекцијског надзора, а надзирани субјект има право да стави примедбе на записник у року од *пет радних дана* од дана његовог пријема. *Записник може бити сачињен на лицу места и уручен надзираном субјекту одмах*. Овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије да прими записник, што инспектор констатује у писаном облику и у записнику наводи разлоге због којих је пријем записника одбијен. По оцени примедби на записник инспектор може да изврши допунски инспекцијски надзор, да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње. На допуну записника не може се ставити примедба.

3. Инспекцијске мере

Надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру и то: превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране и заплене. Мере треба да буду сразмерне процењеном ризику и утврђеним, односно могућим незаконитостима и штетним последицама. Дакле, мера је сразмерна када је адекватна остварењу законитог циља (отклањању или смањењу процењеног ризика) и најмање задире у права и интересе надзираног субјекта.

Превентивне мере - Превентивним мерама подстичу се правилност, исправност, уредност, безбедност и редовност у испуњавању обавеза. Изричу се конкретном субјекту, кроз записник, а ако надзирани субјект не поступи по превентивним мерама одређеним у записнику, инспектор изриче те мере решењем (члан 26. ЗИН-а). Превентивне мере се не могу изрећи нерегистрованом субјекту, а могу се изрећи непознатом субјекту.

Мере за отклањање незаконитости –Према ЗИН-у, када открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону, у записнику налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости. Обавеза надзираног субјекта је да писаним путем обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене и, ако јесте, инспектор окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости. У супротном, ако надзирани субјект у остављеном року не предузме наложене мере инспектор доноси решење којим изриче мере, с тим што може без одлагања донети решење којим изриче ове мере, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера.

Посебне мере наредбе, забране и заплене – Ако надзирани субјект не отклони незаконитост у *остављеном року*, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту *забрањује обављање делатности или вршење активности или заплемује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повредупрописа или су тиме настали*. Ову меру инспектор може изрећи одмах ако је неопходно дас се предузму хитне мере.

Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта – ЗИН (члан 32) даје могућност да, уколико у поступку вршења инспекцијског надзора инспектор не може да утврди ко је надзирани субјект или овлашћено лице тог надзираног субјекта, инспектор остави позив за тог субјекта, односно лице, на месту надзора, да одређеног дана и часа присуствује инспекцијском надзору, при чему касније оштећење, уништење или уклањање позива не утиче на ваљаност достављања. Ако се позвано лице не одазове, инспектор врши надзор у присуству службеног лица или лица које се затекне на месту надзора. Решење које инспектор донесе у овој ситуацији, инспектор истиче на видном месту на објекту или предмету који је био предмет инспекцијског надзора, чиме се сматра да је извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

4. Посебан поступак према нерегистрованом субјекту

Према ЗИН-у (члан 3 став 1 тачка 4), нерегистровани субјект је надзирани субјект који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта, када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности.

ЗИН у члану 33. став 2. дефинише другу категорију субјеката који се изједначавају са нерегистрованим субјектима. Ради се о субјекту који јесте уписан у основни регистар који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући *посебни* регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације или без пријаве надлежном органу или организацији, када су овај упис, сагласност или пријава прописани као услов за обављање те делатности или вршење те активности. Инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту.

Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се према плану инспекцијског надзора, али и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, без издавања налога за инспекцијски надзор и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Решењем, које се одмах доставља нерегистрованом субјекту, налажу се мере прописане ЗИН и посебне мере прописане посебним законом. Жалба не одлаже извршење решења.

СЕСИЈА VII

РЕШЕЊЕ И УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА

1. Решење

Према ЗИН-у, о мерама управљеним према надзираном субјекту, инспектор одлучује решењем.

Ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди повреде прописа, он сачињава записник о томе и доставља га надзираном субјекту, чиме окончава поступак инспекцијског надзора

Инспектор може меру наложити изрицањем усменог решења, кад оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни и животињски свет. У том случају, инспектор је дужан да

без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења, донесе писано решење.

На сва друга питања која се односе на решење, а нису уређена ЗИН-ом, примењује се одредбе ЗУП. Облик, делови и садржина решења уређени су уређени су чланом 140-141. ЗУП-а.

Окончање поступка без доношења решења - ЗИН, у члану 38, уређује поступање и законске претпоставке у случају „ћутања инспекције”, односно окончање поступка без доношења решења. Ако инспектор не донесе решење по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења – када налог у складу са законом није издат, односно када је законом прописан рок за доношење решења, надзирани субјект *може захтевати да инспектор оконча поступак*. Ако инспектор то не учини у прописаном року од *осам дана од дана подношења захтева*, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта. Ако је захтев за окончање поступка поднет у поступку који је покренут захтевом за потврђујући инспекцијски надзор, а инспектор га не оконча у року од осам дана од дана подношења тог захтева, сматра се да је поступак обустављен и да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта.

2. Управно извршење решења

Ако се решење не изврши у оквиру рока за добровољно извршење, приступа његовом принудном (управном) извршењу. За то је потребно да оно стекне својство извршности. Решење првостепеног органа постаје извршно у случајевима прописаним чланом 190. ЗУП-а.

Орган који је надлежан за спровођење извршења¹⁰ након наступања извршности решења и протеча рока за добровољно извршење решења доноси решење о извршењу чији је садржај одређен чланом 196. став 1. ЗУП-а.

Орган који је донео решење које се извршава може одложити извршење у складу са чланом 202. ЗУП, а орган који спроводи извршење може обуставити извршење у складу са чланом 203. ЗУП-а.

Управно извршење се, у зависности од предмета извршења, може спровести на три начина: извршењем преко других лица, извршењем посредном принудом (путем новчаних казни) и извршењем непосредном принудом.

Извршење преко других лица спроводи се када се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично. По завршетку извршења доноси се допунско решење којим се утврђују укупни трошкови спроведеног извршења.

Извршење посредном принудом (путем новчаних казни) спроводи се ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчане казне се изричу решењем у распону одређеном чланом 198. ЗУП-а с тим што казна која се изриче решењем може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења. Овај вид извршења погодан је за извршење решења којима су изречени одређена забрана или уздржавање од одређене радње или активности. Казне се могу

¹⁰ Решење о извршењу доноси овлашћени инспектор или службено лице „извршне службе, уколико је организована.

изрећи правном и физичком лицу, а према ЗИН-у, и одговорном лицу у правном лицу. Новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава *јавни извршитељ* у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

Извршење непосредном принудом се спроводи ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне или ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, кад природа обавезе то дозвољава, а пропис не забрањује.

СЕСИЈА VIII

ЖАЛБА, КОНТРОЛА РАДА И ОДГОВОРНОСТ ЗА РАД ИНСПЕКТОРА

1. Жалба

Посебни закони над којима саобраћајна инспекција врши надзор садрже одредбе о жалби на решење инспектора јединице локалне самоуправе.

Законом о превозу путника у друмском саобраћају (члан 164) и Законом о превозу терета у друмском саобраћају (члан 53), прописано је да се против решења овлашћеног лица општинске, односно градске управе, односно управе надлежне за послове саобраћаја може поднети жалба Министарству у року од 15 дана од дана достављања решења.

Жалба одлаже извршење решења, осим када се ради о предузимању *хитних мера*.

При оцени разлога за примену изузетка од одложеног дејства жалбе, поступа се сагласно члану 39. ЗИН-а, према којем жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање *хитних мера* ради спречавања или отклањања 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, што се посебно образлаже у решењу.

Када је реч о *изворним* пословима инспекцијског надзора над градским и приградским превозом путника, против решења комуналног инспектора, сагласно члану 37. Закона о комуналним делатностима, може се изјавити жалба општинском односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења. Жалба не одлаже извршење решења комуналног инспектора.

Чланом 202. ЗУП-а прописано је да је против *решења о извршењу* у поступку управног извршења дозвољена жалба, која не одлаже извршење решења. Жалба се може изјавити само на време, место и начин извршења. Жалба се предаје другостепеном органу у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу.

Жалбу против првостепеног решења може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка, а може је поднети и лице којем, по његовом захтеву, није признато својство странке у поступку. Разлози због којих решење може да се побија прописани су чланом 158. ЗУП-а.

Да би по жалби могло да се одлучује, у жалби се морају навести решење које се побија, његов број и датум и мора се назначити назив органа који га је донео и потпис жалиоца. Жалилац не мора посебно образложити жалбу, већ може само изложити у ком је погледу незадовољан решењем. И кад поднесак није означен као жалба, сматра се жалбом, ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

Поступање првостепеног органа по жалби – Првостепени орган, након што прими жалбу прво испитује формалнопроцесну исправност за одлучивање по жалби. Он својим решењем **одбацује жалбу** која није благовремена, није дозвољена и коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио. О одбацавању жалбе орган доноси тзв. процесно решење, против ког се може изјавити жалба (због повреде права на жалбу), у року од осам дана од дана обавештавања странке о решењу. Првостепени орган има законско овлашћење и да **сам одлучи по жалби** у законом прописаним случајевима. Најпре, он може да *поништи ожалбено решење* уколико оно садржи неки од разлога за поништавање решења без временског ограничења из члана 183. став 1. тач. 1)–6) ЗУП-а (најгрубље повреде закона). *Друго*, ако утврди да решење није законито и/или целисходно, може га *заменити новим решењем*, истовремено поништавајући раније, ожалбено решење, изузев ако је друкчије прописано посебним законом. Првостепени орган може да замени ожалбено решење, са допуном раније спроведеног поступка или без те допуне. Поступак ће се допунити уколико се жалбом оспорава утврђено чињенично стање или правилна примена правила поступка.

Ако првостепени орган не одбаци жалбу или сам не одлучи по жалби, жалбу прослеђује другостепеном органу у року од 15 односно 30 дана ако у поступку учествује и противна странка. Уз жалбу, он доставља и све списе предмета, укључујући и одговор на жалбу противне странке, као и *свој одговор на жалбу*, у ком је дужан да оцени све наводе из жалбе.

2. Притужба на рад службених лица

Притужбом на рад службених лица инспекције омогућена је заштита права или слобода странака и других лица од незаконите или неправилне радње, односно несавесног рада службеног лица инспекције. Наиме, чланом 52. ЗИН-а 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 њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе.

Притужба се подноси у складу са законом којим се уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе (члан 73. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи). Притужба се може поднети због некоректног односа службеног лица, инспектора, повреде етичких правила, правила понашања доброг службеника/инспектора, и сл., као и због непредузимања радње покретања поступка или необавештавања о поступању са представком.

На притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора дужан је да одговори непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење у року од 15 дана од дана подношења притужбе. Поступак по притужби захтева детаљно испитивање навода притужбе и утврђивање њене основаности. Поступак по притужби окончава давањем одговора, који није управни акт. Тај одговор треба да буде образложен и да садржи закључак о њеној основаности

Посебни случајеви одговорности инспектора регулисани су ЗИН-ом, у члану 53, према коме је инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора, поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о

државним службеницима, односно прописима о запосленима у аутономној покрајини и ЈЛС, посебно одговоран:

- ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;
- ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини (уколико не поднесе кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, не изда прекршајни налог и не изврши друге радње и не предузме друге мере на које је овлашћен);
- 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.

Ови посебни случајеви одговорности инспектора утврђени су као *тежа повреда радне дужности*.

КАЗЕНЕ МЕРЕ

Када открије незаконитост која је кажњива по закону, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајни налог (члан 42. ЗИН-а).

ЗИН-ом су у члану 42. прецизно прописане ситуације у којима, уз записником констатовано образложење, инспектор није дужан да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно изда прекршајни налог. У свим другим ситуацијама, неиздавање захтева за покретање прекршајног поступка и неиздавање прекршајног налога чини повреду радне дужности.

Прекршајни налог - Услови за издавање прекршајног налога, начин издавања прекршајног налога, његова садржина, поступак по захтеву за одлучивање од стране суда, регулисани су чл. 168–178. Закона о прекршајима¹¹. Изглед и садржина прекршајног налога уређени су Правилником о обрасцу прекршајног налога¹².

Прекршајни налог се издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу (члан 168. Закона о прекршајима). У том случају саобраћајни инспектор не може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, већ искључиво прекршајни налог, осим:

- када радњу прекршаја учини малолетник (тада се подноси захтев за покретање прекршајног поступка у складу са законом),
- када не постоје услови за издавање прекршајног налога у односу на правно или одговорно лице, и у том случају ће се против оба лица поднети захтев за покретање прекршајног поступка (на пример, за одговорно лице је прописана казна у фиксном износу, а за правно лице постоје основи сумње да је учинило прекршај за који је прописана казна у одређеном распону).

¹¹„Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС.

¹²„Службени гласник РС”, број 13/14.

Прекршајни налог се састоји од оригинала и две копије. Оригинал се уручује лицу против којег се издаје налог, осим у случају кад се налог издаје у електронској форми, када му се може уручити копија налога издатог у електронској форми. Прекршајни налог се издаје и уручује присутном лицу за које се сматра да је учинило прекршај, у моменту откривања прекршаја. Уколико оваквих лица има више, инспектор за сваког учиниоца прекршаја издаје посебан прекршајни налог. Ако је једно лице учинило више прекршаја, прекршајни налог се издаје за сваки прекршај понаособ. Лице против којег је издат прекршајни налог својим потписом на одговарајућем месту у налогу потврђује његов пријем. Ако присутно лице против којег се издаје прекршајни налог одбије да прими налог, инспектор ће га упозорити на последице одбијања пријема, унети у налог забелешку о одбијању пријема, дан и час када је пријем одбијен, чиме се сматра да је прекршајни налог уручен. Прекршајни налог може се доставити и путем поште или доставне службе овлашћеног органа, ако је лице за које се сматра да је учинило прекршај одсутно и када околности откривања или природа прекршаја то захтевају. У овом случају налог се доставља у складу са одредбама закона који уређује општи управни поступак.

По пријему прекршајног налога, лице коме је налог издат може прихватити одговорност и платити изречену казну или изјавити да ће захтевати судско одлучивање о налогу. Рок за плаћање изречене мере је осам дана. Ако лице против којег је издат прекршајни налог прихвати одговорност и у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога плати половину изречене казне, ослобађа се плаћања друге половине изречене новчане казне. Када утврди да је лице против којег је издат прекршајни налог платило половину изречене казне (у року од осам дана), односно пун износ новчане казне (после истека рока од осам дана), инспектор обавештава о томе надлежни прекршајни суд ради уношења података у регистар плаћених новчаних казни.

Лице против којег је издат прекршајни налог има право и да *не прихвати* одговорност за прекршај и да у року од осам дана од пријема прекршајног налога поднесе *захтев за судско одлучивање* (захтев чини потписан прекршајни налог), чиме стиче својство окривљеног у прекршајном поступку. Суд потом доноси решење о покретању поступка, чиме се сматра да одлука о новчаној казни из прекршајног налога није изречена, а ако суд утврди да је окривљени који је захтевао судско одлучивање одговоран за прекршај, својом одлуком ће га обавезати да новчану казну из прекршајног налога плати у пуном износу, као и да надокнади судске трошкове.

Прекршајни налог постаје *коначан и извршан* по истеку рока од осам дана од дана пријема ако лице против којег је издат прекршајни налог у том року *не плати* новчану казну или не захтева судско одлучивање о издатом прекршајном налогу. У том случају, инспектор доставља надлежном прекршајном суду прекршајни налог са констатацијом *коначности* и забелешком да новчана казна није плаћена, како би суд изречену новчану казну унео у регистар и спровео поступак извршења у складу са овим законом.

Захтев за покретање прекршајног поступка - Саобраћајни инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје утврђене посебним законима. Инспектор, као овлашћено лице, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка добија статус подносиоца захтева, а то значи да је на њему терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. Као подносилац захтева, инспектор постаје странка у поступку и дужан је да се одазове на позив суда.

Законом о прекршајима прописана је садржина захтева за покретање прекршајног поступка (члан 181). Захтев за покретање прекршајног поступка подноси се у онолико примерака колико има окривљених, укључујући и један примерак за суд. Ако захтев не садржи све прописане податке, суд ће затражити од подносиоца захтева да га у

одређеном року допуни, а ако подносилац захтева не отклони недостатке у одређеном року, сматраће се да је одустао од захтева и захтев ће се решењем одбацити.

Од посебног значаја за законито сачињавање захтева за покретање прекршајног поступка је познавање одредаба Закона о прекршајима које се односе, нарочито, на следеће: *Временско важење прописа* (члан 6), *Забрана поновног суђења у истој ствари* (члан 8), *Радња извршења прекршаја* (члан 10. Закона), *Време извршења прекршаја* (члан 11), *Место извршења прекршаја* (члан 12), *Субјекти одговорности* чл. 27–31.