



Славица Жугић
Ивана Глигоријевић

ПРИРУЧНИК ЗА КОМУНАЛНУ ИНСПЕКЦИЈУ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



**ПРИРУЧНИК ЗА КОМУНАЛНУ ИНСПЕКЦИЈУ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Славица Жугић
Ивана Глигоријевић

**ПРИРУЧНИК
ЗА КОМУНАЛНУ ИНСПЕКЦИЈУ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ**

Београд, 2020.

**ПРИРУЧНИК ЗА КОМУНАЛНУ ИНСПЕКЦИЈУ
ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Аутори

Славица Жугић
Ивана Глигоријевић

Издавач

Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Лектура

Ивана Андрић

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 500

Година и месец издавања

Београд, 2020.

ISBN 978-86-80480-04-6

Садржај

I	УВОД	9
II	КОМУНАЛНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР	13
	1. ПОЈАМ И ЦИЉ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	13
	2. ОСНИВАЊЕ, НАЧИН ОРГАНИЗОВАЊА И КАПАЦИТЕТИ КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ ЈЛС	14
	2.1. Законски оквир	14
	2.2. Начин организовања и капацитети неопходни за вршење комуналног инспекцијског надзора	16
	3. КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР	18
	3.1. Услови за обављање посла, испит за инспекторе и службена легитимација	18
	3.2. Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова лицу које није инспектор	20
	3.3. Самосталност у раду	20
III	ОБЛАСТ НАДЗОРА – ПОСЛОВИ КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ	23
	1. НАДЗОР НАД ОБАВЉАЊЕМ КОМУНАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И КОМУНАЛНИМ РЕДОМ	23
	1.1. Правни оквир	23
	1.2. Комуналне делатности	24
	1.3. Инспекцијски надзор	28
	1.4. Делокруг послова комуналне инспекције јединице локалне самоуправе	29
	1.5. Права и дужности комуналног инспектора	37
	2. НАДЗОР КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА, ОДНОСНО ПИТАЊИМА	39
	2.1. Инспекцијски надзор над постављањем објеката привременог карактера	39
	2.2. Инспекцијски надзор над држањем и заштитом домаћих животиња	41
	2.3. Инспекцијски надзор над применом Закона о становању и одржавању зграда	44
	2.4. Инспекцијски надзор над оглашавањем на отвореним површинама	55
	2.5. Инспекцијски надзор над применом Закона о трговини	57

IV	НАЧИН ВРШЕЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	63
1.	ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	63
1.1.	Праћење стања и процена ризика.....	63
1.2.	План инспекцијског надзора.....	66
1.3.	Усклађивање и координација инспекцијског надзора.....	68
2.	ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ И КОНТРОЛНЕ ЛИСТЕ	70
2.1.	Превентивно деловање.....	70
2.2.	Контролне листе.....	71
3.	ПРИМЕНА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ	73
4.	ПОСТУПАК ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	74
4.1.	Врсте и облици инспекцијског надзора.....	74
4.2.	Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над надзираним субјектом.....	76
4.3.	Налог за инспекцијски надзор.....	77
4.4.	Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору.....	79
4.5.	Покретање поступка инспекцијског надзора.....	80
4.6.	Време инспекцијског надзора.....	82
4.7.	Права и дужности надзираног субјекта.....	83
4.8.	Овлашћења комуналног инспектора за утврђивање чињеница.....	84
4.9.	Увиђај у стамбеном простору.....	85
4.10.	Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа.....	88
4.11.	Записник о инспекцијском надзору.....	91
5.	МЕРЕ УПРАВЉЕНЕ ПРЕМА НАДЗИРАНОМ СУБЈЕКТУ	93
5.1.	Мере управљене према надзираним субјектима и њихова сразмерност.....	93
5.2.	Превентивне мере.....	93
5.3.	Корективне мере.....	94
5.4.	Акт о примени прописа.....	95
5.5.	Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта.....	96
5.6.	Посебан поступак према нерегистрованом субјекту.....	97
6.	РЕШЕЊЕ, ОКОНЧАЊЕ ПОСТУПКА БЕЗ ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА, УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА И КАЗНЕНЕ И ДРУГЕ МЕРЕ	100
6.1.	Решење.....	100
6.2.	Окончање поступка без доношења решења.....	103
6.3.	Управно извршење решења.....	103
6.4.	Казнене и друге мере.....	107

V	ЖАЛБА ПРОТИВ РЕШЕЊА ИНСПЕКТОРА, КОНТРОЛА РАДА И ОДГОВОРНОСТ ЗА РАД.....	117
	1. ЖАЛБА	117
	2. ПРИТУЖБА НА РАД СЛУЖБЕНИХ ЛИЦА ИНСПЕКЦИЈЕ.....	121
	3. УНУТРАШЊА КОНТРОЛА	122
	4. ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ ОДГОВОРНОСТИ ИНСПЕКТОРА	123
	5. ЕВИДЕНЦИЈЕ О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ И ИЗВЕШТАВАЊЕ.....	126
	5.1. Евиденције о инспекцијском надзору.....	126
	5.2. Извештавање	128
VI	МОДЕЛИ АКТА И ПРИЛОЗИ	131
	МОДЕЛ 1: Решење за нерегистровани субјект.....	133
	МОДЕЛ 2: Решење о уклањању остављене робе	136
	МОДЕЛ 3: Решење управнику стамбене заједнице који није поднео извештај о раду	138
	МОДЕЛ 4: Решење за власника стана који не плаћа трошкове одржавања зграде.....	141
	МОДЕЛ 5: Решење о извршењу преко другог лица са налогом извршенику да положи средства потребна за спровођење управног извршења	145
	МОДЕЛ 6: Решење о управном извршењу посредном принудом	148
	МОДЕЛ 7: Решење о изрицању новчане казне правном и одговорном лицу	151
	МОДЕЛ 8: Решење о изрицању новчане казне физичком лицу	154
	МОДЕЛ 9: Захтев за покретање прекршајног поступка против правног и одговорног лица	157
	МОДЕЛ 10: Захтев за покретање прекршајног поступка против предузетника	160
	МОДЕЛ 11: Допунско решење о трошковима	163
	МОДЕЛ 12: Предлог за издавање решења за улазак у стан	166
	МОДЕЛ 13: Закључак о признавању својства странке	169
	МОДЕЛ 14: Закључак о одбијању захтева за признавање својства странке	171
	ПРИЛОГ 1: Рокови за предузимање радњи у поступку прописани Законом о инспекцијском надзору	173
VII	ЛИТЕРАТУРА.....	177
	Стручна литература	177
	Прописи	177
	Судска пракса	180
	Интернет извори	180

I УВОД

Неколико протеклих година било је у знаку детаљне анализе постојећег стања и темељне реформе инспекцијског надзора, која је започета доношењем Закона о инспекцијском надзору 2015. године, као недостајућег системског закона који уређује ову област.

Реформе су имале циљ да исправе све недостатке који су утврђени анализом постојећег стања, те да уведу једнообразне стандарде, правила и процедуре за све инспекције и тиме унапреде ефикасност и ефективност рада инспекција, повећају поверење надзираних субјеката у рад инспекција, уведу превенцију као главни механизам за обезбеђивање законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката, побољшају информисаност надзираних субјеката о њиховим правима и обавезама, елиминишу сувишне контроле, обавезу инспекције на праћење стања, процену ризика и прављење стратешких и годишњих планова инспекцијског надзора, обавезу инспекције на усклађивање рада и координацију, уведу контролне листе и самопроверу као начин провере усклађености рада надзираног субјекта са законом, омогуће да се инспекцијски надзор изврши тако да се не омета рад надзираних субјекта, али и да се увођењем појма нерегистрованог субјекта сузбије ова појава, прописивањем посебних овлашћења и дужности које инспектори у току надзора имају у односу према њима.

Дакле, задатак инспектора је веома комплексан. Од њих се очекује много. Најпре, да знају своја овлашћења, надлежности и одговорности, што подразумева да познају прописе који су на снази, редовно прате њихове измене, да буду без дилема у тумачењу и примени прописа, процедурама, да су у стању да то знање пренесу надзираним субјектима и информишу их о њиховим правима и обавезама и изменама прописа, пруже им подршку и дају савет, тј. да делују превентивно и саветодавно, да терен обилазе по утврђеном плану, вршећи инспекцијски надзор код оних субјеката код којих је процењен одређени степен ризика и тиме своју функцију изврше ефикасно уз најмањи утрошак буџетских средстава, а потом и да применом прописаних мера репресије, оне упорне прекршиоце закона и других прописа казне и принуде да их поштују. Од инспектора се очекује и да током године воде ажурну евиденцију свих мера које су предузели како би били у стању да дају месечни и годишњи извештај о свом раду.

Након ступања на снагу Закона о инспекцијском надзору организоване су обуке, намењене свим инспекторима, у чијој организацији је са ресорним министарством учествовала и Стална конференција градова и општина, а чији је циљ био да инспекторе упознају са одредбама закона, поступком, новинама у начину остваривања циља инспекције, односу тог закона са другим општим и посебним законима, као и правима, обавезама и овлашћењима свих учесника у поступку.

Овај приручник је намењен комуналним инспекторима из јединица локалне самоуправе, јер је познато да је област комуналног инспекцијског надзора веома специфична због своје ширине, разноликости и великог броја прописа које комунални инспектор примењује у свом раду.

Област или, тачније, области комуналних делатности регулише више закона и подзаконских аката, као и локалних прописа и прописа које доносе пружаоци комуналних услуга када за то имају јавно овлашћење. Када је реч о законима, поред системског прописа – Закона о комуналним делатностима, постоје и посебни закони који уређују поједине комуналне делатности. Сви ти закони су темељни прописи за вршиоце инспекцијског надзора и обе врсте поменутих закона садрже норме о инспекцијском надзору. Уз комуналне делатности, локални комунални инспектори врше надзор и над појединим другим делатностима, односно питањима која уређују други закони (становање, оглашавање и друго). Коначно, поступак вршења инспекцијског надзора има снажну управну компоненту, која стога подразумева примену Закона о општем управном поступку. Због овако сложене нормативне ситуације, проблеми и недоумице комуналних инспектора на које налазе у пракси, специфични су у односу на друге инспекције.

Приручник је намењен и осталим запосленима у јединицама локалне самоуправе који се баве пословима у комуналној области, али и свим заинтересованим грађанима који желе да се ближе упознају са радом комуналне инспекције.

Циљ Приручника је да се на детаљан начин разраде питања значајна за рад комуналне инспекције с обзиром на број прописа и делокруг локалне комуналне инспекције, а пре свега да се на целовит начин сагледају послови комуналних инспектора, вршење инспекцијског надзора, права и дужности, као и овлашћења комуналног инспектора и др., све у складу са посебним прописима који уређују послове комуналне инспекције, Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку. Циљ је да разрадом ових питања допринесемо уједначеном поступању комуналних инспектора из јединице локалне самоуправе, квалитету њиховог рада, а тиме и повећању поверења грађана у рад комуналних инспектора, који је, више од других инспекција, грађанима видљив и подложен њиховој оцени.

Ради лакше употребе и разумевања, Приручник је подељен у седам поглавља, укључујући и увод. У *другом* поглављу обрађени су појам и циљ инспекцијског надзора, законски оквир и начин организовања и капацитети неопходни за вршење комуналног инспекцијског надзора и питања везана за комуналног инспектора; у *шрећем* је дат преглед области надзора, односно послова комуналне инспекције,

како изворних тако и поверених послова; у *четвртој* – вршење инспекцијског надзора; у *петтој* – жалба против решења инспектора, контрола рада и одговорност за рад; у *шестој* – модели одређених аката. На крају, Приручник садржи и скраћени попис литературе коју су аутори користили током његове израде.

Садржина Приручника одговара стању законодавства у време израде текста.

Аутори изражавају захвалност професору др Богољубу Милосављевићу због предлога за унапређење текста, који су у целости прихваћени и уграђени у текст Приручника.

II КОМУНАЛНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

1. ПОЈАМ И ЦИЉ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Инспекцијски надзор је посао управе (државне, покрајинске и локалне). Њиме се врши контрола над спровођењем закона и других прописа ради превенције (спречавања) и отклањања кршења закона и других прописа, а врше га овлашћена службена лица из управе, која у вршењу надзора имају посебна овлашћења и одговорности.

Комунална инспекција је једна од инспекција која је у надлежности јединица локалне самоуправе (градова и општина) и аутономне покрајине. У зависности од области, она постоји на локалном и на државном нивоу, а градови и општине је обављају као изворну или као поверену надлежност. 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.

Закон о инспекцијском надзору¹ (даље у тексту: ЗИН), у члану 2, инспекцијски надзор је дефинисао као посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, а то је Закон о државној управи, којим је прописано да инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени (члан 18)².

ЗИН-ом је даље прописано да инспекцијски надзор врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе с циљем 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 (члан 2).

Такође, инспекцијски надзор је поступак који у пословима из своје изворне надлежности органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе,

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

2 „Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон.

као и органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други субјекти са јавним овлашћењима врше као друге облике надзора и контроле (члан 4. став 8. ЗИН).

Законодавац нам је кроз ове одредбе предочио нове тенденције у поступању инспекција тако што је као циљ инспекцијског надзора поставио не само законитост већ и безбедност, савремене методе на чију примену су инспекције обавезне, као и то да репресија, сасвим јасно, није више друго име за инспекцију и примарни механизам који она користи. Тек уколико превенција не уроди плодом, инспекције су овлашћене за налагање других мера, што се не односи на ситуације које захтевају предузимање хитних мера и поступак који се води против нерегистрованих субјеката, којима закон посвећује посебну пажњу.

2. ОСНИВАЊЕ, НАЧИН ОРГАНИЗОВАЊА И КАПАЦИТЕТИ КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ ЈЛС

У овом делу ћемо се осврнути на законски оквир и начин организовања комуналне инспекције у градовима и општинама, као и на питања на којим све нивоима постоји комунална инспекција, који закони дају правни основ за рад комуналне инспекције на нивоу јединице локалне самоуправе, да ли је то изворни или поверени посао, како су комуналне инспекције организоване, шта је све потребно обезбедити за њихово успешно функционисање, да ли свака јединица локалне самоуправе мора да има комуналну инспекцију, колико је она значајна за јединицу локалне самоуправе, како се финансира, коме припадају приходи од наплаћених казни.

2.1. Законски оквир

У законски оквир спадају сви закони и прописи који јединицама локалне самоуправе дају право да врше комунални инспекцијски надзор и који уређују област деловања и надлежност, поступак, права, обавезе и одговорности комуналних инспектора, руководиоца комуналне инспекције и странака у поступку.

Уставом Републике Србије (даље у тексту: Устав) утврђено је право општине да преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (члан 190. став 1. тачка 1)³. Исто право јединица локалне самоуправе утврђено је чланом 20. став 1. Закона о локалној самоуправи⁴. Уставом

3 „Сл. гласник РС”, број 98/06.

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

(члан 137), као и Законом о државној управи (члан 4) утврђено је право Републике Србије да законом повери одређене послове државне управе имаоцима јавних овлашћења (аутономним покрајинама, општинама, градовима и Граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама и физичким лицима). Када је реч о пословима инспекцијског надзора, то право је ограничено тако да они могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и Града Београда (члан 54. став 2. Закона о државној управи). Ово питање је даље разрађено Законом о локалној самоуправи (чл. 21–22).

Законом о комуналним делатностима, који одређује комуналне делатности и уређује опште услове и начин њиховог обављања, прописано је да надзор над извршавањем одредаба тог закона и републичких прописа донетих на основу тог закона врше министарство надлежно за послове комуналних делатности и јединица локалне самоуправе. Министарство инспекцијски надзор врши преко републичких комуналних инспектора, у оквиру делокруга утврђеног законом, а јединица локалне самоуправе преко општинских, односно градских комуналних инспектора, међу које спада и комунални инспектор градске општине, када послове инспекцијског надзора врши на основу прописа града, односно Града Београда (члан 32).⁵ Јединица локалне самоуправе врши инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о комуналним делатностима и републичких прописа донетих на основу тог закона, као и прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу тог закона.

Закон о министарствима⁶ утврдио је да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на уређивање стамбених односа и стамбеног пословања, као и инспекцијски надзор над обављањем комуналних делатности (члан 6).

Осим Закона о комуналним делатностима, област надзора, овлашћења и мере које је комунални инспектор јединице локалне самоуправе овлашћен да наложи, регулисани су и Законом о становању и одржавању зграда⁷, Законом о оглашавању⁸, Законом о трговини⁹ и одлукама које доносе јединице локалне самоуправе на основу овлашћења из поменутих закона, као и одлукама које су донете на основу овлашћења из других закона, као што су Закон о планирању и изградњи¹⁰ и Закон о добробити животиња¹¹.

Поступак инспекцијског надзора, па тако и комуналног инспекцијског надзора, регулисан је и ЗИН-ом, као законом који се *сходно* примењује у поступку

5 „Сл. гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18.

6 „Сл. гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17.

7 „Сл. гласник РС”, број 104/16 и 9/20 – др. закон.

8 „Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 52/19.

9 „Сл. гласник РС”, број 52/19.

10 „Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20.

11 „Сл. гласник РС”, број 41/09.

инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, а којим су на општи начин уређени садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора, и Законом о општем управном поступку (даље у тексту: ЗУП)¹², као законом који се примењује на поступање у свим управним стварима. Сходна примена значи прилагођену примену, а не буквалну или дословну примену. Прилагођена примена је она која одговара природи послова и специфичним условима, уз поштовање основног смисла закона.

2.2. Начин организовања и капацитети неопходни за вршење комуналног инспекцијског надзора

Под начином организовања и капацитетима неопходним за вршење комуналног инспекцијског надзора, подразумева се организовање вршења послова комуналне инспекције, послова управног извршења преко другог лица, формирањем посебне организационе јединице или систематизовање ових послова унутар неке друге организационе јединице, као и финансирање рада ових служби.

Комунални инспекцијски надзор је посао општинске и градске управе.

У општинској управи образованој као јединственом органу, за вршење сродних послова могу се образовати унутрашње организационе јединице, а када се општинска управа организује у више управа, у оквиру једне управе образују се унутрашње организационе јединице за вршење сродних послова (чл. 54 и 55. Закона о локалној самоуправи).

Имајући то у виду, комунална инспекција је најчешће организована у једну организациону јединицу (одељење или секретаријат) са другим инспекцијама које су у надлежности јединица локалне самоуправе, као што су грађевинска инспекција, инспекција за заштиту животне средине, саобраћајна инспекција и друге, или припада одељењу које се бави комуналним питањима. Из разлога целисходности, јединице локалне самоуправе се најчешће одлучују за то да и послови управног извршења буду систематизовани у оквиру те исте организационе јединице.

Комунални инспекцијски надзор је од великог значаја за јединице локалне самоуправе и њихове грађане и специфичан по томе што је у служби великог броја грађана и што подразумева надзор над већим бројем надзираних субјеката од осталих инспекција. Међутим, без обзира на то, у пракси се може десити да неки град или општина немају капацитета за формирање комуналне инспекције и извршне службе која би је пратила у раду. У том случају, они могу, у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи, остварити међуопштинску сарадњу са неким другим градом или општином.

¹² „Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

Ова врста сарадње и удруживања може се остварити закључивањем споразума о оснивању заједничког органа или службе за комуналну инспекцију, споразума о уступању послова комуналне инспекције и споразума о оснивању заједничког органа или службе за инспекцијске послове(чл. 88–89. Закона о локалној самоуправи).¹³

Што се тиче финансирања рада комуналне инспекције, као и послова управног извршења решења комуналних инспектора, оно зависи од тога да ли се ради о области надзора која спада у изворну или поверену надлежност. Изворне надлежности финансирају се из буџета јединице локалне самоуправе, а поверени послови из буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине, када су јединице локалне самоуправе оне повериле своје надлежности. У оба случаја се ради о локалном буџету, с тим што су у првом случају у питању изворни приходи локалног буџета, а у другом пренета средства из државног буџета.

На територији града, уколико то прописује статут града, могу се образовати две или више градских општина, с тим што Град Београд има законску обавезу образовања градских општина (члан 25. Закона о локалној самоуправи и члан 6. Закон о главном граду). Градске општине, по Уставу, нису јединице локалне самоуправе, оне немају уставне надлежности нити им се гарантују положај и друга права типична за јединице локалне самоуправе. Оне су, у целини, творевина градског статута, па од тог акта зависе њихово постојање, њихово подручје, изглед њихових органа (који могу бити другачији од органа општина које нису у саставу градова) и послови које ће им град пренети у надлежност.¹⁴ Дакле, градске општине врше послове из надлежности града, што се односи и на послове комуналне инспекције када су статутом ти послови пренети градској општини. Сагласно томе, градски органи врше надзор над радом градских општина и одговорни су за извршење надлежности града. Градске општине су статутом образоване у Београду (17), Нишу (5), Пожаревцу (2), Ужицу (2) и Врању (2).¹⁵ Послови комуналне инспекције прилагођени су потребама и условима специфичним за сваки од ових градова.¹⁶

13 СКГО је с циљем да пружи подршку општинама и градовима израдила „Методолошко упутство за израду споразума о међуопштинској сарадњи” и два модела споразума о међуопштинској сарадњи за одређене области инспекцијског надзора (уступање изворних послова између ЈЛС и заједничка служба за изворне и поверене послове), који су доступни на званичној интернет страници СКГО: <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2228/skgo-izradila-modele-sektorskih-sporazuma-za-uspostavljanje-medjuopstinske-saradnje>.

14 Богољуб Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, СКГО 2009, стр. 31.

15 Нови Сад је доношењем новог Статута Града Новог Сада („Сл. лист Града Новог Сада”, број 11/19) укинуо градске општине, чије је образовање било предвиђено раније важећим Статутом.

16 Статутом града Београда („Сл. лист града Београда”, бр. 39/08, 6/10, 23/13 и 60/19) прописано је да градске општине врше инспекцијски надзор у комуналној области у складу са посебном одлуком града, као и инспекцијски надзор у области становања и одржавања стамбених зграда. Одлуком о комуналној инспекцији („Сл. лист града Београда”, бр.18/92, 19/92, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99, 11/05, 29715, 19/17 и 26/19) прописано је да комунална инспекција градске општине у првом степену врши све послове инспекцијског надзора, изузев послова које, у складу са том одлуком, у првом степену врши комунална инспекција града.

У току вршења инспекцијског надзора, комунални инспектори су овлашћени да издају прекршајни налог, изричу новчане казне за неизвршење решења у складу са законом. Приход од новчаних казни за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, новчаних казни изречених у управном поступку, као и одузета имовинска корист у том поступку су изворни приходи јединице локалне самоуправе (члан 6. Закона о финансирању локалне самоуправе).¹⁷

3. КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

У овом делу биће речи о условима потребним за обављање послова комуналног инспектора, испиту за инспектора, давању овлашћења службенику који није инспектор и поверавању стручних послова лицу које није инспектор и о службеним легитимацијама инспектора.

3.1. Услови за обављање посла, испит за инспекторе и службена легитимација

Услови које лице мора да испуни да би могло да обавља послове инспектора или руководиоца инспекције, прописани су Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који прописује дужности службеника у радном односу на неодређено време и службеника на пробном раду, Законом о инспекцијском надзору, којим су утврђени општи услови за све инспекторе и руководиоце инспекција и Законом о комуналним делатностима, којим су прописани посебни услови.

Испит за инспекторе

Испит за инспекторе је новина коју је увео Закон о инспекцијском надзору и њега су дужни да полажу:

- инспектор који је на дан ступања на снагу овог закона имао мање од седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора,
- лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време, у року од шест месеци од дана заснивања радног односа,

¹⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – усклађени дин. изн., 125/14 – усклађени дин. изн., 95/15 – усклађени дин. изн., 83/16, 91/16 – усклађени дин. изн., 104/16 – др. закон, 96/17 – усклађени дин. изн., 89/18 – усклађени дин. изн., 95/18 – др. закон и 86/19 – усклађени дин. изн.

- лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора, у року од шест месеци од дана заснивања радног односа,
- лице које је први пут засновало радни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора до окончања приправничког стажа.

Осим ових лица, испит за инспектора могу полагати и друга лица која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за обављање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

Правила полагања овог испита уређена су Правилником о програму и начину спровођења испита за инспектора.¹⁸

Осим овог испита, Законом о трговини је прописано да комунални инспектор који обавља поверене послове надзора над тим законом мора да има положен *йосебан сѣручни испити за тржишној инспектора*. Ближе одредбе о полагању овог испита садржане су у Правилнику о програму и начину полагања посебног стручног испита за тржишног инспектора¹⁹.

Службена легитимација

Комунални инспектор, као и овлашћени службеник, приликом вршења инспекцијског надзора, мора имати службену легитимацију, којом доказује своје службено својство и идентитет. Инспектор службену легитимацију добија даном ступања на рад, обавезан је да је носи са собом, покаже је надзираном субјекту ради доказивања свог идентитета, стварне и месне надлежности и обавезан је да је врати по престанку функције комуналног инспектора, из било ког разлога.

Службену легитимацију издаје руководилац инспекције, а инспектор има право и дужност да је користи док обавља послове инспекцијског надзора.

Ако инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе легитимације, осим фотографије, има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација.

Број легитимације комуналног инспектора обавезно се уноси у налог за инспекцијски надзор, у записник са увиђаја и увод управног акта који доноси инспектор.

18 Материјал потребан за полагање испита доступан је на званичној интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе Републике Србије: <http://mduls.gov.rs/strucni-ispiti/ispit-za-inspektore/?script=lat>.

19 „Сл. гласник РС”, број 59/11. Детаљи о овом испиту могу се пронаћи на званичној интернет презентацији Министарства трговине, туризма и телекомуникација Републике Србије: <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/polaganje-posebnog-strucnog-ispita/>.

3.2. Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова лицу које није инспектор

Могућност коју је увео ЗИН је давање овлашћења службенику који није инспектор да привремено врши послове предузимања управних радњи²⁰ у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора. Ова могућност користи се у случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року. Овлашћење даје руководиоца инспекције, а лице које добија овлашћење мора да испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора. Овлашћење се даје док трају наведене околности (члан 48. ЗИН).

На другој страни, када у одређеној области постоји потреба за повременим инспекцијским надзором и мали је обим посла, могуће је да инспекцијски надзор врши службеник који за то испуњава услове. Он ће тада имати сва овлашћења инспектора, а за вршење надзора мора имати посебно овлашћење руководиоца инспекције.

Поред могућности да се службенику који није инспектор да овлашћење за вршење инспекцијског надзора, предвиђена је могућност да се лицу које није службеник може поверити вршење појединих стручних послова инспекције, с тим што ово овлашћење мора бити прописано посебним законом.

3.3. Самосталност у раду

Самосталност у раду инспектора је до скоро била регулисана само ЗУП-ом, као начело које важи за сва службена лица која воде управни поступак. Међутим, није било довољно прецизних одредаба о самосталности, које дефинишу шта она тачно подразумева, у којим областима поступка су инспектори самостални, чиме је та самосталност ограничена, на који начин је заштићена, шта се сматра нарушавањем самосталности, а шта не.

Данас је питање самосталности у раду инспектора регулисано ЗИН-ом и ЗУП-ом и Кодексом понашања и етике инспектора²¹.

ЗУП-ом је, као једно од основних начела на којима се заснива управни поступак, прописано начело самосталности. Оно подразумева да орган поступа у

20 Лице које добије овлашћење има право да на основу њега врши инспекцијски надзор и предузима радње и изриче мере које су за инспектора утврђене прописима којима се уређује ова област, као нпр. да изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција, да изврши увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом, узима писане и усмене изјаве, врши увиђај, фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор итд.

21 Документ Координационе комисије за инспекцијски надзор, усвојен 18. септембра 2018. године.

управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења, а да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.

Самосталност подразумева и дужност комуналног инспектора да све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари, правилно, истинито и потпуно утврди, а да одлучне чињенице утврди на основу свог уверења које је засновано на савесној и брижљивој оцени сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка (начело истине и слободне оцене доказа).

Одлуку о начину окончања поступка инспекцијског надзора и мерама које ће предузети, инспектор доноси у границама законом датог овлашћења, водећи рачуна о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима (начело законитости и предвидивости).

Приликом налагања обавезе надзираном субјекту, комунални инспектор је дужан да примени оне од прописаних мера које су по надзираног субјекта повољније, ако се и њима остварује сврха прописа (начело сразмерности).

Рад комуналног инспектора, тј. законитост и правилност његовог рада подложни су преиспитивању од стране другостепеног органа. Уколико је у поступку по жалби изјављеној на решење комуналног инспектора, другостепени орган поништио побијано решење и вратио предмет првостепеном органу на поновни поступак, са упутством у решењу у ком погледу првостепени орган треба да допуни поступак, комунални инспектор је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу.

На исти начин рад комуналног инспектора подложен је преиспитивању и у случају када Управни суд поништи управни акт другостепеног органа против којег је био покренут управни спор. Законом о управним споровима је прописано да је, уколико је уместо поништеног управног акта потребно донети други, надлежни орган дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Осим тога, Заштитник грађана има овлашћење да даје препоруке, а да орган на његову препоруку може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица.

ЗИН-ом је такође регулисано питање самосталности инспектора у раду. Овим законом је прописано да је инспектор самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом, као и да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Питање самосталности инспектора у раду регулисано је и Кодексом понашања и етике инспектора, којим је прописано да је инспектор самосталан у вршењу инспекцијског надзора и обављању посла инспектора, вођењу поступка, извођењу доказа, утврђивању чињеница, доношењу одлука, изрицању мера и давању препорука.

Самосталност инспектора у раду заштићена је тиме што је прописано да инспектор посао обавља самостално, без незаконитог спољашњег утицаја, ограничења, наговарања, притисака, претњи или мешања. Инспектор брани самосталност од политичких притисака, интервенција и утицаја и, у случају угрожавања или нарушавања самосталности, потражиће заштиту од руководиоца, унутрашње контроле инспекције или другог надлежног органа.

Осим тога, Кодексом је прописано да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи за које је овлашћен.

Самосталност у решавању омогућава инспектору да самостално утврђује чињенице и околности у инспекцијском надзору и службеној саветодавној посети, те да на основу слободне оцене доказа и утврђених чињеница и околности у сваком конкретном случају утврди да ли постоје незаконитости, неправилности, недостаци или пропусти, а – у случају да утврди да постоје и да је потребна интервенција – изрекне мере и да препоруке.

Кодексом је прописано да самосталност инспектора у одлучивању није ограничена ако је законом прописано да је инспектор обавезан да поступи по налогу или захтеву другостепеног органа, независног органа, јавног тужиоца и суда, као и да самосталност инспектора није нарушена када руководиоца, унутрашња контрола инспекције, други орган, странка или треће лице од инспектора тражи или препоручује да поступа законито, правилно, савесно и уједначено, сагласно начелу предвидивости, према постојећој правној пракси, односно у складу са актом о примени прописа, водећи рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима.

III ОБЛАСТ НАДЗОРА – ПОСЛОВИ КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ

1. НАДЗОР НАД ОБАВЉАЊЕМ КОМУНАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И КОМУНАЛНИМ РЕДОМ

1.1. Правни оквир

Комуналне делатности имају велики значај за функционисање локалне самоуправе и обезбеђивање остваривања широког круга права грађана и других субјеката, због чега су дефинисане као делатности од општег интереса. Комуналне делатности уређују и посебни прописи којима се ближе уређују посебна правила и услови за поједине комуналне делатности, као што су закони и други прописи о енергетици, управљању отпадом, водама, путевима, сахрањивању и гробљима, превозу путника, ветеринарству и др.

Закон о комуналним делатностима уређује: обављање комуналних делатности (надлежност за уређивање и вршиоце делатности); послове државне управе у вези са комуналним делатностима; поверавање обављања комуналне делатности; заједничко обављање комуналне делатности; права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга; финансирање; комуналну инфраструктуру; средства за обављање делатности и надзор над спровођењем закона.

Осим што су њиме комуналне делатности дефинисане као делатности од општег интереса, уређени општи услови и начин обављања комуналних делатности, Законом о комуналним делатностима је утврђено овлашћење за доношење републичких подзаконских прописа, према којем *Влада уређује*:

- *мерила за обављање комуналних делатности*: минимални обим који обухвата подручја, односно број становника за које се пружа одређена комунална услуга; учесталост пружања комуналне услуге; садржај комуналне услуге; показатељ квалитета и ефикасности пружања услуга;
- *садржину, начин и услове за ојјочињање обављања комуналних делатности*, одређених законом, којим се посебно уређује стручна оспособљеност кадрова и технички капацитет које морају да испуне вршиоци комуналних

делатности за обављање одређене комуналне делатности, ако то није уређено другим прописима;²²

- *садржину и начин вођења евиденције њивредних субјеката* који обављају одређену комуналну делатност.

Према законским одредбама, дужност *јединица локалне самоуправе* је да обезбеде услове за обављање комуналних делатности, као и квалитет обим, доступност, континуитет и надзор над њиховим вршењем, у складу са законом.

Јединице локалне самоуправе, на основу законског овлашћења, својим одлукама прописују начин обављања комуналних делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге.

Из изложеног произлази да је област комуналних делатности, која је Уставом дефинисана као изворна надлежност јединице локалне самоуправе, нормативно уређена тако што је део питања уређен, на системски начин, јединствено за територију целе Републике и једнако за све грађане „секторским законом” и републичким подзаконским актима, док је уређивање дела питања из ове области, самим законом, пренето јединицама локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе уређују питања из своје надлежности у складу са законом.

1.2. Комуналне делатности

Комуналне делатности утврђене Законом о комуналним делатностима су: снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање комуналним отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање гробљима и сахрањивање, погребна делатност, управљање јавним паркиралиштима, обезбеђивање јавног осветљења, управљање пијацама, одржавање улица и путева у градовима и другим насељима, одржавање чистоће на јавним површинама, одржавање јавних зелених површина, димничарске услуге, делатност зоохигијене.

Законом о комуналним делатностима је одређен и *садржај* комуналних делатности, што је од посебног значаја за примену закона и других прописа у комуналном инспекцијском надзору.

²² Уредба о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Сл.гласник РС”, бр. 13/18, 66/18, 51/19).

Садржај комуналних делатности утврђен Законом о комуналним делатностима

Ред. бр.	Комунална делатност	Садржај комуналне делатности
1.	Снабдевање водом за пиће	захватање, пречишћавање, прерада и испорука воде водоводном мрежом до мерног инструмента потрошача, обухватајући и мерни инструмент;
2.	Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода	сакупљање, одвођење, пречишћавање и испуштање отпадних, атмосферских и површинских вода са површина јавне намене, односно од прикључка корисника на уличну канализациону мрежу, третман отпадних вода у постројењу за пречишћавање, црпљење, одвоз и третирање фекалија из септичких јама;
3.	Производња и дистрибуција топлотне енергије	централизована производња и дистрибуција у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грејања;
4.	Управљање комуналним отпадом	сакупљање комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно одлагање укључујући управљање депонијама, одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекција секундарних сировина и одржавање, њихово складиштење и третман;
5.	Градски и приградски превоз путника	превоз путника унутар насељених места или између насељених места која се налазе на територији јединице локалне самоуправе, 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 пловила која врше превоз путника у домаћој линијској пловидби и сл. као саобраћајних објеката који се користе у тим видовима превоза);
6.	Управљање гробљима и сахрањивање	управљање гробљима и одржавање гробља; одржавање гробног места и наплата накнаде за одржавање гробног места; обезбеђивање, давање у закуп и продаја уређених гробних места; покопавање и ексумација посмртних остатака, кремирање и остављање пепела покојника; одржавање објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, розаријум, колумбаријум, крематоријум); одржавање пасивних гробаља и спомен-обележја;

Ред. бр.	Комунална делатност	Садржај комуналне делатности
7.	Погребна делатност ²³	преузимање и превоз посмртних остатака од места смрти, односно места на коме се налази умрла особа (стан, здравствена установа, институти за судску медицину и патологију, установе социјалне заштите и друга места) и превоз до места одређеног посебним прописом (патологије, судске медицине, гробља, крематоријума, аеродрома, пословног простора погребног предузећа у ком постоје прописани услови за смештај и чување покојника), организација сахране и испраћаја са прибављањем потребне документације за организацију превоза и сахрањивања, чување посмртних остатака у расхладном уређају и припремање покојника за сахрањивање;
8.	Управљање јавним паркиралиштима	услуга одржавања јавних паркиралишта и простора за паркирање на обележеним местима (затворени и отворени простори), организација и вршење контроле и наплате паркирања, услуга уклањања непрописно паркираних, одбачених или остављених возила, премештање паркираних возила под условима прописаним овим и другим посебним законом, постављање уређаја којима се по налогу надлежног органа спречава одвожење возила, као и уклањање, премештање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила у случајевима предвиђеним посебном одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уређује начин обављања комуналне делатности управљања јавним паркиралиштима, као и вршење наплате ових услуга;
9.	Обезбеђивање јавног осветљења	обухвата одржавање, адаптацију и унапређење објеката и инсталација јавног осветљења којима се осветљавају саобраћајне и друге површине јавне намене;
10.	Управљање пијацама	комунално опремање, одржавање објеката на пијацама (пијачног пословног простора, укључујући и киоске и тезге на отвореном простору), давање у закуп тезги на пијацама и организација делатности на затвореним и отвореним просторима који су намењени за обављање промета пољопривредно-прехрамбених и других производа;

²³ Први пут је утврђена Законом о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС”, број 104/16). Наиме, у погледу делатности погребних услуга, извршено је њихово раздвајање на делатност управљања гробљима и на погребну делатност, при чему су погребне делатности изузете из система поверавања, те ће свако правно лице и предузетник који испуни услове прописане законом и подзаконским актом моћи да обавља ову делатност.

Ред. бр.	Комунална делатност	Садржај комуналне делатности
11.	Одржавање улица и путева у градовима и другим насељима	извођење радова којима се обезбеђује несметано и безбедно одвијање саобраћаја и чува и унапређује употребна вредност улица, путева, тргова, платоа и сл.;
12.	Одржавање чистоће на јавним површинама	чишћење и прање асфалтираних, бетонских, поплочаних и других јавних површина, прикупљање и одвожење комуналног отпада са тих површина, одржавање и прање посуда за отпатке на јавним површинама, као и одржавање јавних чесми, бунара, фонтана, купалишта, плажа и тоалета као комуналних објеката;
13.	Одржавање јавних зелених површина	уређење, текуће и инвестиционо одржавање, реконструкција и санација зелених, рекреативних површина и приобаља;
14.	Димничарске услуге	обухватају чишћење и контролу димоводних и ложних објеката и уређаја и вентилационих канала и уређаја, вађење и спаљивање чађи у димоводним објектима, преглед новоизграђених и дограђених димоводних и ложишних објеката и уређаја и мерење емисије димних гасова и утврђивање степена корисности ложишног уређаја, осим у случајевима када наведене послове обављају правна лица или предузетници овлашћени у складу са законом којим је уређена област цевоводног транспорта гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуције гасовитих угљоводоника, као и законом којим је уређена област ефикасног коришћења енергије;
15.	Делатност зоохијене	обухвата послове: <ul style="list-style-type: none"> • хватања, превоза, збрињавања, смештаја напуштених и изгубљених животиња у прихватилиште; • контроле и смањења популације изгубљених и напуштених паса и мачака; • нешкодљивог уклањања и транспорта лешева животиња са јавних површина и објеката за узгој, држање, дресуру, излагање, одржавање такмичења или промет животиња до објеката за сакупљање, прераду или уништавање споредних производа животињског порекла на начин који не представља ризик по друге животиње, људе или животну средину; • спровођења мера за смањење популације глодара, инсеката и штетних микроорганизама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама.

Скупштина јединице локалне самоуправе може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања, у складу са законом.

Пример:

Одлуком о одређивању комуналних делатности („Сл. лист града Београда“, бр. 2/17, 109/18 и 52/19), поред комуналних делатности одређених Законом о комуналним делатностима као комуналне делатности од локалног интереса на територији Града Београда одређене су и делатности: одржавање јавних *WC*-а; одржавање јавних купатила; одржавање јавних часовника; обједињена обрада и наплата комуналних услуга; обезбеђивање услова за уређивање, употребу, унапређење и заштиту грађевинског земљишта, припрема и реализација средњорочних и годишњих програма уређивања грађевинског земљишта; обезбеђивање услова за уређивање, употребу, унапређење и заштиту комплекса Београдске тврђаве и парка Калемегдан и чишћење (уклањање) графита са објеката видљивих са површина јавне намене и обезбеђивање заштите од њиховог nanoшења.

1.3. Инспекцијски надзор

Одредбама Закона о комуналним делатностима прописане су две врсте инспекцијског надзора. Прва, представља надзор над извршавањем одредаба тог закона и републичких прописа донетих на основу тог закона, који врши министарство надлежно за комуналне делатности, преко *републичких комуналних инспектора*, у оквиру делокруга утврђеног законом, а друга, представља инспекцијски надзор над спровођењем одредаба тог закона и републичких прописа донетих на основу тог закона, као и прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу тог закона, који врши јединица локалне самоуправе, преко *оштинских, односно градских комуналних инспектора*.

У надлежности републичке инспекције су питања која се на сврсиходан начин могу остварити на нивоу Републике. У том смислу републички инспектор је овлашћен да проверава:

- да ли се комунална делатност обавља у складу са законом и републичким прописом донетим на основу закона;
- да ли се комуналне услуге у заштићеном подручју врше у складу са законом;
- да ли вршилац комуналне делатности испуњава услове за обављање комуналне делатности у смислу закона;
- да ли јединица локалне самоуправе обезбеђује одговарајуће обављање комуналне делатности у складу са прописом и др.

Комунална инспекција јединице локалне самоуправе надлежна је у свим осталим питањима из области комуналних делатности. Управо о тим надлежностима, као пословима у делокругу комуналне инспекције општине и града, даље се говори у овом тексту.

1.4. Делокруг послова комуналне инспекције јединице локалне самоуправе

Ради лакшег праћења, предмет инспекцијског надзора се може систематизовати у четири целине и то: обављање комуналне делатности; обавезе корисника комуналне услуге; заштита комуналних делатности и објеката и услови одржавања комуналног реда. Следи кратак преглед садржине сваке од наведених целина:

а) Обављање комуналне делатности

Комунални инспектор проверава, нарочито:

1. Да ли делатност обавља субјект коме је делатност поверена у складу са законом и прописом јединице локалне самоуправе;

Под поверавањем обављања комуналне делатности (члан 9. Закона) подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, чији је циљ пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе, изузев погребне делатности као комуналне делатности која се не поверава већ је могу обављати сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове. Поверавање обављања комуналне делатности врши се на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању, осим када се оснива јавно предузеће.

Када комунални инспектор утврди да одређено лице обавља комуналну делатност, а није му у складу са законом поверено да ту делатност врши на територији или делу територије јединице локалне самоуправе, овлашћен је да му, у складу са чланом 34. став 1. тачка 20а Закона о комуналним делатностима, решењем забрани обављање те делатности, до испуњења законом прописаних услова.

2. Да ли субјект који обавља делатност испуњава услове за обављање комуналне делатности у смислу закона;

Испуњеност услова за отпочињање обављања комуналних делатности одређених Законом о комуналним делатностима решењем утврђује министарство надлежно за комуналне делатности (члан 8а). До сада, *Уредбом о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности*²⁴

²⁴ („Сл. гласник”, бр. 13/18, 66/18 и 51/19). Уредба је ступила на снагу 22. фебруара 2018. године за: градски и приградски превоз путника у делу који обухвата јавни линијски превоз путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе; управљање гробљима и сахрањивање; погребну делатност; обезбеђивање јавног осветљења; димничарске услуге и делатност зоохигијене;

утврђени су минимална стручна и кадровска оспособљеност и минимални технички капацитет вршилаца комуналних делатности за отпочињање обављања следећих комуналних делатности: градски и приградски превоз путника у делу који обухвата јавни линијски превоз путничким бродом, скелом и чамцем за привредне сврхе; управљање гробљима и сахрањивање; погребна делатност; обезбеђивање јавног осветљења; димничарске услуге; делатност зоохигијене; управљање јавним паркиралиштима, управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене и одржавање јавних зелених површина.

Вршиоци комуналних делатности који су до ступања на снагу Уредбе обављали комуналну делатност немају обавезу да поднесу захтев за утврђивање испуњености услова за отпочињање обављања комуналних делатности, али су дужни да, у законском року од три месеца од дана ступања на снагу Уредбе, ускладе своје пословање са Уредбом.

Сагласно наведеним одредбама, комунални инспектор је у обавези да проверава да ли је вршилац комуналне делатности у обавези да прибави решење о испуњености услова за отпочињање обављања делатности или се ради о субјекту (вршиоцу комуналне делатности) који није у обавези да прибави решење о испуњености услова, али је у обавези да, у прописаном року, усклади своје пословање са Уредбом.

Податак о томе да ли је одређеном субјекту решењем утврђена испуњеност услова за обављање делатности, инспектор може, по службеној дужности, прибавити од министарства надлежног за комуналне делатности, које, према законским одредбама, води евиденцију привредних субјеката који обављају одређену комуналну делатност.

Код вршилаца комуналних делатности који су били у обавези да ускладе пословање са наведеном уредбом, инспекцијски надзор подразумева утврђивање испуњености прописаних услова, увидом у документацију, опрему, простор и др. Мишљења смо да би испуњење ове законске обавезе, могло олакшати достављање контролне листе (уподобљене условима из Уредбе) вршиоцу комуналне делатности уз захтев да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика са приложеном одговарајућом документацијом, којим се поткрепљују налази из извештаја. Овај начин поступања може да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари, што не искључује вршење инспекцијског надзора на основу сагледаног стања.

Када је реч о субјекту који отпочне обављање делатности без решења о испуњености услова, а спада у субјекте који су у обавези да то решење

6. септембра 2018. године за: управљање јавним паркиралиштима и 27. јула 2019. године за: управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене и одржавање јавних зелених површина.

прибаве, инспектор је у обавези да донесе решење којим ће наложити отклањање незаконитости у одређеном року.

Субјекту који није у обавези да подноси захтев за издавање решења о испуњености услова, а супротно законској обавези, своје пословање није у прописаном року ускладио са условима из Уредбе, комунални инспектор ће решењем наложити отклањање недостатака у одређеном року. На другој страни, када утврди да је вршилац комуналне делатности ускладио своје пословање са прописом, комунални инспектор ће сачинити записник о томе, уз навођење доказа о испуњености услова, без доношења решења, будући да Законом о комуналним делатностима није предвиђено доношење таквог (утврђујућег) акта.

3. Да ли вршилац комуналне делатности испуњава законом и другим прописом утврђене обавезе;

Законска обавеза вршиоца комуналне делатности је да организује свој рад и пословање на начин којим се обезбеђује: трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима и на начин уређен законом, прописима и стандардима донесеним на основу закона; прописани или уговорени обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева тачност у погледу рокова, сигурност корисника у добијању услуга и здравствену и хигијенску исправност у складу са позитивним прописима; предузимање мера одржавања, развоја и заштите комуналних објеката, постројења и опреме који служе за обављање комуналних делатности, као и дужност вршиоца да на прописан начин обавести кориснике комуналних услуга о планираним или очекиваним, односно непланираним и неочекиваним сметњама и прекидима који ће настати или могу настати у пружању комуналних услуга, у роковима прописаним законом, односно прописом јединице локалне самоуправе.

Одлукама јединица локалне самоуправе, сагласно захтевима и специфичностима одређене комуналне делатности, прописују се општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и непосредно се примењују на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања.

Континуитет у пружању комуналних услуга, њихов обим и квалитет су најчешће предмет обраћања грађана и других корисника услуга комуналној инспекцији (неквалитетна испорука топлотне енергије, неуредно водоснабдевање, неуредно одношење кућног смећа и сл.). Корисници имају право на подношење приговора због непружања или неадекватног пружања комуналних услуга вршиоцу комуналне делатности, а потом и на заштиту у поступку комуналног инспекцијског надзора, где корисник услуге који тражи интервенцију у овим случајевима има положај странке (заинтересованог лица) у поступку. Циљ поступка је да се утврђени недостаци отклоне, а често, и да корисник коме није пружена комунална услуга оствари право на умањење накнаде за комуналну услугу.

У поступку инспекцијског надзора, када се проверава квалитет одређених услуга и испуњење обавезе вршилаца комуналних делатности на одржавању и заштити комуналних објеката, треба имати у виду домаћа одређених делатности, односно границе до којих досеже обавеза вршиоца те делатности, које су одређене било прописом, било усвојеним програмима, динамиком и др. Тако, на пример, вршилац комуналне делатности снабдевања топлотном енергијом јесте у обавези да одржава енергетске објекте система даљинског грејања, укључујући и предајну станицу, а инсталације иза предајне станице су „унутрашње (кућне) инсталације” и обавеза одржавања је на кориснику услуге (корисник може да повери одржавања кућних инсталација вршиоцу комуналне делатности); обавеза вршиоца комуналне делатности испоруке воде је да одржава водоводну мрежу закључно са водомером, а инсталације иза водомера су унутрашње инсталације које је дужан да одржава корисник услуге; вршилац комуналне делатности одржавања јавних зелених површина је дужан да одржава јавне зелене површине које су му предате на одржавања у складу са усвојеним програмом и динамиком одржавања и сл.

Уколико комунални инспектор утврди да вршилац комуналне делатности не извршава законом и другим прописом утврђене обавезе, дужан је да, на основу члана 34. став 1. тачка 5. Закона о комуналним делатностима, решењем наложи извршавање утврђених обавеза и предузимање мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности, односно пружања услуга корисницима.

4. Да ли вршилац комуналне делатности ускраћује (обуставља) комуналну услугу кориснику, у случајевима који су предвиђени законом;

Комуналне делатности, изузев делатности управљања јавним паркиралиштима, обезбеђивања јавног осветљења, управљања пијацама, димничарских услуга и делатности зоохигијене, јесу делатности од општег економског интереса у смислу прописа о заштити потрошача.²⁵

И сам Закон о комуналним делатностима, с циљем заштите корисника комуналних услуга, прописује да вршилац комуналне делатности не може ускратити комуналну услугу кориснику, осим у случају када корисник: изврши прикључење на комуналну мрежу без претходно прибављеног одобрења; користи услугу противно прописима; неосновано омета друге

²⁵ Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС”, бр. 62/14, 6/16 и 44/18 – др. закон).

На овај начин се већи број комуналних услуга уводи у домен делатности од општег економског интереса, односно у обухват закона који уређује заштиту потрошача (физичких лица), којим се уређују права и обавезе потрошача, инструменти и начини заштите права потрошача, информисање и унапређење знања потрошача о њиховим правима и начинима заштите права и др. Важно је истаћи да се, према члану 4. Закона о заштити потрошача, овај закон примењује и на комуналне делатности које су услуге од општег економског интереса, осим кад је прописима којима се уређују комуналне делатности обезбеђен виши ниво заштите потрошача.

кориснике услуга; не плати комуналну услугу у утврђеном року; ненаменски користи комуналну услугу у време снабдевања уз ограничење потрошње (редукцију), о чему корисник мора бити благовремено обавештен. Јединица локалне самоуправе ближе уређује у којим случајевима и под којим условима се може ускратити комунална услуга.

Када је реч о неплаћању за комуналне услуге снабдевања водом за пиће; пречишћавања и одвођења атмосферских и отпадних вода; производње, дистрибуције топлотне енергије и снабдевања топлотном енергијом и управљања комуналним отпадом, рок за обуставу услуге не може бити краћи од 60 дана почев од дана доспелости првог неплаћеног потраживања.

Осим тога, Закон обавезује вршиоца комуналне делатности да у писменој форми обавести корисника комуналне услуге о могућности обуставе комуналне услуге услед наступања неког од предвиђених случајева и остави му примерени рок за испуњење обавезе.

Уколико комунални инспектор утврди да је вршилац комуналне делатности ускратио комуналну услугу кориснику мимо наведених случајева, дужан је да, на основу члана 34. став 1. тачка 5. Закона о комуналним делатностима, решењем наложи предузимање мера за отклањање утврђених недостатака.

У пракси, вршилац комуналне делатности се, по правилу, обраћа комуналној инспекцији са иницијативом за доношење решења којим ће се кориснику услуге наложити искључење са комуналног система, када се стекне неки од законом предвиђених услова за ускраћивање услуге. Инспектор је у обавези да утврди постојање разлога за ускраћивање услуге, а посебно, поштовање законске одредбе да је о могућности ускраћивања/обуставе услуге, у писменој форми, вршилац комуналне услуге обавестио корисника комуналне услуге и оставио му прописани рок за испуњење обавезе.

5. Да ли вршилац комуналне делатности отклања последице извршене интервенције на изграђеној комуналној инфраструктури у прописаном року од дана завршетка интервенције;

Наспрам обавезе власника или корисника непокретности да омогући вршиоцу комуналне делатности интервенцију на комуналној инфраструктури и постројењима, законодавац је успоставио обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади штету насталу услед интервенције или на други начин отклони последице извршене интервенције најкасније у року од седам дана од завршетка интервенције.

У случају да вршилац комуналне делатности не отклони последице извршене интервенције (раскопавање, расипање земље, грађевинског материјала и сл.), комунални инспектор је овлашћен да наложи отклањање утврђених недостатака, док накнада штете спада у домен облигационог права.

6. Да ли вршилац комуналне делатности испуњава друге обавезе утврђене прописом јединице локалне самоуправе;

Као што је већ наведено, скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају, а општински, односно градски комунални инспектор врши надзор над применом одлука са правима, обавезама и овлашћењима утврђеним Законом о комуналним делатностима, ближе разрађеним тим одлукама.

б) Обавезе корисника комуналне услуге

Корисник комуналне услуге у обавези је да:

1. користи комуналну услугу на начин којим се не ометају други корисници и не угрожава животна средина и не угрожавају објекти и опрема, који су у функцији обављања одређене комуналне делатности;
2. користи услугу у складу са прописима;
3. плати комуналну услугу у утврђеном року и
4. омогући вршиоцу комуналне делатности интервенцију на изграђеној комуналној инфраструктури и постројењима.

Када је реч о комуналној мрежи, обавеза корисника је да прикључење на мрежу изврши у складу са прописом.

У вези са обавезама корисника комуналне услуге, важно је истаћи и законске одредбе да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности, уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између пружаоца и корисника комуналних услуга.

Обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност. Ове одредбе су од посебног значаја у случајевима нелегалног прикључења на комуналну мрежу водовода, канализације, топловода и сл., када се услуга наплаћује, иако прикључење на комунални систем није извршено у складу са прописима, што не ослобађа корисника од прописаних обавеза да прикључење на систем усклади са прописом, односно да трпи последице нелегално изведених радова.

Када утврди да је корисник комуналне услуге поступао супротно утврђеним обавезама комунални инспектор има право и дужност да на основу члана 34. став 1. тачка 7. Закона, наложи решењем кориснику извршење утврђених обавеза, као и отклањање недостатака на унутрашњим инсталацијама и да приступи тим инсталацијама приликом извршења решења којим је наложио отклањање недостатака или искључење корисника са комуналног система.

в) Заштитна комуналних делатности и објеката

Законом о комуналним делатностима, у члану 36, прописан је поступак вршења инспекцијског надзора за случај „ометања вршења комуналне услуге или коришћења комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин”.

Наиме, према наведеним одредбама, комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора, кад утврди да се омета вршење комуналне услуге или коришћење комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин, наредиће решењем кориснику, односно сопственику, ако је присутан, да одмах уклони те ствари, односно предмете, под претњом принудног извршења.

Ако се ово лице не налази на лицу места, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се возила, ствари и други предмети уклоне у одређеном року, који се може одредити и на минуте. Решење се лепи на те ствари, односно предмете уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено, а доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања.

Ако лице не поступи по датом налогу, комунални инспектор ће одредити постављање уређаја којим се спречава одвожење возила, односно одредиће да се возила, ствари и други предмети уклоне о трошку корисника, односно сопственика, на место које је за то одређено. Трошак се утврђује актом јединице локалне самоуправе и може да обухвата трошкове поступка, одношења возила, ствари и другог предмета, лежарине и друге доспеле трошкове. Жалба против решења не одлаже његово извршење.

Дакле, ради се о скраћеном поступку који одступа од општих правила инспекцијског надзора, односно управног поступка (доношење решења без саслушања странке, одређивање рокова на минуте, лепљење решења на ствари). Ова одступања могу се уподобити разлозима које ЗИН предвиђа као основ за одступања од прописаних правила у случајевима предузимања хитних мера, односно случајевима које ЗУП предвиђа као могућност када орган може непосредно да одлучи о управној ствари (члан 104).

Овако широко постављене одредбе, под које се може подвести велики број ситуација у пракси, омогућавају комуналном инспектору да их примењује у вршењу инспекцијског надзора на различите облике угрожавања или ометања комуналних делатности и комуналних објеката.

Ово посебно ако се има у виду да се под појмом комуналног објекта, у смислу Закона о комуналним делатностима, подразумевају грађевински објекти са уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за пружање комуналних услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и добра у општој употреби која се користе за обављање комуналне делатности.

Општинским и градским одлукама, примерено специфичностима одређене комуналне делатности, ближе се прописују мере заштите комуналних делатности и комуналних објеката, које обухватају обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника, као и трећих лица.

1) Услови одржавања комуналног реда

Од посебног значаја за комунални инспекцијски надзор је одредба члана 4. Закона о комуналним делатностима, којим је прописано да ради коришћења, чувања и одржавања средстава за обављање комуналних делатности, одржавања чистоће и заштите животне средине, опште уређености насеља, спољног изгледа објекта и уређености површина, *јединица локалне самоуправе може да проишле ошће услове одржавања комуналног реда и мере за њихово сировођење*. Прописима јединица локалне самоуправе који су донети на основу овог овлашћења, уређују се и питања која не спадају у област комуналних делатности, али су у вези са њиховим обављањем или су од непосредног утицаја на комунални ред и квалитет јавног простора. У већини случајева, прописима који су донети на основу овог овлашћења, уређена је општа уређеност насеља, чишћење снега и леда, начин и услови за постављање урбане опреме, као и друга питања од значаја за опште и комунално уређење града и коришћење, одржавање и заштиту јавних површина. Инспекцијски надзор над прописима који су донети на основу датог овлашћења врши комунална инспекција, применом овлашћења из Закона о комуналним делатностима и ближе разрађеним овлашћењима у општинским и градским одлукама.

За контролу комуналног реда, према Закону о комуналној милицији²⁶, надлежна је и комунална милиција, која међу својим задацима има на првом месту задатак да врши послове којима се извршавају надлежности јединице локалне самоуправе у областима, односно питањима комуналних делатности, а међу примарним пословима је посао одржавања комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност. Осим помоћи у извршењима инспекцијских решења, комунална милиција у обављању послова сарађује са инспекцијским службама јединице локалне самоуправе, у складу са законом и прописима којима се уређује обављање инспекцијских послова, као и прописима јединице локалне самоуправе којима се ближе уређују облици и начин остваривања те сарадње. По природи ствари, с обзиром на делокруг послова, комунална инспекција и комунална

²⁶ „Сл. гласник”, број 49/19.

милиција упућене су на континуирану сарадњу, која обухвата, нарочито: (1) међусобно обавештавање о питањима значајним за обављање послова, (2) размену информација које комунална полиција и инспекцијске службе поседују, а које су потребне за обављање послова, (3) пружање непосредне помоћи комуналне милиције инспекцијским службама и (4) предузимање заједничких мера и активности од значаја за комунални ред (унапред планиране заједничке акције, најчешће на сузбијању тзв. „уличне продаје” и нелегалног заузимања јавних површина, контрола уклањања снега и леда, успостављање комуналног реда за време спортских, културних и других манифестација на површинама јавне намене, надзор над паркирањем и остављањем возила²⁷, контрола извођења кућних љубимаца и др).

1.5. Права и дужности комуналног инспектора

У члану 34. Закона о комуналним делатностима прописана су права и дужности општинског, односно градског комуналног инспектора. У истом члану су утврђена овлашћења за утврђивање чињеница и за предузимање мера за отклањање утврђених незаконитости. Део овлашћења за предузимање мера је већ наведен у претходном поглављу, али их ради целовитости приказујемо и у овом поглављу, на начин како их је законодавац формулисао.

Ради утврђивања чињеница комунални инспектор је овлашћен да:

- врши увид у опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију вршилаца комуналне делатности и других правних и физичких лица;
- саслуша и узима изјаве од одговорних лица код вршилаца комуналне делатности и других правних и физичких лица;
- прегледа објекте, постројења и уређаје за обављање комуналне делатности и пословне просторије ради прикупљања неопходних података;
- фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор, као и друге ствари које су предмет надзора;
- прегледа објекте, постројења и уређаје који служе коришћењу комуналних услуга, укључујући и оне које представљају унутрашње инсталације и припадају кориснику комуналне услуге.

²⁷ Законом о безбедности саобраћаја на путевима („Сл. гласник РС”, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13–одлука УС, 55/14, 96/15– др. закон, 9/16 – одлука УС, 24/18, 41/18, 41/18– др. закон, 87/18 и 23/19), у чл. 278 и 296. дато је овлашћење комуналној милицији да врши надзор над паркирањем или заустављањем возила и да, ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја, решењем изрекне меру уклањања, односно премештања возила које је погрешно паркирано или заустављено, односно уклањање одбаченог возила које је остављено на месту где је дозвољено паркирање. Ако се имају у виду описана овлашћења комуналног инспектора из члана 36. Закона о комуналним делатностима, може доћи до преклапања, дуплирања надзора ове две службе на одређеним површинама (на пример, јавна паркиралишта, тргови и др.) због чега је неопходна сарадња и координација у обављању ових послова.

Комунални инспектор има право и дужност да:

- наложи решењем да се комунална делатност обавља на начин утврђен законом и прописима на основу закона;
- наложи решењем извршавање утврђених обавеза и предузимања мера за отклањање недостатака у обављању комуналне делатности;
- наложи решењем кориснику извршење утврђених обавеза, као и отклањање недостатака на унутрашњим инсталацијама и да приступи тим инсталацијама приликом извршења решења којим је наложио отклањање недостатака или искључење корисника са комуналног система;
- издаје прекршајни налог у складу са законом којим се уређују прекршаји;
- подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно пријаву за привредни преступ или кривично дело уколико оцени да постоји сумња да је повредом прописа учињен прекршај, привредни преступ или кривично дело;
- наложи решењем уклањање ствари и других предмета са површина јавне намене ако су они ту остављени противно прописима;
- наложи решењем уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила са површина јавне намене ако су остављена противно прописима;
- забрани решењем одлагање отпада на местима која нису одређена за ту намену, ван за то одређених контејнера, на местима која нису одређена као регистроване комуналне депоније и у водотоке и на обале водотока;
- забрани решењем спаљивање отпада изван за то одређеног постројења;
- забрани решењем одлагање отпадног грађевинског материјала, земље и осталог грађевинског материјала ван за то одређене локације;
- забрани решењем бацање горећих предмета у комуналне контејнере и корпе за отпад;
- забрани решењем уништење зелених површина ограда, клупа и дечијих игралишта;
- забрани обављање комуналне делатности субјекту који ту делатност обавља супротно одредби члана 9. овог закона (поверавање комуналних делатности);
- предузима друге мере утврђене законом и подзаконским прописима.

Поред овлашћења за предузимање управних мера, чл. 39. до 43. Закона о комуналним делатностима установљени су привредни преступи за правно лице и прекршаји за правно и одговорно лице, предузетника и физичко лице, запрећене новчане казне за наведена кажњива дела, као и могућност да се уз новчану казну за поједина дела изрекне и заштитна мера (забрана обављања делатности, односно послова и одузимање предмета). Јединице локалне самоуправе су овлашћене да одлукама којима уређују поједине комуналне делатности прописују прекршаје за поступање супротно одредбама одлуке и да за њих, сагласно Закону о прекршајима, прописују новчане казне у фиксном износу.

2. НАДЗОР КОМУНАЛНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА, ОДНОСНО ПИТАЊИМА

2.1. Инспекцијски надзор над постављањем објеката привременог карактера

Инспекцијски надзор над постављањем објеката привременог карактера комунални инспектор врши на основу прописа које доносе јединице локалне самоуправе, а на основу овлашћења из Закона о планирању и изградњи (члан 146), којим је прописано да јединица локалне самоуправе обезбеђује и уређује постављање и уклањање:

- мањих монтажних објеката привременог карактера на јавним и другим површинама,
- балон хала спортске намене,
- надстрешница за склањање људи у јавном превозу,
- објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата²⁸ и
- пловила²⁹ на водном земљишту (даље у тексту: привремени објекти).

²⁸ Закон о планирању и изградњи, осим овлашћења ЈЛС за уређивање и обезбеђивање постављања и уклањања објеката за сепарацију и депоновање речних агрегата, не садржи друге одредбе које се односе на ове објекте. Самосталним чланом 60. Закона о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Сл. гласник РС”, бр. 41/18 и 37/19 – др. закон) утврђено је овлашћење јединице локалне самоуправе да донесе план постављања објеката за сепарацију и депоновање речних агрегата, као и општи акт којим се уређују услови постављања ових објеката. На основу тог овлашћења, на пример, Скупштина града Београда је донела Одлуку о депоновању и сепарацији речних агрегата и План постављања објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата („Сл. лист града Београда”, број 26/19). Инспекцијски надзор је установљен за комуналну инспекцију, осим у случајевима када се, у складу са законом, за објекте издаје привремена грађевинска дозвола.

²⁹ Закон о планирању и изградњи не садржи ближе одредбе о постављању пловила на водном земљишту. Чланом 38. Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Сл. гласник РС”, бр. 73/10, 121/12, 18/15, 96/15 – др. закон, 92/16, 104/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 41/18, 95/18 – др. закон, 37/19 – др. закон и 9/20) прописано је да делове обале и водног простора на којима се могу градити хидротехнички објекти и постављати плутајући објекти, плутајући објекти за снабдевање бродова горивом и привезишта за чамце, одређује надлежни орган локалне самоуправе (што подразумева доношење плана). Истим чланом је прописано да надлежни орган јединице локалне самоуправе одређује и услове и начин постављања плутајућих објеката и привезишта за чамце (што подразумева доношење одлуке). *Плућајући објекти* у смислу овог закона је пловило без сопственог погона које по правилу није предвиђено за премештање нити за обављање посебних радова на унутрашњим водама (купатило, хангар, воденица, рибарска тиквара, кућа за одмор, понтон, понтонски мост, стамбена лађа, угоститељски објекат, сплав кућица, плутајућа радионица и слично).

Закон о планирању и изградњи је одредио појам мањих монтажних објеката, прецизирајући да су у питању објекти *мониторинжно-демонтирајног типа*, и то: *искључиво* киосци до 10,5m², баште угоститељских објеката, тезге и други покретни мобилијар који се поставља и уклања на основу програма који доноси јединица локалне самоуправе на период од најдуже десет година.

Осим наведеног, јединица локалне самоуправе обезбеђује и уређује и изградњу и постављање споменика и спомен обележја на површинама јавне намене, уз претходно прибављену сагласност министарства надлежног за послове културе.

Наведеним законским одредбама материја уклањања и постављања ове врсте објеката је изузета од примене одредаба Закона о планирању и изградњи у погледу услова и начина постављања и инспекцијског надзора грађевинске инспекције.

Применом наведеног овлашћења јединице локалне самоуправе својим одлукама уређују услове и начин, као и друга питања у вези са постављањем и уклањањем, у закону наведених привремених објеката, како на јавним тако и на другим површинама. Одлукама јединица локалне самоуправе, поред услова и начина постављања привремених објеката, уређују се питања која се односе на престанак важења решења којим је одобрено њихово постављање, случајеви у којима се објекат уклања, инспекцијски надзор, поступак принудног уклањања објеката и друга питања везана за поступање са уклоњеним објектима.

Када је реч о инспекцијском надзору, одлукама се прецизирају овлашћења инспектора да проверава, нарочито:

- намену и својински режим површине на којој се налази привремени објекат;
- да ли је власник/корисник објекта поставио објекат на месту одређеном програмом/планом;
- да ли је постављен на основу одобрења издатог у складу са одредбама одлуке;
- да ли је објекат постављен и да ли се користи у складу са издатим одобрењем и припадајућом техничком документацијом;
- да ли се користи у складу са одређеном наменом, и др.

Сагласно овлашћењима из Закона о комуналним делатностима (када је реч о јавним површинама као добрима у општој употреби) и овлашћењима која су утврђена локалним прописима, комунални инспектор налаже отклањање утврђених недостатака, као и посебну меру уклањања објекта, када је он постављен без одобрења и у другим случајевима утврђеним одлуком.

Ако је пак, супротно решењу донетом у складу са прописима којима је уређено постављање монтажних објеката изграђен објекат, дакле објекат који има својства и карактеристике грађевинског објекта, инспекцијски надзор врши грађевински инспектор применом прописа којим је уређена изградња објеката. Наведену ситуацију уређују и одредбе члана 4. став 4. Закона о озаконењу објеката³⁰, према којима се ови објекти не могу озаконити.

³⁰ „Сл. гласник РС”, бр. 96/15, 83/18.

Управно извршење решења којим је наложена мера уклањања привременог објекта, по правилу, спроводи се преко другог лица, о трошку извршеника.

Одлукама јединице локалне самоуправе којима се уређује постављање привремених објеката прописују се прекршаји, за које се, у складу са Законом о прекршајима, могу прописати новчане казне само у фиксном износу (прекршајни налог), о чему ће бити више речи у делу који се односи на казнене мере.

2.2. Инспекцијски надзор над држањем и заштитом домаћих животиња

Чланом 20. Закона о локалној самоуправи прописано је да *оштина иреко својих орјана, између осталој, обавља и њослове од локалној значаја одређене законом (нпр. зоохигијена и др.), као и њослове од њејосредној инћереса за љрађане.*³¹ Јединствени попис послова из оквира наведених надлежности општина, посебним актом утврђује министарство надлежно за локалну самоуправу на основу података добијених од општина и органа државне управе. У току рада на овом приручнику наведени попис послова још није утврђен, али се може очекивати да ће општине и градови предложити да се у попису послова нађе и овлашћење да уређују и организују вршење послова у вези са држањем домаћих животиња.

Овлашћења јединице локалне самоуправе у погледу уређивања ових послова, што укључује и инспекцијски надзор, неопходно је довести у везу са секторским законима, као што су Закон о ветеринарству, Закон о добробити животиња и Закон о сточарству. Подсећамо да је, према Закону о ветеринарству, јединица локалне самоуправе овлашћена и дужна да организује зоохигијенску службу, а према Закону о добробити животиња, дужна је да обезбеди прихватилиште за животиње, ако на својој територији има напуштених животиња и изради и спроводи програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине, као и да уреди место и начин извођења кућних љубимаца на јавне површине.³²

31 Законом о изменама и допунама Закона о главном граду („Сл. гласник РС”, број 37/19), у измењеном члану 8. Закона, прописано је да Град Београд, поред надлежности општине и града утврђене Уставом и законом, на својој територији уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња, прописује услове и ограничења за држање животиња, место и начин извођења кућних љубимаца, нарочито паса и мачака на јавне површине на територији града.

32 Законом о ветеринарству („Сл. гласник РС”, бр. 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 – др. закон), над којим надзор врши ветеринарски инспектор, у члану 46, прописано је да је локална самоуправа дужна да на својој територији организује зоохигијенску службу (према Закону о комуналним делатностима, делатност зоохигијене је комунална делатност). Члан 98. Закона прописује случајеве када се животиња у унутрашњем промету смешта у карантин, као и обавезу општине да обезбеди карантин. Законом о сточарству („Сл. гласник РС”, број 41/09), којим се, између осталог, уређује гајење домаћих животиња (говеда, бивола, оваца, коза, коња, магараца, свиња, живине, крзнашица,

Наведеним секторским законима, јединици локалне самоуправе нису поверени поједини послови инспекцијског надзора над применом законских одредби.

Делатност зоохигијене је, према Закону о комуналним делатностима, комунална делатност, о чему је већ било речи у делу текста који се односи на комуналне делатности, те се овде обрађују само питања која се односе на услове и начин држања животиња.

Јединице локалне самоуправе су својим одлукама уредиле начин и услове за држање домаћих животиња, при чему су прописани, односно преузети из закона минимални ветеринарско-санитарни услови ради заштите здравља и добробити животиња, али, у далеко већем обиму, прописани су услови држања животиња ради заштите животне средине, заштите људи од узнемиравања, заштите комуналног реда, кућног реда и сл.

Овим одлукама обухваћени су како кућни љубимци, тако и голубови, пчеле, папкари, копитари, живина и кунићи, одређене су зоне и места где се одређене врсте животиња могу држати; у одређеном броју одлука ограничен је број јединки, како кућних љубимаца, тако и осталих животиња које се могу држати; прописане су удаљености објеката, односно простора где се држе животиње у односу на стамбене објекте, бунаре и слично; као услов за држање животиња на/у заједничким деловима зграда, просторима и двориштима прописана је сагласност корисника зграда, односно простора и друга правила, зависно од потреба и специфичности подручја за које је одлука донета. Инспекцијски надзор над применом одлука врши комунална инспекција.

Сагласно изнетом, и инспекцијски надзор комуналног инспектора у одлукама јединица локалне самоуправе је разнолико уређен, посебно у погледу овлашћења за предузимање одређених мера, почев од налагања мера за отклањање недостатака, до уклањања или забране држања животиња преко одређеног броја, на одређеном подручју и др.

Дакле, јединице локалне самоуправе су уредиле питања са циљем заштите добробити животиња, али и заштите животне средине, успостављања комуналног,

кунића, пчела, гајење дивљачи, риба и других водених организама и других гајених животиња), нису утврђена овлашћења за јединицу локалне самоуправе, а инспекцијски надзор над применом Закона врши искључиво пољопривредни инспектор.

Законом о добробити животиња уређује се добробит животиња, права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, односно предузетника за добробит животиња, поступање са животињама и заштита животиња од злостављања, заштита добробити животиња при лишавању живота, држању, узгоју, промету, превозу, клању и спровођењу огледа на животињама, као и друга питања од значаја за заштиту добробити животиња. Инспекцијски надзор над применом овог закона врши искључиво ветеринарски инспектор. У делу Закона којим се уређује питање кућних љубимаца у члану 54. прописано је да су органи јединица локалне самоуправе дужни да израде и спроведу програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака према специфичностима средине. Органи јединица локалне самоуправе прописују место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине. Чл. 66. и 67. Закона прописано је да је орган јединице локалне самоуправе дужан да обезбеди прихватилиште ако на својој територији има напуштених животиња.

односно кућног реда на местима и подручјима где се кућни љубимци и домаће животиње држе, тј. питања која су од непосредног интереса за грађане.³³

Сагласно закону који уређује прекршаје, одлукама су установљени прекршаји и прописане новчане казне у фиксном износу, за које комунални инспектор издаје прекршајни налог.

Ако се има у виду да је ветеринарска инспекција надлежна за надзор над прописима којима се уређују ветеринарство и добробит животиња, а пољопривредна инспекција за надзор над прописима којима се уређује сточарство, и да се надлежност ових и комуналне инспекције у одређеним ситуацијама у области држања животиња преклапају, неопходна је сарадња комуналне инспекције са наведеним републичким инспекцијама, што укључује и заједнички инспекцијски надзор. Поред инспекција, посебну улогу има и комунална милиција, која такође врши контролу над применом прописа којим је уређено држање домаћих животиња, самостално, организованим присуством комуналних милиционара на местима на којима се одржава ред, предузимањем других превентивних мера и применом законом предвиђених овлашћења или предузимањем мера у сарадњи са комуналном инспекцијом.

Најчешће питање које се поставља у пракси је како извршити решење инспектора којим је наложена мера уклањања или забране држања животиње. Управно извршење решења које у овој области донесе комунални инспектор, било да је наложено уклањање животиња, било забрана њиховог држања, може се, у складу са ЗУП-ом извршити преко другог лица или посредном принудом. Међутим, у одређеним ситуацијама, када је наложена мера која се, иначе, може извршити преко другог лица, извршење решења преко другог лица повезано је са недостатком простора за смештај животиња, што подразумева и храњење и бригу о њима, обезбеђивање адекватног превоза и других услова везаних за њихову добробит (што све захтева закон којим се уређује добробит). Одређене јединице локалне самоуправе су својим одлукама прописале да ће се принудно извршење решења извршити преко вршиоца комуналне делатности зоохигијене, о трошку извршеника, чиме се свакако може допринети ефикаснијем спровођењу извршења. Где то није случај, сматрамо да је целисходније, кад год је то у складу са законом, изрећи меру која је погодна за управно извршење решења посредном принудом (изрицањем новчаних казни).

33 Видети одлуке Уставног суда: IУо-915/2012 од 29. јануара 2015. године („Сл. гласник РС”, број 36/15); IУо-87/2016 од 23. марта 2017. године („Сл. гласник РС”, број 46/17) и Одлука Уставног суда IУо-257/2015 од 16. марта 2017. године („Сл. гласник РС”, број 38/17) у којима је утврђено прекорачење овлашћења у локалним прописима којима је уређено држање домаћих животиња.

2.3. Инспекцијски надзор над применом Закона о становању и одржавању зграда

Законом о становању и одржавању зграда уређени су: одрживи развој становања, управљање зградом, коришћење и одржавање зграде, заједничких и посебних делова зграде, поступак исељења и пресељења, стамбена подршка, регистри и евиденције, надзор над применом одредаба овог закона и друга питања од значаја за стамбену политику.

Овлашћење да врше инспекцијски надзор над применом Закона о становању и одржавању зграда имају републички инспектор за комуналне делатности, комунални инспектор јединице локалне самоуправе и грађевински инспектор. Закон је за сваку од надлежних инспекција прецизирао права, обавезе и дужности инспектора, а потом и прекршајну одговорност надзираних субјеката.

Оно што је заједничко за све инспекторе који врше надзор на применом одредаба Закона о становању и одржавању зграда, а што је заправо усклађивање одредаба овог закона са ЗИН-ом, јесте дужност инспектора да пружи стручну помоћ у примени закона и да дају стручна објашњења, да предузимају превентивне мере, укључујући и то да обавештавају субјект инспекцијског надзора у вези са обавезама из прописа, указују субјекту инспекцијског надзора на могуће забрањене, односно штетне последице његовог понашања, опомену га на потребу отклањања узрока незаконитости које могу настати у будућности.

Пријаве које комунални инспектори најчешће добијају у овој области јесу да комшија држи ствари у заједничким просторијама, да стамбена зграда није регистрована и нема управника, да станари не плаћају редовно трошкове одржавања, да су одлуке скупштине стамбене заједнице донете мимо правила и без потребне већине за одлучивање, да записници са скупштине стамбене заједнице нису сачињени на прописан начин, да цури вода из комшијског стана, шире се непријатни мириси, да комшија у стану држи велики број животиња, да је део станара заузео површине за редовну употребу зграде за паркирање возила, да цуре клима уређаји и производе велику буку, да се врата зграде не закључавају итд. Ово је само део проблема који су разлог да се станари обрате комуналној инспекцији за помоћ, али су и они довољни да прикажу колико важну улогу има комунални инспектор, не само у решавању проблема санкционисањем одговорног лица, већ и у подучавању и развоју свести власника посебних делова зграде да живе у заједници и да су дужни да поштују оне са којима живе и да су посебни делови њихово власништво, због чега имају обавезу да их одржавају, исто као што кућу одржава њен власник.

Према Закону о становању и одржавању зграда комунални инспектор има права и обавезе у следећим областима надзора:

1. проверава да ли се стамбена заједница регистровала, односно изабрала и регистровала управника у складу са овим законом (члан 124. став 1. тачка 1)

Према Закону о становању и одржавању зграда, уколико комунални инспектор утврди да се стамбена заједница није регистровала, односно изабрала и регистровала управника, у обавези је да доноси решење којим налаже стамбеној заједници да се региструје без одлагања.

Ако стамбена заједница не поступи по налогу из решења, комунални инспектор органу јединице локалне самоуправе надлежном за стамбене послове подноси пријаву за увођење принудне управе у складу са чланом 57. овог закона, а тај орган именује професионалног управника са листе која се води у регистру професионалних управника и он врши послове управљања све док стамбена заједница не донесе одлуку о избору управника или док не закључи уговор о професионалном управљању.

Ову обавезу имају стамбене зграде које имају заједничке делове зграде и најмање два посебна дела чији су власници различита лица (члан 15. став 1. тачка 3), при чему се под стамбеном зградом подразумева зграда која је намењена за становање и користи се за ту намену, а састоји се од најмање три стана (члан 3. став 1. тачка 3), као и стамбено-пословна зграда (члан 15. став 3), под којом се подразумева зграда која се састоји од најмање једног стана и једног пословног простора (члан 3. став 1. тачка 5).

Почетком примене овог закона била је изражена дилема да ли се ове одредбе закона односе само на зграде са грађевинском и употребном дозволом, уписане у катастар непокретности, или на све зграде без обзира на њихов правни статус. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је заузело став да се Закон о становању и одржавању зграда односи на све зграде, било да су уписане у регистар непокретности или не (чак и ако су изграђене супротно Закону о планирању и изградњи), због остварења јавног интереса да се све зграде одржавају тако да не штете трећим лицима и њиховој имовини, као и због тога што је законом прописана обавеза да све зграде подлежу обавези одржавања, и ни једном одредбом Закона није прописано да је легалност објекта услов да би се одржавало и организовало управљање у складу са Законом³⁴.

Решења која су комунални инспектори по ступању на снагу овог закона доносили односила су се на регистрацију стамбене заједнице, одабир и регистрацију управника.

Сада је већина стамбених заједница регистрована, па је предмет надзора комуналног инспектора то да ли стамбена заједница има управника, јер су у одређеном броју случајева наступиле промене, тамо где су одабрани управници након регистрације стамбене заједнице давали оставку или су разрешени. И у овом случају, након решења којим је стамбеној заједници

34 <http://stanovanje.gov.rs/pitanja-i-odgovori.php>.

наложено да изабере и региструје управника у складу са законом, комунални инспектор подноси пријаву за увођење принудне управе, уколико стамбена заједница не поступи по налогу из решења.

Осим доношења решења, комунални инспектор подноси и захтев за покретање прекршајног поступка (члан 133. став 1. тачка 1).

2. проверава да ли се власници посебних делова и власници самосталних делова придржавају обавеза прописаних чланом 14. овог закона;

Чланом 14. Закона прописане су обавезе власника посебних и самосталних делова зграде, које проистичу из њихових права.

1. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да у употребом, односно коришћењем свој посебног, односно самосталног дела не омета коришћење других делова зграде.

Власници посебних делова зграде у обавези су да се суздрже од сваког понашања којим би ометали коришћење других делова зграде.

Уколико комунални инспектор утврди да власник посебног односно самосталног дела не поштује ову обавезу, предузеће следеће мере:

- наложиће му записником да поштује утврђену обавезу,
- уколико надзирани субјект у остављеном року не предузме мере за отклањање неправилности које су му наложене, комунални инспектор је дужан да му решењем наложи да се придржава обавезе да употребом, односно коришћењем свог посебног, односно самосталног дела не омета коришћење других делова зграде и
- поднесе захтев судији за покретање прекршајног поступка, уколико надзирани субјект не поступи по корективним мерама изреченим записником и решењем.

Да би комунални инспектор донео ову одлуку, чињенице на којима заснива своју одлуку мора поткрепити доказима. У овим случајевима комунални инспектор ће чињенице доказивати увиђајем, сведочењем других станара и управника стамбене заједнице.

2. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да свој посебан, односно самостални део зграде одржава у стању којим се не оштежава, не онемоћућава и не ремети уобичајена употреба осталих делова зграде.

Законом је прописано да власници или корисници самосталних делова зграде имају обавезу да одржавају своје делове зграда на начин којим се обезбеђује функционалност тог дела зграде према прописима који ближе одређују њихову функционалност и на начин којим се елиминише опасност од наступања штете или немогућности коришћења других делова зграде (члан 60. став 2).

Чланом 58. став 1. дефинисано је да се активности на одржавању зграде врше кроз хитне интервенције, текуће одржавање и инвестиционо одржавање, што се аналогно примењује и на посебне и самосталне делове зграде.

Текућим одржавањем изводе се радови који се предузимају ради спречавања оштећења која настају употребом или ради отклањања тих оштећења, а састоје се од: прегледа, поправки и предузимања превентивних и заштитних мера, односно свих радова којима се обезбеђује одржавање на задовољавајућем нивоу употребљивости.

Радови на текућем одржавању стана или пословног простора су: кречење, фарбање, замена облога, замена санитарија, радијатора и други слични радови.

Инвестиционо одржавање је извођење грађевинско-занатских, односно других радова у зависности од врсте објекта ради побољшања услова коришћења зграде у току експлоатације.

Последњих година, грађани учестало подносе пријаве да њихове комшије депонују смеће у својим становима, да у њима живе у изузетно нехигијенским условима чиме угрожавају све станаре, да се из тих станова шире непријатни мириси, да у њима држе непримерени број животиња у нехуманим и нехигијенским условима, да пале ватру у становима и слично.

Овај друштвени проблем, који се назива „бизарно становање”, „горштачење”, нажалост, нема своје заокружено законско решење. Да би се он решио, потребно је да у решавању проблема заједнички учествује више органа, који за сада немају овлашћења која су потребна да би се овај проблем решио до краја. Међутим, битно је да ови органи предузму бар оне мере на које су овлашћени.

Грађани се у овим ситуацијама, најчешће, прво обраћају комуналној инспекцији. Оно што је комунални инспектор овлашћен да уради јесте да прикупи потребне податке и изврши увиђај. Уколико пријављено лице не допусти инспектору да изврши увиђај у стану, инспектор ће основном суду поднети писани предлог за издавање решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору, на основу одредаба члана 22. ЗИН-а.

Комунални инспектор ће приликом вршења увиђаја утврдити и кроз записник констатовати све чињенице које су битне за вођење поступка пред комуналном инспекцијом, али ће, према свом знању и искуству, забележити и оно што је битно другим надлежним органима за вођење поступка и тај записник без одлагања проследити другој надлежној инспекцији и другом надлежном органу.

Комунални инспектор је, у овим случајевима, надлежан да предузме следеће мере:

- записником наложи надзираном субјекту да се придржава обавезе да свој посебан, односно самостални део зграде одржава у стању којим се не отежава, не онемогућава и не ремети уобичајена употреба осталих делова зграде,
- уколико надзирани субјект не поступи по налогу комуналног инспектора из записника, донесе решење са овим налогом,

– уколико надзирани субјект не поступи ни по налогу из решења комуналног инспектора ни у решењем остављеном року, поднесе захтев судији за прекршаје за покретање прекршајног поступка.

С обзиром на то да је налог комуналног инспектора да се надзирани субјект придржава своје обавезе, мишљења смо да би посредна принуда путем новчаних казни у складу са чланом 198. ЗУП-а, била примеренији начин управног извршења од извршења преко других лица из члана 197. ЗУП-а.

Оно што се у овим случајевима појављује као додатни проблем јесте то што су учиниоци ових дела углавном лица која нису свесна својих понашања, лица која немају своју имовину и живе у станovima преминулих рођака и слично. Често су то и стара, немоћна и запуштена лица која немају породицу или породица није заинтересована да води рачуна о њима, а нису у стању да сами воде рачуна о себи.

У зависности од детаља појединачног случаја, комунални инспектор ће свој записник, као пријаву, проследити Центру за социјални рад, који ће утврдити да ли то лице има способност да брине самостално о себи, ветеринарској инспекцији, која ће утврдити да ли се животиње чувају на адекватан начин, полицији и служби за ванредне ситуације, који ће утврдити да ли постоји опасност од пожара и експлозије и сл.

Како је решавање овог проблема у надлежности више органа, најбоље би било извршити заједнички надзор.

3. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да одржава заједнички део зграде који чини саставни део његовог посебног, односно самосталног дела зграде у границама могућности вршења овлашћења уједињене тј. дела.

Својина над деловима који истовремено припадају различитим посебним, односно заједничким деловима зграде регулисана је чланом 10. Закона о становању и одржавању зграда.

У ове делове зграде спадају: носећи зид зграде који је истовремено и зид посебног дела, носећи стуб који пролази кроз посебни део, кров изнад посебног дела или фасада зграде.

Власник посебног дела зграде има право употребе тог дела, обавезу одржавања у границама могућности вршења овлашћења употребе тог дела, али нема право да му мења физичка својства, као што су облик, структура, укључујући и боју, осим ако је реч о површинама које чине део унутрашњости тог посебног дела или када се изводе радови на унапређењу својстава тог посебног дела или зграде као целине, под условом да се тиме не угрожавају функције тог дела као заједничког дела.

Уколико власник посебног, односно самосталног дела жели да изведе радове на унапређењу својстава тог посебног дела или зграде као целине, постављањем уређаја, осим одобрења надлежног органа за извођење грађевинско-занатских, односно других радова ради побољшања услова

коришћења објекта у току експлоатације, мора прибавити и одлуку– сагласност скупштине стамбене заједнице, која има овлашћење да донесе одлуку о постављању, односно уградњи ствари на заједничким деловима зграде и земљишту које служи за редовну употребу зграде (члан 42. став 1. тачка 16).

4. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да учествује у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда, у мери и на начин одређен овим законом.

Са установљавањем овлашћења комуналних инспектора да врше надзор над извршавањем ове обавезе власника посебних и самосталних делова зграде, у комуналне инспекције пристиже повећан број пријава и од управника и од станара.

Поставило се питање од ког времена настале дугове комунални инспектор има обавезу да контролише, да ли и дугове настале пре ступања на снагу Закона или само дугове настале по ступању на снагу Закона, на који начин мора бити утврђена обавеза плаћања одређеног износа и на који начин мора бити извршена уплата да би била подобна за контролу.

Обавезу учешћа у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле има:

- власник посебног дела, односно самосталног дела зграде,
- треће лице коме је власник посебног дела издао свој посебни део у закуп, под условом да је уговорено да треће лице учествује у трошковима одржавања и управљања зградом, у ком случају је власник дужан да у року од 30 дана од дана издавања посебног дела у закуп обавести управника зграде да ће купац учествовати у трошковима одржавања и управљања зградом и
- купац на неодређено време стана у јавној својини, иако то није изричито регулисано уговором.

Висину месечног износа који плаћају власници посебних делова за потребе извршења послова из надлежности стамбене заједнице, и то на име трошкова одржавања, трошкова за рад органа стамбене заједнице и других трошкова, одређује скупштина стамбене заједнице.

Одлуком стамбене заједнице прописује се износ који је сваки власник посебног дела дужан да плаћа на име свог учешћа у трошковима текућег одржавања и трошковима управљања зградом, а који не може бити нижи од износа прописаног актом о текућем одржавању зграда који доноси јединица локалне самоуправе. Ова одлука уноси се у записник са седнице скупштине и сачињава се извод из записника који садржи текст одлуке који потписује управник и на њему оверава свој потпис у складу са законом којим се уређује овера потписа.

У случају принудно постављеног професионалног управника, висина накнаде коју ће плаћати власници посебних делова одређује се одлуком јединице локалне самоуправе.

Висина издвајања на име трошкова инвестиционог одржавања заједничких делова зграде одређује се одлуком скупштине стамбене заједнице и не може бити нижа од износа прописаног актом о инвестиционом одржавању зграда који доноси јединица локалне самоуправе, и представља резервни фонд зграде.

Утврђени износ уплаћује се на текући рачун стамбене заједнице најкасније до последњег дана у месецу за текући месец, осим уколико уговором закљученим са лицем које управља зградом и/или одржава зграду није одређено да се наплата трошкова управљања и/или одржавања зграде врши уплатом на текући рачун тог лица или преко система обједињене наплате комуналних и других услуга, у случају да је јединица локалне самоуправе успоставила такав систем.

Сваки власник посебног дела има право да захтева од управника, односно професионалног управника да му се омогући електронски или други увид у стање и промене на текућем рачуну стамбене заједнице.

Дакле, да би комунални инспектор могао да изврши надзор над испуњењем ове обавезе, потребно је да је јединица локалне самоуправе донела акт о минималним износима накнада за текуће и инвестиционо одржавање, да је скупштина стамбене заједнице донела одлуку којом је утврдила да ли је овај износ већи од прописаног минимума и да су уплате вршене на текући рачун стамбене заједнице.

Уколико јединица локалне самоуправе није донела акт о минималним износима накнада за текуће и инвестиционо одржавање, ни скупштина стамбене заједнице одлуку којом је одредила висину месечног износа који плаћају власници посебних делова за потребе трошкова одржавања, трошкова за рад органа стамбене заједнице и других трошкова или су уплате вршене „на руке”, а не на текући рачун стамбене заједнице, комунални инспектор не може даналожи власнику посебног или самосталног дела да се придржава обавезе учествовања у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда.

Уколико је јединица локалне самоуправе донела акт о минималним износима накнада за текуће и инвестиционо одржавање, а скупштина стамбене заједнице није донела одлуку којом је одредила висину месечног износа који плаћају власници посебних делова за потребе трошкова одржавања, трошкова за рад органа стамбене заједнице и других трошкова и отворен је текући рачун стамбене заједнице, комунални инспектор ће записником наложити одговорном лицу, власнику посебног или самосталног дела да се придржава своје обавезе и учествује у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда, у мери и на начин одређен одлуком јединице локалне самоуправе о минималним износима накнада за текуће и инвестиционо одржавање. Уколико странка не поступи по налогу инспектора из записника, комунални инспектор ће донети решење са овим налогом, које ће бити принудно спроведено новчаним кажњавањем. Осим тога, комунални инспектор ће надзираном

субјекту издати прекршајни налог (када не поступи по налогу из записника) јер не учествује у трошковима одржавања заједничких делова зграде и земљишта за редовну употребу зграде и управљања зградом и поднети захтев судији за прекршаје уколико се након истека рока прописаног решењем инспектора не придржава обавеза прописаних чланом 14. овог закона. С обзиром на могућност издавања прекршајног налога и подношења захтева за покретање прекршајног поступка, као и управног извршења решења комуналног инспектора путем посредне принуде, односно новчаним кажњавањем, уз вођење рачуна о начелу сразмерности, потребно је приликом првог инспекцијског надзора надзираног субјекта, односно власника посебног дела зграде упозорити на ове законске последице, уколико не испуни своју обавезу учествовања у трошковима одржавања зграде.

5. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да тврди употребу заједничких делова зграде у складу са њиховом наменом од стране власника самосталних делова или лица која раде по њиховом налогу, односно пролажење трећих лица ради доласка до одређеног посебног, односно самосталног дела зграде.

Дакле, власници посебних делова (стана, пословног простора, гараже, гаражног места или гаражног бокса), односно власници самосталних делова зграде (просторија са техничким уређајима, просторија трансформаторске станице и склоништа – кућна и блоковска) дужни су да трпе употребу заједничких делова зграде у складу са њиховом наменом од стране власника самосталних делова.

Супротно понашање прописано је као прекршај Законом о становању и одржавању зграда (члан 132. став 3. тачка 1)

6. Власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде има дужност да дозволи пролаз кроз свој посебан, односно самостални део зграде или његову употребу на други примерен начин ако је то нужно за поправку, односно одржавање другог дела зграде или испуњење друге законске обавезе.

Уколико власник посебног дела, односно самосталног дела зграде не дозволи пролаз кроз свој посебан, односно самостални део зграде или његову употребу на други примерен начин ако је то нужно за поправку, односно одржавање другог дела зграде или испуњење друге законске обавезе, комунални инспектор ће му најпре записником наложити да се придржава своје обавезе, а потом, уколико не поступи по налогу инспектора из записника, донети решење којим ће му то наложити.

Уколико комунални инспектор утврди да се власници посебних делова и власници самосталних делова не придржавају обавеза прописаних чланом 14. овог закона наложиће решењем власницима посебних и самосталних делова да се придржавају обавеза прописаних чланом 14. овог закона (члан 125. став 1. тачка 1) и поднети захтев судији за прекршаје за покретање прекршајног поступка (члан 132. став 1. тачка 1) и члан 132. став 2).

3. **проверава да ли управник, односно друго одговорно лице одређено правилима власника из члана 17. овог закона испуњава обавезе прописане чланом 50. овог закона;**

Чланом 50. Закона је прописано да су права и обавезе управника да заступа и представља стамбену заједницу, подноси пријаву за упис стамбене заједнице у Регистар стамбених заједница, подноси пријаву за регистрацију правила власника у складу са чланом 17. став 8. овог закона, врши попис посебних, заједничких и самосталних делова и врши њихово означавање итд.

Уколико комунални инспектор утврди да управник није поступио по његовом налогу из записника, донеће решење којим ће му наложити да испуњава права и обавезе прописане чланом 50. овог закона.

Лицу које као изабрани управник не поднесе пријаву за упис стамбене заједнице и управника у року од 15 дана од одржавања прве седнице скупштине, односно промену управника и регистрацију промене других података који се региструју и објављују у регистру стамбених заједница у року од 15 дана од дана одржавања седнице скупштине, односно настанка промене у складу са чланом 40. став 4. овог закона, комунални инспектор ће издати прекршајни налог (члан 132. став 3. тачка 2).

Такође, комунални инспектор ће издати прекршајни налог и физичком лицу које као изабрани управник не извршава обавезе прописане чланом 50. овог закона (члан 132. став 3. тачка 3).

4. **проверава да ли скупштина стамбене заједнице спроводи своју надлежност у складу са чланом 42. овог закона, односно у складу са донетим правилима власника из члана 17. овог закона;**

Чланом 42. прописане су надлежности скупштине стамбене заједнице (да бира и разрешава управника, доноси одлуку о поверавању послова управљања зградом, односно избору професионалног управника, доноси одлуку о узимању кредита, доноси програм одржавања заједничких делова зграде, доноси одлуку о организовању послова одржавања зграде, доноси одлуку о одржавању земљишта за редовну употребу зграде итд.).

Закон је прописао обавезе стамбене заједнице и дужност комуналног инспектора да проверава да ли их она извршава, али није прописао прекршајну одговорност стамбене заједнице уколико не испуњава своју дужност. У том случају, комунални инспектор ће против стамбене заједнице поднети захтев за покретање прекршајног поступка, по одредбама ЗИН-а, због неизвршавања извршног решења комуналног инспектора (члан 56. став 5. ЗИН-а).

С обзиром на то да се налог комуналног инспектора односи на одређено поступање и предузимање радњи које не може извршити друго лице, мишљења смо да би посредна принуда путем новчаних казни сходно члану 198. ЗУП-а, била примерен начин управног извршења.

5. проверава да ли организатор професионалног управљања врши послове у складу са чланом 51. овог закона;

Пословима професионалног управљања могу се бавити привредна друштва или предузетници (организатор професионалног управљања) ангажовањем лица које испуњава услове за професионалног управника, под условом да организатор професионалног управљања има најмање једно лице у радном односу на неодређено време са пуним радним временом које је уписано у регистар професионалних управника, који води Привредна комора Србије.

Уколико организатор професионалног управљања не врши послове на прописани начин, комунални инспектор је овлашћен да му решењем наложи да их врши у складу са чланом 51. овог закона.

Осим тога, комунални инспектор ће за учињени прекршај, против предузетника, организатора професионалног управљања и одговорног лица у правном лицу, поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

6. проверава да ли професионални управник испуњава услове из члана 52. овог закона;

Да би физичко лице стекло квалификацију професионалног управника потребно је

- 1) да има најмање средње образовање у четворогодишњем трајању;
- 2) да положи испит за професионалног управника и стекне лиценцу у складу са овим законом;
- 3) да се упише у регистар који води Привредна комора Србије.

Уколико надзирани субјект не испуњава услове прописане законом, комунални инспектор је овлашћен:

- да му записником наложи мере за отклањање неправилности,
- да донесе решење којим ће забранити професионалном управнику који не испуњава услове прописане чланом 52. овог закона да обавља послове професионалног управника, уколико не поступи по мерама за отклањање неправилности,
- да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против предузетника, привредног друштва и одговорног лица у правном лицу које се бави организовањем професионалног управљања јер је ангажовало као професионалног управника лице које не испуњава услове из члана 52. овог закона.

7. проверава да ли професионални управник испуњава обавезе прописане чланом 53. овог закона, односно у складу са донетим правилима власника из члана 17. овог закона;

Уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене записником, комунални инспектор је дужан да донесе решење којим ће наложити професионалном

управнику да врши послове у складу са чланом 53. овог закона, односно у складу са донетим правилима власника из члана 17. овог закона.

Уколико надзирани субјект не поступи по корективним мерама изреченим записником и решењем, комунални инспектор ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

8. проверава да ли је закључен уговор о поверавању послова професионалног управљања између стамбене заједнице и организатора професионалног управљања у складу са чланом 56. Закона;

Скупштина стамбене заједнице доноси одлуку да за послове управљања ангажује професионалног управника, с тим што се одлука може донети и доношењем правила власника. Послови управљања поверавају се професионалном управнику закључењем уговора између стамбене заједнице и организатора професионалног управљања, који закључује лице које за то овласти стамбена заједница и заступник организатора професионалног управљања.

Уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене записником, комунални инспектор је дужан да донесе решење којим ће наложити стамбеној заједници да закључи уговор о поверавању послова професионалног управљања са организатором професионалног управљања у складу са чланом 56. овог закона.

Уколико надзирани субјект не поступи по мерама изреченим записником и решењем, комунални инспектор ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

9. проверава да ли се власници посебних делова придржавају општих правила кућног реда из члана 76. став 1. овог закона;

Овлашћење да донесе општа правила кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на својој територији, има јединица локалне самоуправе.

Кућни ред може бити уређен и правилима власника, али не може бити у супротности са општим правилима кућног реда који је донела јединица локалне самоуправе.

Уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене записником, комунални инспектор је дужан да донесе решење којим ће наложити власницима посебних делова да се придржавају општих правила кућног реда из члана 76. став 1. овог закона.

Уколико надзирани субјект не поступи по мерама изреченим записником и решењем, комунални инспектор ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка против власника посебног дела, односно власник зграде.

У вршењу инспекцијског надзора, комунални инспектор има овлашћење да прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију надзираниог субјекта у складу са овим законом, коју није могао да прибави по службеној дужности, саслуша и узима изјаве од одговорног лица стамбене заједнице (управника или професионалног управника), као и да предузима друге радње везане за инспекцијски надзор ради утврђивања чињеничног стања.

Оно што је заједничко за све ове налоге јесте то да комунални инспектор, након надзором утврђених неправилности одговорном лицу најпре издаје налог записником да предузме мере, па тек уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене, комунални инспектор из јединице локалне самоуправе дужан је да донесе решење којим налаже одређену меру.

Како се решења која доноси комунални инспектор претежно односе на налагање обавезе одређеног понашања или суздржавања које не може да изврши друго лице, управно извршење у тим случајевима се спроводи посредном принудом путем новчаних казни у складу са чланом 198. ЗУП-а.

2.4. Инспекцијски надзор над оглашавањем на отвореним површинама

Област оглашавања на отвореним површинама уређена је одредбама Закона о оглашавању и одлукама општина и градова које су донете на основу тог закона.

Оглашавање на отвореним површинама (јавним и другим отвореним површинама) јесте вид оглашавања путем средства подесног за трајно упућивање огласне поруке јавности, постављеног на површинама које су изван затвореног простора, које су доступне јавности, односно неодређеном броју прималаца.

Према изричитој законској одредби, оглашавање у оквиру затвореног простора, иако је тај простор доступан јавности, односно неодређеном броју прималаца огласне поруке, неће се сматрати оглашавањем на отвореним површинама.

Законом је установљено овлашћење јединице локалне самоуправе да ближе уређује услове и начин оглашавања (постављање огласних средстава) на отвореним површинама, водећи рачуна о поштовању законске одредбе да се оглашавањем не сме повредити интерес заштите сигурности учесника у саобраћају или интерес очувања и унапређења изгледа јединице локалне самоуправе, заштите културно-историјских споменика или други јавни интерес, односно услов сигурности лица и ствари.

За постављање огласних средстава (паноа и осталих огласних средстава) *на јавним површинама*, наведени закон је установио обавезу прибављања одобрења надлежног органа, чему претходи доношење плана и конкурс за избор корисника места за постављање средстава, а ближи услови и критеријуми за спровођење конкурса утврђују се *акћом надлежној ордана јединица локалне самоуправе*. Прописана су и ограничења за оглашавање на плакату, тако што се овај вид оглашавања може

вршити ако је јавна површина одређена за те намене, односно на основу дозволе, ако је актом јединице локалне самоуправе предвиђено издавање дозволе.

Када је реч о *површинама које нису јавне*, постављање плаката и других огласних средстава дозвољено је само уз сагласност власника, односно лица које располаже одговарајућим правом или овлашћењем.

Инспекцијски надзор над применом овог закона, у делу којим се уређује оглашавање на отвореним површинама (чл. 39–41) врше јединице локалне самоуправе, преко комуналних инспектора. Када је реч о овлашћењима комуналног инспектора, Закон о оглашавању, осим што је прописао посебну меру – овлашћење инспектора да решењем наложи уклањање огласног средства, ако се оглашавање врши супротно одредбама којима се уређује оглашавање на отвореним површинама, није детаљније уредио поступање комуналног инспектора, већ је упутио на примену одредаба закона који уређује поступак инспекцијског надзора надлежног инспекцијског органа, што је за комуналног инспектора Закон о комуналним делатностима.

На основу законских овлашћења јединице локалне самоуправе својим одлукама су ближе уредиле услове и начин оглашавања на *јавним и дружим* површинама, тако што су донеле посебне одлуке којима су уредиле само оглашавање или су питања постављања огласних средстава уредиле у оквиру прописа којима је уређен комунални ред или уређење града.

Осим Закона о оглашавању, и Закон о путевима (чл. 17 и 48)³⁵, у оквиру одредаба које се односе на заштиту пута, садржи одредбе о постављању рекламних таблица, паноа и уређаја за оглашавање, на општинском путу и поред тог пута. За разлику од Закона о оглашавању, према којем се средство за оглашавање поставља на основу одобрења надлежног органа, Законом о путевима се ово јавно овлашћење поверава управљачу пута, што се односи и на управљача општинског пута.

Инспекцијски надзор комуналног инспектора над применом прописа који доноси јединица локалне самоуправе на основу закона који уређује оглашавање, односно надзор комуналног или инспектора за путеве над заштитом општинског пута на основу закона који уређује путеве је изворни посао, с обзиром на то да се ради о изворним надлежностима јединице локалне самоуправе из члана 20. Закона о локалној самоуправи.

Инспекцијски надзор подразумева надзор над применом закона и надзор над применом одлука које су донете на основу законских овлашћења. Инспектор претвасходно проверава:

- статус површине на коју је средство постављено,
- да ли је средство за оглашавање постављено на локацији одређеној планом (ако се ради о површини за коју је предвиђено доношење плана),
- да ли је постављено на основу одобрења/дозволе и да ли је у свему у складу са дозволом,
- да ли је уредно и сл.

³⁵ „Сл.гласник РС”, бр. 41/18 и 95/18 – др. закон.

Приоритет у инспекцијском надзору свакако треба да се односи на огласна средства која својим положајем, димензијама, светлосним знацима и сл. ометају саобраћај и напуштена и неуредна средства која својим изгледом нарушавају општи изглед града.

У складу са законом, комунални инспектор налаже отклањање утврђених недостатака, односно уклањање средства када је постављено супротно прописима и, када су за то испуњени услови, подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје установљене законом, односно издаје прекршајни налог, у складу са одлуком јединице локалне самоуправе.

Принудно извршење решења којим је наложено уклањање средства за оглашавање, примерено закону који уређује општи управни поступак, спроводи се преко другог лица.

2.5. Инспекцијски надзор над применом Закона о трговини

Током рада на овом приручнику донет је нови Закон о трговини, који је у примени од 30. јула 2019. године. Закон је задржао пређашње законодавно решење којим се одређени послови инспекцијског надзора поверавају комуналној инспекцији јединице локалне самоуправе, али сходно новој подели трговине.

Трговина на мало и пружање услуга потрошачима обавља се као:

1. трговина на продајном месту;
2. трговина личним нуђењем;
3. даљинска трговина;
4. електронска трговина;
5. остала даљинска трговина путем других средстава (члан 13).

У складу са новом поделом трговине на мало и пружања услуге потрошачима, комунална инспекција, као поверен посао, врши надзор над:

- трговином личним нуђењем,
- трговином у преносивим продајним објектима, *изузев киоска* и са покретних средстава и опреме,
- истицањем и поштовањем радног времена и истицањем пословног имена и других података прописаних законом (члан 46.став 1. тачка 2).

Под трговином на продајном месту подразумева се трговина пре свега у продајном објекту, али и трговина у преносивим продајним објектима и са покретних средстава и опреме, која је заједно са „трговином личним нуђењем”, према пређашњем закону, била класификована као „трговина ван продајног објекта”. Новим законом из послова који се поверавају комуналном инспектору изузет је надзор над трговином у киоску.

Под трговином личним нуђењем подразумева се трговина која се обавља ван продајног места, уз истовремено физичко присуство трговца и потрошача и без претходног захтева потрошача да му се учини понуда, а обавља се, нарочито као трговина на адреси пребивалишта или боравишта или на радном месту потрошача и као трговина на промотивно-продајним скуповима. Новина је да се личним нуђењем могу продавати пољопривредни и прехранбени производи уколико испуњавају услове прописане посебним прописима.

У вршењу надзора над повереним пословима, комунални инспектор проверава:

- да ли лице које обавља трговину робом/услугом има својство трговца;

Својство трговца, према овом закону, имају правна лица и предузетници који обављају трговину, као и физичка лица: пољопривредници, регистровани у складу са прописима којима се уређује пољопривреда; лица која врше промет уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне и осталих шумских плодова, у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама; физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређену посебним прописима.

Лице које нема својство трговца је нерегистровани субјект и против њега се предузимају мере прописане овим законом и ЗИН-ом.

- да ли трговац или његов пуномоћник поседује писану потврду о обављању трговине личним нуђењем, да ли потврда има прописану садржину и да ли се истиче/даје на увид на прописани начин;

Трговина личним нуђењем може да се обавља лично или преко запослених и радно ангажованих лица, односно преко пуномоћника. Трговац и пружалац услуге потрошачима, као и његов пуномоћник, дужни су да поседују *писану потврду* потписану од стране трговца о обављању трговине личним нуђењем, која нарочито садржи податке о: матичном броју, ПИБ-у, седишту и пословном имену трговца, односно пружаоца услуге потрошачима, имену пуномоћника, запосленог односно радно ангажованог лица, опису робе/услуга која се нуди на продају, податке о периоду, начину на који ће се и подручју на којем ће се обављати трговина, као и друге потребне податке. Трговац и пружалац услуге потрошачима, као и његов пуномоћник дужни су да потврду *држе видно истакнуто на месту понуде*, односно да потврду *дају на увид* лицу према којем је усмерена понуда у тренутку првог обраћања.

- да ли трговац поседује акт надлежног органа којим је одређено место за трговину у преносивим објектима, да ли продаје робу на преносивим објектима на месту које је одређено актом надлежног органа локалне самоуправе, односно да ли поседује акт надлежног органа локалне самоуправе за продају робе са покретних средстава којим је одређено време и место обављања трговине;

Продајно место на јавној и другој површини на којем се обавља трговина у преносивим продајним објектима и време и место трговине са покретних средстава и опреме одређују се актом надлежног органа јединице локалне самоуправе. Прописима јединице локалне самоуправе уређују се услови и начин постављања мањих монтажних објеката на јавним и другим површинама, на основу овлашћења утврђеног законом којим се уређује планирање и изградња објеката, о чему је већ било речи.

- **да ли трговац испуњава прописане опште услове трговине и посебне услове за обављање трговине на мало и пружање услуга потрошачима;**

Поред општег услова да трговину обављају лица која имају својство трговца, овим законом су прописани и други општи услови, међу којима су за овај вид трговине релевантни услови који се односе на својства робе, поседовање исправа о производњи, набавци и продаји робе, са прописаним подацима и вођење прописане евиденције промета³⁶.

Законом су прописани и посебни услови трговине, који се односе на податке о трговцу и пружаоцу услуге, радно време, декларацију, истицање цене, продајне подстицаје, продају са сниженом ценом и оглашавање продајних подстицаја.

- **да ли је трговац на продајном месту истакао пословно име и друге прописане податке и радно време;**

Инспекцијски надзор над истицањем пословног имена и других прописаних података и радног времена, комунални инспектор врши код свих привредних субјеката који се баве трговином. Трговац и пружалац услуге су дужни да на продајном месту видно истакну пословно име, матични број и адресу седишта, односно име и презиме, адресу и број из одговарајућег регистра када је у питању трговац и пружалац услуге физичко лице. Поред наведених података, трговац и пружалац услуге су дужни да на продајном објекту видно истакну и адресу тог продајног објекта (члан 32. ст. 1–3. Закона о трговини).

Трговац на мало самостално одређује радно време у складу са овим законом и посебним прописом јединице локалне самоуправе и дужан је да на јасан, несумњив и лако уочљив начин истакне радно време на продајном месту, као и да се у сваком тренутку придржава означеног радног времена. На исти начин дужан је да означи измене у случају привременог престанка обављања трговине и то пре престанка обављања трговине (члан 33. Закона о трговини).

³⁶ Према Закону о трговини, министар трговине прописује садржину, облик, начин вођења и место чувања евиденције, а до доношења новог подзаконског акта примењује се Правилник о евиденцији промета („Сл. гласник РС”, бр. 99/15, 44/18 – др. закон).

Овлашћења и дужности комуналног инспектора – У обављању поверених послова, комунални инспектор има иста овлашћења и дужности као тржишни инспектор у складу са Законом о трговини.

У вршењу инспекцијског надзора, у случају утврђивања повреде закона, комунални инспектор је овлашћен да решењем изрекне мере, као што су:

1. *превентивне мере* (превентивне мере се изричу у складу са ЗИН-ом);
2. *отклањање утврђене незаконитости* – ова мера је у свему усклађена са одговарајућим одредбама ЗИН-а; отуд, кад инспектор открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, записником о инспекцијском надзору ће наложити отклањање утврђене незаконитости са примереним роком за отклањање незаконитости (рок не може бити краћи од 24 сата нити дужи од два месеца), те поступак окончава достављањем надзираном субјекту записника у коме констатује да су отклоњене незаконитости, ако субјект отклони незаконитост; ако незаконитост не буде отклоњена, инспектор у року од пет дана од дана издавања записника о контролном инспекцијском надзору, доноси решење којим налаже меру, с тим што решење може донети одмах, без одлагања и без указивања на незаконитост и остављања рока када су за то испуњени законом предвиђени услови (предузимање хитних мера), у ком случају је инспектор дужан да донесе решење, најкасније у року од осам радних дана од дана достављања записника; у случају предузимања мера против нерегистрованог субјекта, решење се доноси одмах пошто инспектор утврди да субјект нерегистровано обавља делатност;
3. *привремена забрана трговине одређеном робом, односно јуружање одређене услуге* изриче се ако се утврди да нису испуњени прописани услови за трговину том робом, односно услугом; овом мером забрањује се стављање на тржиште, укључујући нуђење, излагање, испоручивање и чињење доступним робе, односно на други начин онемогућава продаја робе која је предмет забране; роба која је предмет забране може бити одређена по врсти, серији, комаду, количини, односно на други начин идентификације робе која не испуњава прописане услове за стављање у промет;
4. *привремена забрана обављања трговине личним нуђењем* – комунални инспектор ће изрећи меру привремене забране обављања трговине личним нуђењем ако се утврди повреда услова прописаних овим законом; забрана може да се односи на одређени облик трговине личним нуђењем, одређену врсту робе, подручје, лица која обављају трговину, односно друге услове у погледу којих је утврђена повреда овог закона; мера се одређује у трајању до испуњења прописаних услова, а најдуже на шест месеци;
5. *одузимање робе* – комунални инспектор ће одузети робу лицу:
 - 1) које затекне у обављању трговине, односно у припреми робе ради стављања у промет, а које није трговац у смислу овог закона;
 - 2) које обавља трговину личним нуђењем, трговину из преносивих објеката, изузев киоска, и са покретних средстава и опреме супротно мери

привремене забране обављања трговине одређеном робом, односно пружање одређене услуге и привремене забране трговине личним нуђењем.

Предмет мере одузимања из овог члана је роба која се затекне на месту и у време обављања контроле, и то роба која је стављена у промет, односно припремљена ради стављања у промет (ускладиштена, спремљена и сл.), која се налази у поседу затеченог лица без обзира на податке о својини на тој роби и друге податке из исправа које прате робу. Приликом одузимања робе, издаје се потврда са подацима о врсти и количини одузете робе.

Роба која се затекне на месту контроле, а која је очигледно напуштена, уклања се и има својство одузете робе, о чему се доноси решење. Новина у Закону је обавеза инспектора да, у случају одузимања робе, истакне решење којим је изрекао мере видно на објекту или месту које је било предмет инспекцијског надзора, чиме се сматра да је извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

Овде треба нагласити да овлашћење комуналног инспектора да одузме робу у случајевима одређеним овим законом, представља овлашћење инспектора за доношење решења о одузимању робе у управном поступку, које се разликује од овлашћења инспектора утврђеног у другим посебним законима, да привремено одузме робу до окончања поступка пред надлежним органом. По коначности решења о одузимању робе, комунална инспекција робу продаје, уступа без накнаде или уништава у складу са одредбама закона.

Законом је уређен и *посишуиак инспекцијског надзора*, усаглашен са ЗИН-ом и ЗУП-ом.

Одредбама чл. 74–76. Закона о трговини утврђени су прекршаји за правно и одговорно лице, предузетника и физичко лице. Значајна новина у Закону је да је чланом 70. продужен рок апсолутне застарелости на три године за прекршај физичког лица које обавља трговину робом/услугом, а није трговац, односно пружалац услуге у смислу тог закона, па се може очекивати да ће та измена смањити број обустављених прекршајних поступака због наступања застарелости за вођење поступка.

Против решења комуналног инспектора, допуштена је жалба министру у року 15 дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења којим се изриче мера:

- привремене забране трговине робом, односно пружање одређене услуге,
- привремене забране обављања трговине личним нуђењем,
- одузимање робе.

Дакле, за разлику од претходног Закона о трговини, питање одложеног дејства жалбе нови закон је ускладио са ЗИН-ом и ЗУП-ом, те жалба одлаже извршење инспекцијског решења, осим у наведеним случајевима.

IV НАЧИН ВРШЕЊА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

У овом делу Приручника разрађена су питања која се односе на вршење инспекцијског надзора применом посебних закона над којима комунална инспекција врши надзор, ЗИН-а и ЗУП-а.

1. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

1.1. Праћење стања и процена ризика

Праћење стања

Законом о инспекцијском надзору успостављена је процена ризика у инспекцијском надзору. С циљем управљања јавним ризицима, инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. Улога инспекције је и да, на основу утврђеног стања и процене ризика, припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени, чиме је успостављен основ за аналитичко деловање инспекције.

Процена ризика

Проценом ризика оцењује се да ли ће поступци или пословање неког субјекта довести до штетног утицаја на животну средину, безбедност, здравље, тржиште, потрошаче, јавне приходе, комунални ред и друга заштићена добра. Инспекције на основу процене ризика доносе и спроводе годишње и оперативне планове. 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 и вероватне тежине тих последица.

Ризик се процењује ради планирања инспекцијског надзора, односно ради припреме плана инспекцијског надзора и вршења редовног инспекцијског надзора, али и пре ванредног инспекцијског надзора, као и у самом надзору.

Процена ризика током 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.

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.

За прецизније одређивање степена (утицаја, величине, озбиљности) *природе* штетне последице која произлази из врсте делатности односно активности надзираних субјеката значајна је идентификација добра, права и интереса на које она штетно утиче. Тако, на пример, већи утицај по заштићена добра имају делатности/активности које утичу на живот и здравље људи (снабдевање водом за пиће, одвођење отпадних вода и др.), од степена утицаја природе области која се односи на постављање привремених објеката.

Примарни критеријум за процену обима штетне последице је круг лица која би била погођена штетном последицом, односно опсег законом и другим прописом заштићених добара на које она утиче. Круг лица за одређивање обима штетне последице је подесан за области где је он одредив, тако да се у примени тај број може без тешкоћа утврдити. Када то није могуће, за комуналну инспекцију је подесније рангирање објеката које се врши према опсегу заштићених добара, права и интереса и кругу лица који би били погођени штетном последицом. На пример, штетна последица на комуналним објектима (градска водоводна и канализациона мрежа) утиче на већи број лица него штетна последица која настане на унутрашњим инсталацијама које припадају једном објекту.

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.

Поред општинских елемената за процену ризика које је утврдио закон, заједничке елементе процене ризика у инспекцијском надзору прописала је Влада Уредбом о заједничким елементима процене ризика³⁷. ЗИН је установио обавезу прописивања посебних елемената процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, као и посебних критеријума које за републичке инспекције прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, за изворне послове (члан 10. ст. 10 и 11. ЗИН-а).

Наведени законски оквир представља основу за развијање процене ризика у инспекцијском надзору. У досадашњој примени, комунална инспекција, иако је стекла знање и искуство о ризицима у погледу њиховог разумевања и процене, због специфичности овог надзора, разноликости области надзора, динамичности, захтева за брзим реаговањем, бројних пријава и представки којима се иницира вођење поступка, с једне стране, и ограничених људских ресурса, с друге стране, има потребу за унапређивањем систем процене ризика тако што ће дефинисањем посебних елемената и критеријума, заједничке елементе процене ризика прилагодити свом делокругу.

Стална конференција градова и општина, са циљем да јединицама локалне самоуправе помогне у реализацији наведених законских обавеза, 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, са Методологијом за поступак одређивања посебних елемената процене ризика и спровођење поступка процене ризика комуналне инспекције.³⁸

За обављање поверених послова комуналног инспекцијског надзора у области трговине, комунални инспектор примењује Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у областима под надзором тржишне инспекције, који је у тој области донео министар надлежан за послове трговине.³⁹

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

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

37 „Сл. гласник РС”, број 81/15.

38 Доступно на: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/641/1535986410_Model%20pravilnika%20o%20posebnim%20elementima%20procene%20rizika%20.pdf.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IKtoDBqtCTEJ:www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Metodologija%2520-%2520odredjivanje%2520posebnih%2520elemenata%2520procene%2520rizika.docx+&cd=2&hl=sr&ct=clnk&gl=rs>.

39 „Сл.гласник РС”, број 88/2018.

1.2. План инспекцијског надзора

Доношењем ЗИН-а, уређено је обавезно планирање инспекцијског надзора. Планирање је веома важан саставни део процеса инспекцијског надзора, од којег зависи ефикасност и делотворност 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).

План инспекцијског надзора, поред обавезних елемената који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе, обавезно садржи и:

- циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду – исказане у мерљивим ефектима и начин за постизање постављених циљева;
- учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика;
- преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор;
- територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
- период у коме ће се вршити инспекцијски надзор;
- информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;
- податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора;
- планиране мере и активности превентивног деловања инспекције планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката;
- очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима;
- друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

У складу са законским одредбама, комунална 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. По прибављеном мишљењу, односно смерницама и упутствима координационог тела, план се усваја до 31. децембра текуће године и објављује на интернет страници инспекције.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика и садржи елементе прописане ЗИН-ом и посебне елементе плана, које прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, за делокруг изворних послова (члан 10. став 8. ЗИН-а).

Модел акција о посебним елементима плана за комуналну инспекцију јединице локалне самоуправе СКГО је припремила у оквиру Модела 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, о којем је било речи у оквиру текста који се односи на процену ризика.

За поверене послове комуналне инспекције над применом Закона о трговини, релевантан је Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у областима под надзором тржишне инспекције, о коме је, такође, било речи.

Републичка тржишна инспекција усмерава рад локалних комуналних инспекција у вршењу поверених послова, између осталог, и давањем мишљења на њихове предлоге годишњих планова, указује на одређене недостатке и потребу за њиховим отклањањем.

У погледу комуналног инспекцијског надзора, пракса показује да висок проценат у надзорима заузимају ванредни инспекцијски надзори, што је и разумљиво с обзиром на природу овог надзора. Представке грађана и других субјеката упућене комуналној инспекцији су важан корективни фактор плана инспекцијског надзора, али пракса потврђује да се представке у већем броју подносе и у стварима у којима је степен ризика нижи, или се ради о области над којом је надзор планом предвиђен у одређеном периоду који следи. Поступање по таквим представкама у роковима прописаним законом, захтева ангажовање инспектора, што омета благовремено вршење планом предвиђеног редовног инспекцијског надзора. Стога је од посебне важности утврдити посебне елементе (критеријуме) процене ризика прилагођене делокругу комуналне инспекције, како би се инспекцијски надзор усмерио на ризичније субјекте, односно области.

1.3. Усклађивање и координација инспекцијског надзора

Сарадња у постојећем вршењу инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора, комуналне 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.

Питање сарадње у вршењу инспекцијског надзора уредио је и Закон о комуналним делатностима (члан 38) тако што је прописано да комунални инспектор у обављању послова сарађује са комуналном милицијом и инспекцијским службама Републике Србије, у складу са законом, а да сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова комуналне инспекције.

За успешно вршење комуналног инспекцијског надзора од посебног значаја је сарадња комуналне инспекције и комуналне милиције и полиције, с обзиром на то да комунална инспекција у оквиру својих овлашћења има извесна принудна овлашћења, а за успешно извршење одређених послова неопходна су овлашћења припадника ових служби посебно у ситуацијама када се у вези са вршењем инспекцијског надзора очекује отпор надзираног субјекта (трговина ван продајног места, принудно извршење решења инспектора којим је наложена мера уклањања објекта, искључење објекта корисника са комуналне мреже и др.).

Област надзора комуналне инспекције има додирне тачке са надлежностима републичких инспекција (републичка комунална инспекција – комуналне делатности и област управљања стамбеним зградама и одржавања стамбених зграда; инспекција за заштиту животне средине – управљање отпадом, бука од обављања делатности у стамбеним и стамбено-пословним зградама, заштита природних добара; тржишна инспекција – нерегистровани субјекти у области трговине и пружања услуга потрошачима; ветеринарска и пољопривредна инспекција – држање домаћих животиња, контрола продаје робе око пијаца и др.). Успешност вршења инспекцијског надзора у наведеним областима претпоставља сарадњу инспекција у виду заједничких контрола, међусобног обавештавања, размене информација и сл.

Сарадња са инспекцијама на локалу је, по природи ствари, интензивнија и чешћа, како у области изворних, тако и у области поверених послова.

Координацију инспекцијског надзора који врше инспекције обезбеђује и Координациона комисија⁴⁰, коју је образовала Влада, као координационо тело према закону

⁴⁰ Интернет страница (републичке) Координационе комисије: <http://inspektor.gov.rs/>.

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.

Према члану 12. став 2. ЗИН-а, одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе одређује се који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из њихове изворне надлежности.⁴¹

Координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке тржишне инспекције поверених јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа и законом којим се уређује трговина, врши републичка инспекција.

Тело за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности општине и града, овлашћено је да врши координацију инспекцијског надзора комуналне инспекције, инспекције за путеве, саобраћајне инспекције (градски и приградски превоз путника), инспекција за утврђивање, контролу и наплату јавних прихода у делу послова из изворне надлежности и буџетске инспекције. Тело за координацију, сагласно ЗИН-у, у обавези је да усклађује инспекцијски надзор из изворне надлежности и са повереним пословима инспекцијског надзора. Координацијом је обухваћен и инспекцијски надзор који врши комунална инспекција градских општина којима је град пренео вршење ових послова.

Тело за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности обавља послове утврђене ЗИН-ом: разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора; даје смернице и упутства с циљем координације активности инспекција; разматра нацрте одлука и других прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове ради уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове; анализира потребе за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора; даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна; стара се о томе да се на службеној интернет страници објављују прописи, акти и документи који се односе на инспекцијски надзор и др.

Координација не подразумева само координацију инспекција. Уколико у раду тела за координацију (или радне групе тела) учествују представници других организационих јединица, комуналне милиције, полиције, јавних предузећа, комора и других асоцијација, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора, тада координација добија потпун смисао.

41 Интернет страница Комисије за координацију инспекцијског надзора из изворне надлежности Града Београда: <https://portal.beograd.gov.rs/komisija/>.

2. ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ И КОНТРОЛНЕ ЛИСТЕ

2.1. Превентивно деловање

Ради остваривања циља инспекцијског надзора, комунална 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; обавештавањем јавности о сазнањима о постојању озбиљног ризика по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину, биљни или животињски свет и предузетим мерама и радњама 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;
- предузимањем превентивних инспекцијских надзора (о овом облику превентивног деловања биће више речи у делу овог приручника који се односи на инспекцијске мере).

Надзирани субјект може да захтева превентивно деловање и када се не води поступак инспекцијског надзора и независно од његовог тока, а у том случају је инспектор дужан да, најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, поступи по захтеву или обавести надзирани субјект о разлозима за непоступање по захтеву. У одлучивању по захтевима за превентивно деловање инспекција се, у оквиру планираног обима превентивних активности, руководи заштитом јавног интереса, степеном ризика и временским редоследом поднетих захтева.

Службена саветодавна посета је облик превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту на лицу места, коју инспекција организује ван инспекцијског надзора. То значи да се на службене саветодавне посете не примењују одредбе ЗИН-а које се односе на поступак инспекцијског надзора – није потребан налог и обавештење.

Инспектор о службеној саветодавној посети сачињава *службену белешку* у коју уноси битне чињенице и околности ове посете. Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, инспектор у року од *осам дана након посете* сачињава и *доставља надзираном субјекту допис који садржи препоруке* о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи и у ком року то треба да учини.

Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа. Надзирани субјект обавештава инспектора о томе да ли је и како је поступио по овим препорукама, у року наведеном у допису, а непоступање по овим препорукама, као и необавештавање инспектора може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора.

У саветодавној посети инспекција не изриче мере управљене према надзираном субјекту, не подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно не издаје прекршајни налог, осим ако је уочени пропуст такве природе да је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по законом и другим прописима заштићена добра.

Службене саветодавне посете се не могу вршити код нерегистрованог субјекта.

2.2. Контролне листе

ЗИН је дефинисао контролну листу као документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика, као и предмет и обим провере. Употребом контролних листа процењује се степен ризика и мери се ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом. Ризик процењен контролном листом је један од критеријума за нову процену ризика у односу на ризик који је процењен планом инспекцијског надзора.

Инспекција је дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора и објави их на својој интернет страници. Сагласно томе, комунална инспекција сачињава контролне листе за послове из изворне надлежности. За поверене послове инспекцијског надзора над трговином, предлоге образаца контролних листа припрема републичка тржишна инспекција, што је у складу са одредбама члана 51. став 2. Закона о државној управи, којим је одређено да органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Ови обрасци се сачињавају као јединствени и једнообразни за територију Републике Србије. Објављене контролне листе републичке тржишне инспекције садрже питања, предмет и обим провера и за послове који су поверени комуналном инспектору.⁴²

Контролна листа треба да садржи: назив и шифру контролне листе; назив прописа чија примена се проверава; основне податке о надзираном субјекту, односно објекту; питања провере; понуђене одговоре – „да” и „не” и, где је то примењиво, „делимично”, као и опцију „није примењиво”; место за коментар, односно напомену; табелу са утврђеним распоном броја бодова, израженим нумерички или

⁴² Контролне листе тржишне инспекције доступне су на: <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/kontrolne-liste-trzisna-inspekcija/>.

процентуално, ради одређивања степена ризика, при чему већи број бодова води ка нижем степену ризика.⁴³

Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору⁴⁴, брисана је одредба према којој је обавезан елемент контролне листе била и констатација сагласности надзираног субјекта, односно присутног лица на садржину контролне листе и чињенице констатоване у њој, као и потпис инспектора. Како је попуњена контролна листа саставни део записника о инспекцијском надзору, то се овом изменом не ускрађује право надзираном субјекту да се изјасни на чињенично стање констатовано записником (и приложеном контролном листом) у прописаном року.

Координациона комисија (за поверене послове), односно координационо тело (за изворне послове) даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна.

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.

У поступку надзора, инспектор је у обавези да се држи питања са листе, док провере изван листе може да предузме ако је то потребно ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања, и то уколико су та питања у блиској вези са питањима из контролне листе, што уноси у записник. Ако је откривена незаконитост високог или критичног ризика или се ради о потреби за предузимањем хитних мера, инспектор покреће ванредни инспекцијски надзор.

По потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.

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. Комунална инспекција може да достави листе и затражи извештај о самопровери, на пример, вршиоцима комуналних делатности, власницима/корисницима башта угоститељских објеката и других привремених објеката и сл. Извештај о самопровери не може заменити налазе инспекцијског надзора, али може прилично да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари.

43 Стручно-методолошка објашњења за припрему контролних листа за инспекцијски надзор доступна на http://inspektor.gov.rs/ostala_dokumenta/11/11.doc и Упутство Координационе комисије за управљање контролним листама инспекција доступно на: <https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0>

44 „Сл. гласник РС”, број 95/18).

3. ПРИМЕНА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Закон о комуналним делатностима и други закони над којима комунална инспекција врши надзор јесу посебни закони у односу на ЗИН и ЗУП.

Наведени посебни закони 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).

Будући да 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 друкчије (посебан закон дерогира општи) (члан 4. став 4. ЗИН-а).

Према томе, комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора примењује најпре посебне законе над чијом применом врши надзор, а на сва питања од значаја за инспекцијски надзор која нису уређена тим законима, примењују се одредбе ЗИН-а. На питања која нису уређена ни ЗИН-ом, примењује се ЗУП (супсидијарна примена). У материјалноправном смислу, предност у примени имају локални прописи (кад их има) и секторски закони који уређују поједине комуналне области.

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.

У вези са овим питањем, треба имати у виду утврђену обавезу усаглашавања посебних закона са ЗУП-ом и ЗИН-ом, у роковима, на начин и под условима прописаним чланом 214. ЗУП-а⁴⁵, односно чл. 4 и 69. ЗИН-а⁴⁶.

⁴⁵ ЗУП-ом, чланом 214, било је предвиђено да се до 1. јуна 2018. године заврши усклађивање посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са одредбама ЗУП-а, али због чињенице да већина посебних закона није усклађена са ЗУП-ом, Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, Обавештењем о примени члана 214. ЗУП-а („Сл. гласник РС”, број 18/16) од 15. јуна 2018. године, заузело је следеће ставове: Процес усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку наставља се након 1. јуна 2018. године; до окончања процеса усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку примењиваће се посебни закони; Координационо тело ће наставити рад на процени усклађености одредаба посебних закона са Законом о општем управном поступку, утврђивањем обавезе и обима усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку.

⁴⁶ Члан 69. ЗИН-а: Надлежна министарства доставиће Координационој комисији изјаве о усаглашености посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор са одредбама овог закона, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

4. ПОСТУПАК ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

4.1. Врсте и облици инспекцијског надзора

Комунални инспектор, у складу са законом, врши инспекцијски надзор као: редован, ванредни, мешовити, контролни и допунски (члан 6. ЗИН-а).

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора који је заснован на утврђеном стању у области надзора и процени ризика. Ова врста надзора представља основ инспекцијског надзора.

Ванредни инспекцијски надзори представљају, најчешће, поступке који захтевају брзу реакцију и деловање инспекције с циљем смањења ризика изрицањем управних и других мера.

Ванредни инспекцијски надзор врши се:

1. 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;

У комуналном инспекцијском надзору потреба за предузимањем хитних мера постоји у случају оштећивања комуналних објеката, ометања вршења комуналне услуге, ометања коришћења јавних површина остављањем ствари и возила; депоновања отпада на местима која нису за то одређена, нарушавања изгледа града лепљењем плаката, исписивањем графита и др.

2. када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или се промене околности;

Имајући у виду природу комуналног инспекцијског надзора, оправдано је очекивати да се после доношења плана инспекцијског надзора, у одређеном предмету надзора промене околности или степен ризика. тј. да се процени висок или критичан ризик, и у том случају је инспектор овлашћен да изврши ванредни инспекцијски надзор.

3. када такав надзор захтева надзирани субјект;

Ванредни инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова, након чијег испуњења надзирани субјект стиче право на почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом (законима над

којима комунална инспекција врши надзор нису утврђена овлашћења за утврђивање испуњености прописаних услова за почетак рада / обављање делатности/активности), или потврђујући, који се врши када надзирани субјект поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

4. ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката;

Најчешћи случајеви нерегистрованих субјеката у комуналном инспекцијском надзору су: трговина на мало ван продајног објекта, коју обављају лица која немају својство трговца и случајеви који се изједначавају са нерегистрованим субјектима (постављање привремених објеката и средстава за оглашавање без одобрења надлежног органа, прикључак на комуналну мрежу без одобрења и др.).

5. по захтеву јавног тужиоца;

Према Закону о кривичном поступку, јавни тужилац има право да поднесе захтев државним и другим органима да му пруже потребна обавештења. У тој ситуацији инспектор може да изврши ванредни инспекцијски надзор да би јавном тужилаштву доставио тражене податке.

6. када се поступа по представци правног или физичког лица, а процењени ризик је већи од незнатног;

У комуналном инспекцијском надзору овај вид инспекцијског надзора је најзаступљенији, што је логична последица предмета овог надзора и чињенице да је локална комунална инспекција најближа грађанима.

7. када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски налог.

Примењује се када чињенице од значаја за одлуку нису утврђене у редовном, ванредном, мешовитом или контролном надзору, а током поступка је већ извршен допунски инспекцијски надзор. О условима за издавање допунског налога биће речи у делу текста који се односи на налог за вршење инспекцијског надзора.

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

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.

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 (на пример, садржај представке се односи на предмет надзора који је предвиђен планом инспекцијског надзора као редован надзор).

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, о чему ће даље бити речи.

Облици инспекцијског надзора су: канцеларијски и теренски, или комбиновани канцеларијско-теренски (члан 7. ЗИН-а). Теренски инспекцијски надзор врши се изван службених просторија инспекције, на лицу места, и састоји се од непосредног увида у простор, опрему, уређаје, акте и документацију надзираног субјекта. Канцеларијски инспекцијски надзор врши се у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и документацију надзираног субјекта.

4.2. Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над надзираним субјектом

Пре почетка инспекцијског надзора, комунални инспектор прикупља податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор. Инспектор, по службеној дужности, прибавља јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, а који су неопходни за инспекцијски надзор. У пракси комуналне инспекције то су најчешће подаци о упису у регистар субјеката надзора, својинском карактеру и намени одређене површине, одобрењу/дозволи надлежног органа за постављање одређене врсте објеката, подаци из регистра стамбених заједница, подаци о којима евиденцију воде вршиоци комуналних делатности и сл. Ови органи и други имаоци јавних овлашћења су дужни да инспекцији благовремено доставе тражене јавне исправе и податке.

4.3. Налог за инспекцијски надзор

Руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор.

Инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор.⁴⁷ 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), и у том случају инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Сматра се да 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.

Законом је утврђена писана форма налога за инспекцијски надзор, што подразумева и налог који је инспектору издат у електронском облику.

Члан 16. Закона о инспекцијском надзору:

Налог за инспекцијски надзор садржи: податке о инспекцији; податке о инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор са бројевима службених легитимација; податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик – одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.); правни основ инспекцијског надзора; навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора; процењени ризик; прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора; планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора); разлоге за изостављање обавештења, ако постоје; број, време и место издавања; потпис издаваоца налога; печат, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора.

Када је у реч о обавезном податку о надзираном субјекту, за комунални инспекцијски надзор је значајна законска одредба према којој, ако подаци о субјекту/

⁴⁷ Ова одредба је у складу са чланом 90. став 3. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке, орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл.), осим у случају доношења усменог решења.

субјектима надзора нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, што је у пракси због природе надзора честа ситуација, у налог се уносе одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.). Уколико се, на пример, изда налог за контролу депоновања отпада на одређеном подручју/локацији или контролу уклањања снега и леда, такав налог је важећи за било који затечени надзирани субјект на том подручју/локацији.

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.

Ако током вршења инспекцијског надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али је у *блиској вези са њим њредметом*, инспектор прибавља допуну налога – допунски налог (осим у случају предузимања хитних мера), након чега наставља поступак. Пре тражења допунског налога, инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано. Обезбеђење доказа се врши закључком. Допунски налог се издаје и када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора.

Пример:

Комунални инспектор добио је налог да изврши надзор да ли је башта угоститељског објекта постављена у складу са издатим одобрењем, али је приликом увиђаја утврдио да је угоститељ, поред баште, поставио и расхладне витрине. Да би извршио надзор да ли су расхладне витрине постављене у складу са прописом, потребно је да прибави допунски налог, осим ако има сазнање да су витрине постављене без одобрења надлежног органа, када врши надзор и без налога.

Ако током вршења инспекцијског надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али *није у блиској вези са њим њредметом*, при чему су испуњени услови за ванредни надзор, инспектор ће бити у обавези да прибави засебан налог, с тим што, пре подношења образложеног захтева за тај налог, врши обезбеђење доказа ако су испуњени услови за њихово обезбеђење.

Пример:

Комунални инспектор је добио налог да изврши надзор да ли је башта угоститељског објекта постављена у складу са издатим одобрењем на површини за редовно коришћење зграде, али је приликом инспекцијског надзора констатовао да је управник стамбене заједнице поднео оставку на место управника. Да би извршио надзор над стамбеном заједницом и утврдио да ли је започет поступак одабира новог управника зграде, комунални инспектор мора прибавити засебан налог.

Налог се издаје за редован, ванредни, мешовити и допунски инспекцијски надзор, с тим 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, због природе овог надзора, који инспектор врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Комунални инспекцијски надзор, који врши комунална инспекција из делокруга изворних послова, по правилу, одликују ситуације које не трпе одлагање и захтевају брзо деловање и интервенцију због уочених неправилности (ометање комуналних делатности, комуналних објеката, нарушавање прописаног комуналног реда и сл.) Када је реч о разлозима хитности, тј. ситуацијама угрожавања или повреде заштићених добара, права и интереса које не трпе одлагање, инспекцијски надзор могућ је и без налога како би се правовремено предузеле мере ради заштите јавног интереса. *Практично, налози за комунални инспекцијски надзор се издаје у случајевима када не постоје разлози за предузимање хитних и неодложних мера и када се не ради о нерегистрованим или са њима изједначеним субјектима.*

4.4. Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору

Инспектор је дужан да о предстојећем инспекцијском надзору, у писаном облику (електронским путем⁴⁸, а може и на папиру) обавести надзирани субјект, 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.

48 Чланом 21. став 1. Закона о привредним друштвима („Сл. гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18 и 91/19) прописана је обавеза привредног друштва да има адресу за пријем електронске поште која се региструје у складу са законом који уређује регистрацију, с тим што постојећа друштва, предузетници, представништва и огранци која немају регистровану адресу имају обавезу да се ускладе са овом обавезом у року од годину дана од дана почетка примене Закона о изменама и допунама Закона о привредним друштвима („Сл. гласник РС”, број 44/18), односно до 1. октобра 2019. год.

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.

Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа уколико се врши редован инспекцијски надзор. Ако није у могућности да изврши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, инспектор о томе благовремено на подесан начин обавештава надзирани субјект. С друге стране, надзирани субјект дужан је да буде присутан на месту вршења надзора када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију.

Сагласно изложеном, комунални инспектор најчешће неће бити у обавези да обавести надзирани субјект у случајевима: заштите комуналних делатности и комуналних објеката, непрописног држања домаћих животиња, трговине ван продајног објекта и личним нуђењем, истицања и поштовања радног времена и сл.

4.5. Покретање поступка инспекцијског надзора

Према Закону о инспекцијском надзору, поступак инспекцијског надзора покреће се и води:

- по службеној дужности,
- захтевом надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора,
- захтевом другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес (члан 90. ЗУП-а). Када је прописом утврђена обавеза покретања поступка, орган није овлашћен да по свом нахођењу одлучује да ли ће покренути поступак или не. У другом случају, када је разлог за покретање поступка потреба да се заштити јавни интерес, орган процењује да ли је чињенично стање које је утврдио или је за њега сазнао такво да, зарад заштите јавног интереса, захтева покретање поступка. Овај други случај је карактеристичан за инспекцијски надзор.

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

Овде ћемо се посебно осврнути на правну природу представке и положај њеног подносиоца, с обзиром на изражене дилеме у пракси комуналне инспекције. Представке грађана и правних лица имају дејство иницијативе (а не захтева) за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, према ЗИН-у, немају својство странке у поступку који

се може покренути на основу те иницијативе. Према члану 44. ЗУП-а, странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Стога, законска одредба да подносилац представке у инспекцијском надзору нема својство странке у поступку који се може покренути по основу те иницијативе, значи да подносилац представке не може бити странка, само зато што је поднео представку. Подносилац представке који је иницирао поступак може бити странка у поступку покренутом по службеној дужности само уколико исход инспекцијског надзора може да утиче на његово право, обавезу или правни интерес. Сагласно члану 93. ЗУП-а, лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка. Подносилац представке, када за то има правни интерес, има право да предлаже и подноси доказе као и поднеске у којима износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор и правне тврдње, разгледа списе када докаже свој правни интерес, да укаже на незаконитости у поступку и тражи да се оне отклоне.

Код оцене постојања правног интереса треба прво поћи од тога да је интерес заснован на одређеном пропису и да у одређеној ствари исход поступка утиче на право одређеног лица.

Пример:

- Власник објекта подноси представку комуналној инспекцији против вршиоца комуналне делатности снабдевања водом, због недовођења у исправно стање неисправног водомера (мерног инструмента преко којег су кућне водоводне инсталације подносиоца представке прикључене на градску водоводну мрежу) – *подносилац представке може да има својство странке;*
- Грађанин подноси представку у којој указује на свакодневно паркирање аутомобила на уређеној јавној зеленој површини, услед чега је травњак оштећен или пријављује недостатке на објектима јавне расвете и сл. – *подносилац представке нема својство странке.*

Кад добије представку у рад, инспектор прво цени да ли садржај представке спада у делокруг послова комуналне инспекције. Уколико нађе да није надлежан у ствари која је садржај представке, дужан је да представку достави надлежном органу и о томе обавести њеног подносиоца. Дакле, инспектор у овом случају не доноси решење о одбацивању представке, као управни процесни акт, осим када не зна који орган је надлежан у предметној ствари.

Ако је представка неуредна (представка има недостатке који инспекцију спречавају да поступа по њој или је неразумљива или непотпуна), подносилац представке се позива да је уреди у року од осам дана од дана обавештавања, а ако то не учини, сматра се да је подносилац одустао од представке. Овде треба нагласити да представке могу да буду и анонимне, тј. да не садрже име подносиоца, нити његов потпис и адресу. Потребно је да садрже одређен или одредив опис повреде или угрожавања права, односно јавног интереса, због чега се представка и подноси.

Приликом разматрања представки инспектор треба да узме у обзир заштиту јавног интереса, могуће видове злоупотребе права, процену ризика (где су од посебног значаја посебни елементи процене ризика о којима је већ било речи), и друге релевантне околности.

Ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права, инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке⁴⁹, о чему ће обавестити подносиоца представке што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке. И у овом случају инспектор не доноси решење о одбацивању представке, као управни процесни акт, него подносиоца представке обавештењем информише да поступак инспекцијског надзора неће бити покренут.

Ако се одлучи да покрене поступак, инспектор процењује који је приоритет у питању, да ли је потребно хитно поступање, односно о ком степену хитности се ради, да ли су испуњени услови за мешовити инспекцијски надзор, које ресурсе је потребно ангажовати и да ли и са којим другим инспекцијама и органима је потребно организовати заједнички надзор и сл.

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.

На изложени начин, комунална инспекција, узимајући у обзир представке грађана, стиче сазнања о евентуалним повредама прописа из њене надлежности, те проценом тежине могућих штетних последица свој рад организује тако да хитне и неодложне ситуације решава без одлагања. Грађани, осим права на обавештавање о предузетим мерама у инспекцијском надзору, могу да учествују у поступку, када за то имају правни интерес, односно да добију информацију од јавног значаја, сагласно закону који уређује приступ информацијама од јавног значаја и да буду обавештени о резултатима рада комуналне инспекције, која свој рад чини транспарентним кроз објављивање планова, контролних листа, извештаја и др., што, без сумње, служи њиховом већем задовољству пруженим услугама.

4.6. Време инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом врши се у радно време тог надзираног субјекта. Изузетно, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена надзираних субјеката у следећим ситуацијама:

- када постоје разлози за неодложно поступање;
- када је ризик висок или критичан;

⁴⁹ Упутство о поступању инспекције у случају злоупотребе права на представку, доступно на интернет страници Координационе комисије: <https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0>.

- када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет;
- када се проверава поштовање радног времена надзираног субјекта, односно објекта и
- када надзирани субјекат да пристанак (члан 19. ЗИН-а).

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом који је физичко лице врши се у време примерено сврси вршења инспекцијског надзора.

4.7. Права и дужности надзираног субјекта

Надзирани субјекти имају једнак положај који им обезбеђују гарантована права и утврђене обавезе, што укључује и њихово право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима (право на једнак третман; члан 20. ЗИН-а).

Надзирани субјекат има право:	Надзирани субјект је дужан:
<ul style="list-style-type: none"> • да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку; • да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором; • да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима; • да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор; • да предлаже доказе и износи правне тврдње; • да захтева превентивно деловање (што укључује право на стручну помоћ инспекције); • да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним; • да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне; 	<ul style="list-style-type: none"> • да омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева, нарочито да: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува (дакле, и у електронском облику, а не нужно у папирном облику); • да омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, превозним средствима и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; • да благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може – да разлоге за то, писмено, образложи инспектору; • да поштује интегритет и службено својство инспектора и да се на захтев инспектора усмено или писмено изјасни о предмету надзора;

Надзирани субјекат има право:	Надзирани субјект је дужан:
<ul style="list-style-type: none"> • да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором. 	<ul style="list-style-type: none"> • да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања, а у ту сврху је нужно да се информише о решењима прописаним у законима и другим прописима.

4.8. Овлашћења комуналног инспектора за утврђивање чињеница

Овлашћења комуналног инспектора за утврђивања чињеница уређена су посебним законима о којима је било речи у делу овог приручника који се односи на области надзора. Овлашћења инспектора утврђена ЗИН-ом, која нису прописана секторским законима, комунални инспектор примењује у поступку утврђивања чињеница од значаја за вршење инспекцијског надзора.

Инспектор је овлашћен да, ради утврђивања чињеница:

- изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења ако је тонеопходно за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, и да их копира, у складу са законом;
- изврши увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора;
- узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката – физичких лица и заступника, односно овлашћених лица у надзираном субјекту које је правно лице и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;
- наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их надзирани субјекат поседује и чува;
- врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства за рад, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;
- узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона;
- фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора;

Инспектор је овлашћен да, ради утврђивања чињеница:

- обезбеди доказе и
- предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања према овом и посебном закону.⁵¹

4.9. Увиђај у стамбеном простору

Комунални инспектор у поступку инспекцијског надзора над применом закона и других прописа често је у ситуацији да, ради утврђивања чињеница од значаја за решавање одређене ствари, мора да изврши увиђај у стану. То се најчешће дешава у случајевима неисправности и оштећивања унутрашњих инсталација водовода, канализације, топоводних инсталација, држања домаћих животиња у стану, ремећења кућног реда и сл. Подсећамо на овлашћења комуналног инспектора која су прописана Законом о комуналним делатностима (члан 34. став 1. тач. 6 и 7) да прегледа објекте, постројења и уређаје који служе коришћењу комуналних услуга, укључујући и оне које представљају унутрашње инсталације и припадају кориснику комуналне услуге, и да наложи извршење утврђених обавеза, као и отклањање недостатака на унутрашњим инсталацијама и да приступи тим инсталацијама приликом извршења решења којим је наложио отклањање недостатака или искључење корисника са комуналног система. Такође су од значаја одредбе Закона о становању и одржавању стамбених зграда које се односе на овлашћење комуналног инспектора да проверава да ли власник посебног дела свој посебан, односно самостални део зграде одржава у стању којим се не отежава, не онемогућава и не ремети уобичајена употреба осталих делова зграде.

Увиђај у стамбеном простору или другом простору са таквом наменом прецизно је уређен чланом 22. ЗИН-а, према коме инспекција може, ради утврђивања чињеница, извршити увиђај у стамбеном простору у одређеним случајевима и по испуњењу прецизно прописаних услова, и то:

- **на захтев или уз изричит писани пристанак власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, који се може дати и на лицу места.**

Пристанак се даје у писаној форми, било пре започињања увиђаја или на лицу места. Када је реч о ситуацијама које захтевају хитност поступања ради заштите виталних вредности, пристанак може бити и усмени, што се обавезно образлаже у записнику.

⁵⁰ Члан 21а Закона о инспекцијском надзору. Прикривена куповина је нови институт у инспекцијском надзору, који се примењује у складу са посебним законом. Нови Закон о трговини је, у члану 48, предвидео овлашћење тржишног инспектора да обави прикривену куповину, што се односи и на комуналног инспектора, када врши поверене послове инспекцијског надзора у складу са тим законом.

- **на основу прибављене писане одлуке (решења) надлежног суда**

Инспекција подноси писани предлог, са прописаном садржином, за доношење решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору основном суду:

- када нема пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора за вршење увиђаја, при чему инспекција није дужна да увек прво тражи пристанак за увиђај, него се може директно предлогом обратити суду у случајевима који су законом предвиђени као могућност за остављање обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору;
- када постоје разлози хитности – када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, уколико постоји извор штете који потиче из стамбеног простора, а власник или корисник, односно држалац стамбеног простора је непознат, недоступан, дуже одсутан или је преминуо, а заоставштина није расподељена, у ком случају инспекција без одлагања о томе обавештава друге органе и организације ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга и предлаже суду да донесе одлуку за вршење увиђаја у стамбеном простору, образлажући у предлогу и посебно у записнику разлоге за такво поступање.

Поступак за доношење решења пред судом је хитан. Суд о уредном предлогу одлучује без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од подношења потпуног предлога. Суд о предлогу за доношење решења одлучује у ванпарничном поступку, поступајући по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа.⁵¹

Суд дозвољава увиђај у стамбеном простору када постоје основи сумње:

- да се у њему врше недозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима;
- да се у њему чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима;
- да нерегистровани субјект обавља делатност у стамбеном простору;
- да ће приликом увиђаја бити откривене друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспекција је овлашћена да започне увиђај у стамбеном простору најкасније у року од десет дана од дана достављања решења суда инспекцији, а у сложенијим стварима, односно када је потребна помоћ полиције, у року од 15 дана од дана

⁵¹ Закон о ванпарничном поступку („Сл. гласник СРС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС”, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12, 45/13 – др. закон, 55/14, 6/15 и 106/15 – др. закон); чл. 284 – 288. Закон о парничном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС и 55/14 и 87/18).

достављања решења. Уколико не започне увиђај у стамбеном простору у означеном року, инспекција губи право да то учини по истеку рока, осим у случају захтева или пристанка власника/ корисника/држаоца стамбеног простора или нове одлуке суда.

Законом је установљено и право присуства увиђају. Увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника, неког од пунолетних чланова свог домаћинства или другог лица које одреди, присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору. *Службено лице које не учествује у ипоситуу може бити сведок увиђаја.* Увиђај може започети и у одсуству ових лица, када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе, животиње или имовину или ако се очигледно припрема или је отпочело уништавање доказа или предмета важних за поступак инспекцијског надзора, односно поступак који се води пред судом или другим органом, или је држалац стамбеног простора непознат или недоступан, што се посебно обрађује у записнику.

Сагласно изложеном, улазак инспектора у стан уређен је на начин који представља гаранцију од могућих злоупотреба Уставом утврђеног и уређеног, једног од основних личних права човека и грађанина – *неповредивости стана*. Кривичним закоником су установљена кривична дела нарушавања неповредивости стана и противзаконито претресање.⁵²

Дакле, комунални инспектор ће вршећи послове из свог делокруга, за улазак у стан ради вршења увиђаја обезбедити захтев или пристанак власника, корисника или држаоца стамбеног простора или одлуку суда, чије доношење ће предложити на начин прописан законом.

Посебно питање које се поставило у пракси комуналне инспекције јесте могућност уласка у стан ради управног извршења решења преко другог лица, применом члана 22. ЗИН-а. Будући да је чланом 40. став 2. Устава утврђено да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан против воље његовог држаоца, превладава мишљење да, у случају управног извршења решења, сходном применом члана 22. ЗИН-а, инспектор може предложити суду да донесе одлуку којом ће дозволити улазак у стан.⁵³

52 У чл. 139. и 140. Кривичног законика прописана су кривична дела „Нарушавање неповредивости стана” и „Противзаконито претресање”. Чланом 139. тог законика је прописано да ко неовлашћено продре у туђи стан или туђе затворене просторе или се на захтев овлашћеног лица из тог стана или простора не удаљи, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. Ако је ово дело учинило службено лице у вршењу службе, казниће се затвором до три године. Покушај ових дела је кажњив. Чланом 140. Законика прописано је да ће се службено лице које у вршењу службе противзаконито врши претресање стана, просторија или лица казнити затвором до три године.

53 Водич за примену Закона о инспекцијском надзору, друго, измењено и допуњено издање, <https://inspektor.gov.rs/page/15/%20%D0%9E%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B0%20%E2%80%93%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0> (страница 222).

4.10. Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа

Посебним законима над чијом применом комунални инспектор врши инспекцијски надзор прописана су овлашћења комуналног инспектора да у одређеним случајевима и под одређеним условима одузме предмете у вршењу инспекцијског надзора.

Наиме, Законом о трговини прописано је овлашћење комуналног инспектора да трајно, у управном поступку, одузме робу лицу које се затекне у обављању трговине, а које нема својство трговца и лицу које обавља трговину супротно мери привремене забране трговине одређеном робом, односно пружања одређене услуге, о чему је већ било речи.

Други случај предвиђен је Законом о комуналним делатностима, где је прописано да се за прекршај правног лица, предузетника и физичког лица које по решењу комуналног инспектора не уклони ствари и друге предмете са површина јавне намене, ако су они ту остављени противно прописима, уз изречену казну *може* изрећи и заштитна мера одузимања предмета. У том случају комунални инспектор је овлашћен да привремено одузме предмете и поднесе захтев за покретање прекршајног поступка са предлогом да прекршајни суд уз новчану казну изрекне и заштитну меру одузимања предмета.

Законом о инспекцијском надзору предвиђени су случајеви одузимања предмета у вршењу инспекцијског надзора, и то:

- привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа (члан 24. ЗИН-а),
- посебна управна мера заплене (одузимања) предмета (члан 28. ЗИН-а),
- мера одузимања предмета од нерегистрованог субјекта, односно субјекта који се у случајевима предвиђеним законом изједначава са нерегистрованим субјектом.

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа, Закон предвиђа у два случаја:

- када инспектор у поступку инспекцијског надзора привремено одузима предмете (документацију, робу и друге предмете, односно њихов одговарајући део) ако је посебним законом прописано њихово одузимање ради обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај, односно у другом одговарајућем правном поступку, на начин, под условима и у року прописаним тим законом;
- када посебним законом није прописано привремено одузимање предмета, инспектор је овлашћен да их привремено одузме у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа.

Први случај привременог одузимања предмета условљен је прописивањем привременог одузимања предмета у посебном закону који уређује одређену материју

и упућује на законе којима се уређује материја поступака за казнена дела – Закон о прекршајима, Закон о привредним преступима и Законик о кривичном поступку. (Овај вид одузимања предмета прописан је Законом о комуналним делатностима, у поменутом случају).

Посебним законима прописује се да се за одређени прекршај, односно привредни преступ „може изрећи” или да се „изриче” заштитна мера одузимања предмета, тј. ова заштитна мера се прописује као могућност или обавеза. Заштитну меру изриче надлежни суд, у складу са Законом о прекршајима, односно Законом о привредним преступима и посебним законом.

Пример:

- *Прописивање заштитне мере као могућности:* Закон о комуналним делатностима у члану 41. став 4. прописује да се за прекршај из става 1. тачка 8) овог члана (прекршај правног лица ако не уклони ствари и друге предмете са површина јавне намене ако су они ту остављени противно прописима односно не поступи у складу са чланом 34. став 1. тачка 10) овог закона, према коме општински, односно градски комунални инспектор налаже решењем уклањање ствари и других предмета са површина јавне намене ако су они ту остављени противно прописима), уз изречену казну *може* изрећи и заштитна мера одузимања предмета. Овакве одредбе о могућем изрицању заштитне мере одузимања предмета овај закон садржи и у погледу прекршаја предузетника и физичког лица.
- *Заштитна мера као законска обавеза* – Законима над којима комунална инспекција врши инспекцијски надзор уз казну није прописано обавезно изрицање заштитне мере. Пример налазимо у Закону о превозу путника у друмском саобраћају, где је чланом 167. прописано је да се за привредни преступ, правном лицу које обавља такси превоз, а нема одобрење за обављање такси превоза *обавезно* изриче и заштитна мера одузимања предмета – возила које је употребљено за извршење привредног преступа. Одредбе о обавезном одузимању предмета овим законом су прописане уз прекршај предузетника и физичког лица.

Други случај, одузимање предмета ради обезбеђења доказа у поступку инспекцијског надзора примењује се, како је већ наглашено, ради обезбеђења доказа у поступку инспекцијског надзора, 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. Дакле, за овај вид привременог одузимања предмета постоји могућност *и када посебним законом није прописана могућност, односно обавеза одузимања предмета*. О одузимању предмета у овом случају инспектор доноси закључак.

Обезбеђење доказа у управном поступку уређено је ЗУП-ом⁵⁴, па се ове одредбе примењују и на инспекцијски надзор, на питања која нису уређена ЗИН-ом.

⁵⁴ Чланом 135. Закона о општем управном поступку прописано је да, у случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово извођење бити отежано, доказ може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа), а могуће је и после коначности или правноснажности решења. Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности

За разлику од ЗУП-а, ЗИН-ом је прописано да се о одузимању предмета у овом случају одлучује закључком, а не решењем, што, према правилима општег управног поступка, значи да се против тог закључка не може изјавити жалба нити се може покренути управни спор, већ се може побијати жалбом, односно тужбом против решења (против главне ствари), што је у складу са природом и циљем инспекцијског надзора.

Поред привременог одузимања предмета ради обезбеђења доказа, ЗИН-ом су прописана још два случаја одузимања предмета у поступку инспекцијског надзора: управна мера заплене предмета, тј. посебна мера одузимања предмета, за коју се доноси решење у управном поступку којим се одлучује у ствари која је предмет инспекцијског надзора, и мера одузимања предмета од нерегистрованог субјекта, о чему ће бити речи у делу овог приручника који се односи на мере управљене према надзираним субјектима. (Овај вид одузимања предмета прописан је Законом о трговини).

У свим наведеним случајевима инспектор издаје надзираном субјекту потврду о предмету одузетом у поступку инспекцијског надзора, која садржи прописане податке.

Инспекција обезбеђује чување привремено одузетих предмета. Од посебног значаја је одредба којом је дата могућност да се, када због својстава привремено одузетих предмета чување у просторијама инспекције није могуће или инспекција не располаже просторијама за чување предмета или је њихово чување повезано са несразмерно високим трошковима или другим значајним тешкоћама, привремено одузети предмети могу оставити на чување лицу од којег се привремено одузимају до истека рока одређеног у решењу инспектора, односно законског рока. У том случају инспектор забрањује употребу предмета, стављање у промет и друге видове располагања. Предмете који су остављени на чување инспекција печати, уз упозорење да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело.

ЗИН-ом је прописана могућност продаје одузетих предмета подложних кварињу, животиња подложних угинућу или ако су трошкови чувања предмета знатни, под условом да ови предмети испуњавају прописане услове за стављање у промет, о чему се обавештава орган надлежан за вођење одговарајућег поступка. Ако се ови предмети не могу продати или користити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних или других разлога прописаних законом, уништавају се под надзором, у складу са прописима.

Закон о комуналним делатностима, не садржи одредбе о поступању са привремено одузетим предметима, док су Законом о трговини прописани услови и начин поступања са одузетом робом (продаја, уступање без накнаде у хуманитарне сврхе и уништавање) уз овлашћење да се ова питања ближе уреде подзаконским актом.⁵⁵

или по предлогу странке, односно лица које има правни интерес. О предлогу за обезбеђивање доказа решењем одлучује орган који води поступак. Када се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка или после коначности или правноснажности решења, о предлогу одлучује орган на чијем се подручју налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша.

55 До доношења новог прописа примењује се Правилник о начину смештаја, чувања и продаје одузете робе („Сл. гласник РС”, број 118/07).

4.11. Записник о инспекцијском надзору

Законом о инспекцијском надзору (чл. 35–36) прописана је обавеза инспектора да сачини записник о инспекцијском надзору. Истим чланом прописана је обавезна садржина записника и обавеза прописивања општег обрасца записника о инспекцијском надзору, који, за републичке инспекције, прописује министар надлежан за послове државне управе, док образац записника из изворне надлежности прописује надлежни орган покрајинске аутономије или јединице локалне самоуправе. Општи образац записника за републичке инспекције прописан је Правилником о општем образцу записника о инспекцијском надзору⁵⁶ и односи се и на поверене послове инспекцијског надзора које врше јединице локалне самоуправе. Образац даје форму за уједначавање вршења инспекцијског надзора, која се прилагођава одговарајућој врсти и облику инспекцијског надзора, што значи да не представља задату, обавезну форму.⁵⁷

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. За спровођење инспекцијског надзора није нужно да надзору присуствује законски заступник, већ је довољно да надзору присуствује лице које је запослено или по другом основу радно ангажовано код надзираног субјекта у одређеном објекту, чиме се не ускраћује право надзираном субјекту да се изјасни на записник, будући да има право да стави примедбе у року од пет радних дана од дана достављања записника.

Када надзирани субјект у остављеном року стави примедбе на записник, инспектор оцењује примедбе, након чега може да изврши допунски инспекцијски надзор да би утврдио чињенице на које се примедбе односе. Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или то доведе до друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника, на коју се *не може* ставити примедба. Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње.

На она питања у вези са записником о инспекцијском надзору која нису уређена ЗИН-ом, примењује се ЗУП. Записник састављен сагласно закону има доказну

⁵⁶ Правилник о општем образцу записника о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 81/15).

⁵⁷ Општи образац записника за послове инспекцијског надзора из изворне надлежности града Београда, <https://portal.beograd.gov.rs/komisija/Dokumenta.html>.

снагу јавне исправе, те самим тим постоји претпоставка тачности његове садржине. Записник неће представљати доказ о току и садржини предузетих радњи и датих изјава у деловима на које су учесници у процесној радњи ставили примедбу, те ће ток и садржина тог дела предузете радње морати да се доказују другим доказним средствима.

Стога је потребно да се посебно води рачуна о томе да записник буде прецизан, концизан и да буде директно усмерен на саму ствар о којој се одлучује. Записник треба да буде верна и комплетна слика тока и садржаја радње због које се води. Поред чињеничног стања и доказа, веома је важно констатовати утврђену незаконитост са навођењем доказа на основу којег је одређена чињеница утврђена и правног основа за утврђивање незаконитости. Све оно што је од значаја за решавање ствари мора се унети односно уписати у записник – коришћење исправе, изјаве саслушаних лица, донети закључци и друго.

Имајући у виду значај записника као доказа, како у управном поступку тако и у другим поступцима које инспектор иницира, као и чињеницу да се записник комуналног инспектора често сачињава на лицу места при отежаним околностима, што резултира његовом нечиткошћу, потребно је садржај записника прекуцати и тако олакшати упознавање са његовом садржином.

Забелешка/службена белешка – ЗУП-ом је прописано да се о мање важним радњама и изјавама странака и трећих лица које немају битног утицаја на решавање у управној ствари, о управљању током поступка, о саопштењима, службеним опажањима, усменим упутствима и налазима, као и околностима које се тичу само унутрашњег рада органа код којег се води поступак, по правилу, неће састављати записник, већ ће се у самом спису ставити *забелешка* коју потврђује службено лице које је забелешку ставило, уз ознаку датума. Не мора се састављати записник ни о усменим захтевима странке о којима се одлучује по скраћеном поступку, а којима се удовољава, већ се такви захтеви могу само евидентирати на прописан начин.

И ЗИН-ом су прописани случајеви у којима инспектор о радњама не сачињава записник већ *белешку* (белешка о саветодавној посети, белешка о затеченом стању и обавештењима када је у питању нерегистровани субјект у делокругу друге инспекције и налагање мера усменим решењем).

5. МЕРЕ УПРАВЉЕНЕ ПРЕМА НАДЗИРАНОМ СУБЈЕКТУ

5.1. Мере управљене према надзираном субјекту и њихова сразмерност

Надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру и то: превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране, заплене или меру за заштиту трећих лица. Мере треба да буду сразмерне процењеном ризику и утврђеним, односно могућим незаконитостима и штетним последицама. Инспекцијске мере се градирају тако да се, по правилу, крећу од најблаже ка строжој, наравно, под условом да се у конкретном случају блажом мером постиже одговарајући ниво заштите законом заштићених добара. Сразмерност у инспекцијском надзору се, према томе, изражава и остварује кроз градицију инспекцијских мера. У члану 6. ЗУП-а утврђено је начело сразмерности, према коме орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

5.2. Превентивне мере

Поред општег превентивног деловања инспекције према неодређеном кругу субјеката, инспекција превентивно делује и према конкретном, појединачном субјекту тако што инспектор у записнику одређује одговарајуће превентивне мере, ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица. Ако надзирани субјект не поступи по превентивним мерама одређеним у записнику, инспектор изриче те мере решењем (члан 26. ЗИН-а).

Превентивним мерама подстичу се правилност, исправност, уредност, безбедност и редовност у испуњавању обавеза. Превентивне мере су:

- упозоравање надзираног субјекта на његове обавезе из закона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротна тим обавезама;
- указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог пословања или поступања;

- налагање надзираном субјекту предузимања или уздржавања од одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности ради спречавања настанка могућих штетних последица;
- друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора.

Превентивне мере се не могу изрећи нерегистрованом субјекту, а могу се изрећи непознатом субјекту.

5.3. Корективне мере

За разлику од превентивних мера, које се изричу када је потребно да се спречи настанак незаконитости и штетних последица које нису настале а постоји вероватноћа, односно могућност да ће настати, корективне мере се изричу када је утврђено да постоји незаконитост или небезбедност како би се неправилност отклонила. ЗИН-ом су предвиђене следеће мере:

Мере за отклањање незаконитости – Када открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор указује надзираном субјекту на незаконитост и опомиње га због тога те, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону, налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и то уноси у записник о инспекцијском надзору. 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 субјекат 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.

Законом о комуналним делатностима, у члану 37. став 1. прописано је да, ако комунални инспектор приликом вршења надзора утврди да пропис није примењен или да је неправилно примењен, у року који не може бити дужи од 15 дана од дана извршеног надзора, донеће решење о отклањању утврђене неправилности и одредиће рок за њено отклањање. Такође, истим законом у члану 34. прописано је да комунални инспектор има, не само право, него и дужност да у вршењу инспекцијског надзора наложи решењем отклањање недостатака, што значи да је законом утврђена обавезност доношења решења, без могућности налагања мере записником инспектора. Имајући у виду природу и садржину комуналног инспекцијског надзора, делокруг локалне комуналне инспекције, природу и врсте мера које се налажу, несумњиво је да постоје основани разлози, па и потреба за применом члана 27. став 1. ЗИН-а и налагањем мера за отклањање незаконитости/

неправилности записником, а што претпоставља усаглашавање посебног закона са општим. Код неких јединица локалне самоуправе овакво поступање комуналне инспекције већ је прописано одлукама којима се уређују послови комуналне инспекције.

Закон о становању и одржавању стамбених зграда и Закон о трговини су, у погледу изрицања мера за отклањање незаконитости, као што је већ наглашено, усаглашени са ЗИН-ом, што значи да комунални инспектор не доноси одмах решење, већ мере прво налаже кроз записник.

Посебне мере наредбе, забране и зајлене – Ако надзирани субјект не отклони незаконитост у *остјављеном року*, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту *забрањује обављање делатности или вршење активности или зајлењује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду њојиса или су њиме насјали.*

То је правило, а прописан је изузетак, тако да је инспектор овлашћен да, *без остављања рока* за отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације ако је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере. Инспектор који забрани обављање делатности или вршење активности има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне просторије, објекти и други простор у коме обавља делатност или врши активност или који томе служи.

Комунални инспектор изриче посебне мере прописане посебним законима.

Примери:

- Законом о комуналним делатностима прописане су мере које комунални инспектор има право и дужност да предузима, и то да: наложи решењем уклањање ствари и других предмета са површина јавне намене ако су они ту остављени противно прописима; наложи решењем уклањање, односно премештање возила, као и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила са површина јавне намене ако су остављена противно прописима; забрани решењем активности и радње којима се нарушава комунални ред и др.;
- Законом о оглашавању прописана је посебна мера – уклањање огласног средства ако инспектор утврди да се оглашавање врши супротно закону, односно одредбама тог закона којим је уређено оглашавање на отвореним површинама;
- Законом о трговини прописане су мере привремене забране трговине одређеном робом, односно пружање одређене услуге, привремене забране обављања трговине личним нуђењем и мера одузимања робе.

5.4. Акт о примени прописа

Акт о примени прописа је акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а који у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјект са јавним овлашћењима, у складу са

законом којим се уређује државна управа и другим законом (чл. 3. и 31. ЗИН-а). Акт о примени прописа представља облик стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом (заинтересовано лице), коју пружа инспекција у оквиру превентивног деловања. Акт о примени прописа 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, али лицу које је поступило према том акту, у погледу предмета акта, не може бити изречена инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту, осим изузетака предвиђених у закону – ако је после издавања акта промењен пропис или ако је акт био нетачан (уз испуњеност прописаних услова), као и ако се ради о предузимању хитних мера и ако се утврди да је надзирани субјект нерегистровани субјект.

5.5. 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.

И посебни прописи чију примену контролише комунална инспекција, прописују поступање инспектора када је надзирани субјект непознат.

Примери:

- Законом о комуналним делатностима (члан 36), прописано је поступање комуналног инспектора у случају ометања обављања комуналних делатности и комуналних објеката, у случају кад надзирани субјект није присутан, односно када је непознат. Инспектор доноси одмах решење и лепи га на предмет или возило, при чему није у обавези да, пре доношења решења, оставља позив. У овој ситуацији, инспектор примењује посебан закон, а у ситуацијама које се не могу подвести под одредбе посебног закона (не ради се о ометању комуналног објекта), а не може да утврди ко је надзирани субјект, поступиће у складу са ЗИН-ом (на пример, плутајући објекат на водном земљишту без пословног имена, броја плутајуће дозволе и других ознака).

Примери:

- И Закон о становању и одржавању зграда (члан 130) уредио је поступање инспектора у случају да је одговорно лице непознато, тако што је дао могућност инспектору да у тој ситуацији решење, односно акт којим се дозвољава извршење решења достави прибијањем на улазна врата објекта и огласну таблу надлежног органа, што констатује забелешком о времену и месту доставе наведених аката.
- Законом о трговини прописано је овлашћење комуналног инспектора да решењем уклони очигледно напуштenu робу.

5.6. Посебан поступак према нерегистрованом субјекту

Законом о инспекцијском надзору установљена је обавеза сваке инспекције да у својој области надзора врши надзор над нерегистрованим субјектима и да примењује законом прописане мере, при чему су правила поступка према тим субјектима уређена нормама изричитог карактера. Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима уређују и посебни закони, сагласно области коју уређују, с тим што се примена одредаба ЗИН-а не може се искључити посебним законом који уређује посебну област надзора.

Према ЗИН-у (члан 33), 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 (на пример, регистар установа, који води надлежан привредни суд), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности и над њим се врши инспекцијски надзор и према њему се примењују одредбе овог закона.⁵⁸

У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући *посебни рејистар* или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др.) 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.

Према томе, категорија нерегистрованих субјеката (субјекти који нису уписани у основни регистар) и категорија субјеката који су уписани у основни регистар, али нису уписани у одговарајући посебан регистар или евиденцију коју води

⁵⁸ Методолошка објашњења за нерегистроване субјекте, доступна на: <http://inspektor.gov.rs/dokumenta-smernice.php>.

други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације или без пријаве надлежном органу или организацији, у смислу инспекцијског надзора и правних последица јесу изједначени.

Примери нерегистрованих субјеката из делокруга комуналне инспекције:

- субјект који обавља комуналну делатност или одређене послове у оквиру те делатности, а није регистрован – није уписан у основни регистар, или јесте уписан у основни регистар, али му делатност није поверена у складу са законом, односно не поседује акт о испуњавању прописаних услова;
- лице које обавља трговину, а нема својство трговца у смислу Закона о трговини;
- субјект који поставља мањи монтажни објекат привременог карактера без прописаног одобрења; прикључује свој објекат на комунални објекат без сагласности/одобрења; користи комуналну услугу без пријаве вршиоцу комуналне делатности и друго.

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.

Решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали доноси се одмах пошто инспектор открије нерегистровани субјект. Жалба не одлаже извршење решења.

Нерегистрованом субјекту одмах се доставља решење, којим му се:

1. налаже да без одлагања покрене прописани поступак за упис у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији;
2. забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова;
3. заплетује робу, документацију и друге предмете који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали; са одузетим стварима инспекција поступа на начин одређен посебним законом;
4. налаже да отклони друге откривене незаконитости; нпр. нерегистровани субјект није, испунио основни услов за обављање делатности или вршење активности па се инспекција неће упуштати у то да ли је испунио друге захтеве за обављање делатности или вршење активности; али, постоје друге

незаконитости које потичу од обављања делатности или вршења активности нерегистрованог субјекта које носе озбиљан ризик по законом заштићена добра, и нерегистровани субјекат је дужан да их, по налогу инспекције, отклони.

Чланом 41. став 3. ЗИН-а, утврђено је да инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјект извршио наложене мере. Ако инспекција утврди да нерегистровани субјект није добровољно поступио по решењу и испунио наложене обавезе, инспекција, сагласно одредбама ЗУП-а, по службеној дужности спроводи управно извршење.

У случају када, након доношења решења, утврди да је нерегистровани субјект одустао од даљег обављања делатности, инспектор ће ове чињенице констатовати у записнику о контролном инспекцијском надзору и констатовати да су престали разлози који су били основ за налагање мера. У тој ситуацији, уколико су и друге незаконитости чије отклањање је евентуално наложено решењем отклоњене, инспектор окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању.

Када је реч о заплени предмета, а с обзиром на кажњивост обављања делатности нерегистрованог субјекта по казним законима, примењује се члан 24. став 1. Закона⁵⁹, којим је прописано да инспектор у поступку инспекцијског надзора привремено одузима документацију, робу и друге предмете, односно њихов одговарајући део, *ако је посебним законом прописано* њихово одузимање, ради обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај, односно у другом одговарајућем правном поступку, на начин, под условима и у року прописаним тим законом. Инспектор са одузетим предметима поступа у складу са посебним законом.

Инспектор који затекне нерегистровани субјект како се бави делатношћу или врши активност из делокруга друге инспекције, о затеченом стању, без одлагања, обавештава пореску инспекцију и инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјект, као и друге надлежне органе.

Чланом 42. Закона утврђено је да инспектор против нерегистрованог субјекта, зависно од кажњивог (казненог) дела за које се терети, надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје му прекршајни налог. Чланом 57. ЗИН-а, прописани су прекршаји за: нерегистроване субјекте (члан 33. став 1); субјекте на које се примењују одредбе закона о нерегистрованим субјектима (члан 33. став 2) и за субјекте који обављају делатност или врше активност као нерегистровани субјекти ако не изврше или не обезбеде спровођење извршења решења које донесе инспектор у вршењу надзора над тим субјектима.

⁵⁹ Стручно-методолошко упутство о одузимању предмета у поступку инспекцијског надзора и прекршајном поступку, доступно на: <http://inspektor.gov.rs/dokumenta-komisije.php>.

6. РЕШЕЊЕ, ОКОНЧАЊЕ ПОСТУПКА БЕЗ ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА, УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА И КАЗНЕНЕ И ДРУГЕ МЕРЕ

6.1. Решење

Најважнија радња у управном поступку је решавање управне ствари (одлучивање о праву, обавези и правном интересу странке), која се састоји у примени материјалног прописа на утврђено чињенично стање и извођењу одговарајућег чињенично-правног закључка из те примене. Према ЗУП-у, управни акт којим се на тај начин мериторно решава управна ствар јесте решење.

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

Међутим, ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке, он не доноси решење, већ окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. У овом случају он не доноси се решење о обустави поступка из члана 101. ЗУП-а.

Изузетно, инспектор може мере 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 случају налагања мера и радњи усменим решењем, 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.

Законом је, у духу начела предвидивости у управном поступку, прописано да је инспекција, ако одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна да у том решењу посебно образложи разлоге за одступање.⁶⁰

На сва друга питања која нису уређена ЗИН-ом, примењује се ЗУП. У том смислу, следи кратак осврт на одредбе ЗУП-а које инспекција примењује у свом поступању.

Облик и саставни делови првостепеног решења – Решење у писаном облику садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.

⁶⁰ Члан 5. став 3. Закона о општем управном поступку – начело предвидивости: „Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.”

УВОД	<ul style="list-style-type: none"> • назив и адреса органа који доноси решење • пропис о надлежности тог органа • број и датум решења • лично име или назив странке и њених заступника и пуномоћника и њихово пребивалиште или седиште • кратко назначење предмета поступка • лично име овлашћеног службеног лица и правни основ за његово овлашћење
ДИСПОЗИТИВ	<ul style="list-style-type: none"> • јасна и кратка одлука о предмету поступка • посебне тачке: рок, услов или налог, кад их решење, у складу са законом, садржи • назнака да жалба не одлаже извршење решења (у складу са законом) и • одлука о трошковима поступка
ОБРАЗЛОЖЕЊЕ	<ul style="list-style-type: none"> • кратко излагање предмета поступка • утврђено чињенично стање • докази који су изведени и оцена доказа и разлози који су били кључни при тој оцени • правни прописи и разлози који упућују на решење како је дато у диспозитиву • разлози због којих је одбијен некиод захтева или предлога странке • пропис који орган овлашћује на одлучивање по слободној оцени, разлози којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење • разлози због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима • позивање на пропис који предвиђа да жалба не одлаже извршење решења (уколико је то у диспозитиву наведено)
УПУТСТВО О ПРАВНОМ СРЕДСТВУ	<ul style="list-style-type: none"> • назив органа коме се жалба подноси • назив органа коме се жалба предаје и у ком року • висина таксе која се плаћа • могућност да се жалба изјави усмено на записник код органа против чијег решења се подноси • назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висина таксе која се плаћа, ако може да се покрене управни спор
ПОТПИС И ПЕЧАТ	<ul style="list-style-type: none"> • потпис овлашћеног службеног лица које га доноси, односно руководиоца органа • печат органа или други вид потврде о аутентичности

Одсуство неког од делова или елемената решења представља битну повреду правила поступка, што може као последицу имати поништај решења.

Овде посебно указујемо на *диспозитив решења*, тј. на одлуку о предмету поступка. У њему је садржана одлука о ономе због чега је поступак покренут и вођен. Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку – тако да не даје повода различитим тумачењима. Диспозитив мора бити одређен или одредив, јасан и извршив.

На пример, непрецизан је диспозитив ако је надзираном субјекту наложена мера „да спољни део свог објекта доведе у уредно стање”, или „ да се придржава услова из Одлуке о држању домаћих животиња...и сл.”, без прецизирања радњи које треба предузети да би се спољни део довео у уредно стање (кречење, уклањање графита и сл.), или навођења конкретних услова којих странка треба да се придржава у погледу држања домаћих животиња (прописани број, удаљеност од суседног објекта и сл.).

Правило је да се диспозитивом одлучује о целини предмета поступка. Одступања представљају „делимично решење” и „допунско решење”. По потреби, диспозитив може да се подели у више тачака. У посебне тачке уносе се рок, услов или налог, кад их решење, у складу са законом, садржи, назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка.

Када је реч о року за извршење обавезе која се решењем налаже, инспектор нема неограничену слободну оцену при његовом одређивању. Треба водити рачуна о томе да се дужина рока одреди у зависности од природе и обима обавезе, дакле, да је рок за извршење обавезе објективно могућ, у супротном, то може бити разлог за поништај решења.

Појрешно или нејојрешно ујујрешиво о јравном средству – Чињеница да решење не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству, представља значајну повреду правила поступка. Та повреда, према одредби члана 183.став 1. тачка 11) ЗУП-а, јесте основ да другостепени или надзорни орган, на захтев странке или по службеној дужности, у целини или делимично поништити *коначно* решење.

Стога је потребно имати у виду одредбе ЗУП-а којима је прописано да, када је упутство о правном средству погрешно дато, странка има две могућности: може да поступи по важећим прописима и користи правно средство које је тим прописом одређено или може да поступи по датом упутству. Ако поступи по погрешно датом упутству, странка не сме да сноси штетне последице таквог поступања.

Ако је упутство о правном средству непотпуно или орган не да никакво упутство, странка може поступити на два начина: може да поступи по важећим прописима, а може и да тражи од органа који је донео решење да то решење допуни. Рок за подношење захтева органу за допуну решења је преклузиван и износи осам дана од дана достављања непотпуног решења странци.

Решење о исјравици јрешке – Приликом израде решења донетог у управном поступку могу настати грешке у именима, бројевима, писању и рачунању, као и друге очигледне нетачности – техничке грешке. Ове грешке се, према ЗУП-у, могу увек

исправити доношењем решења о исправци грешке од стране органа који је донео решење, односно службеног лица које је потписало или издало решење.

Решење о исправци грешке у решењу се може донети по службеној дужности или по предлогу странке. Правно дејство решења о исправци зависи од тога да ли је исправка повољна или неповољна по странку. Ако је исправка повољна по странку, решење о исправци производи правно дејство од када и решење које се исправља. Насупрот томе, *ако је исправка нејовољна по странку, решење о исправци производи правно дејство од тренутка када странка буде обавештена о исправци.*

6.2. 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 пословање.* Ако инспектор то не учини у прописаном року од *осам дана од дана доношења захтева*, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконности у пословању и поступању надзираног субјекта.

Када је надзирани субјект поднео захтев за ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор, ако инспектор у року од осам дана од дана доношења захтева не оконча поступак, сматра се да је поступак обустављен и да постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта. Овом законском претпоставком прекида се правна несигурност и неизвесност која настаје услед недоношења решења.

6.3. Управно извршење решења

Поступак извршења решења целовито је регулисан одредбама чланова 190. до 206. ЗУП-а. Тим одредбама уређени су појам извршности, када она наступа, како се утврђује, појам извршеника и тражиоца извршења, надлежност за спровођење извршења, начин и време извршења, потврда о извршности, решење о извршењу и трошкови извршења, начин спровођења извршења, жалба и одлагање извршења, обустављање извршења, противизвршење, извршење ради обезбеђења.

Услов да једно решење буде извршено је, пре свега, да је оно постало извршно. Решење првостепеног органа постаје извршно истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена;

обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења; кад се све странке одрекну права на жалбу и обавештавањем странке о решењу којом се жалба одбацује или одбија (члан 190. став 2. ЗУП-а).

Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне, а ако у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од дана када је постало извршно (члан 190. став 4. ЗУП-а).

Дакле, треба правити разлику између наступања извршности решења (члан 190. став 2. ЗУП-а) и остварења законског услова да се може приступити принудном извршењу извршног решења (истеком остављеног или законом прописаног рока за добровољно извршење решења, који тече од наступања извршности решења).

У поступку утврђивања извршности и извршења решења, комуналним инспекцијама другостепени органи често замерају неуредну доставу управних аката, која потом утиче на цео поступак и разлог је за враћање предмета првостепеном органу на поновни поступак, што одуговлачи спровођење поступка.

Овим законом одређено је да се неновчане обавезе извршавају управним путем (управно извршење), а новчане обавезе – судским путем (судско извршење) ако законом није друкчије одређено (члан 191. став 2. ЗУП-а).

Обавезу да спроведе управно извршење има орган управе у коме се налази комунална инспекција чији инспектор је као првостепени орган донео решење.

Орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу (члан 196. став 1. ЗУП-а) којим утврђује када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и даје налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења (члан 196. став 2. ЗУП-а). Решењем о извршењу може да се одреди додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах (члан 196. став 3. ЗУП-а).

Управно извршење се, у зависности од предмета извршења, може спровести:

1. извршењем преко других лица
2. извршењем посредном принудом (путем новчаних казни)
3. 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. Тада се извршеникова обавеза предузима преко другог лица, о трошку извршеника, а по завршетку извршења доноси се допунско решење којим се утврђују укупни трошкови спроведеног извршења. Тиме за извршеника неновчана обавеза постаје новчана обавеза према органу који је спровео извршење и спроводи се судским путем.

Када је реч о извршењу преко другог лица, Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору унета је новина, која упућује на то да инспектор мора бити присутан на управном извршењу током његовог спровођења, а то је да

ће инспектор изрећи прекршајни налог лицу које онемогућава или отежава спровођење управног извршења (члан 61а ЗИН-а).

Извршење посредном принудом (ујушем новчаних казни) спроводи се када орган који спроводи извршење жели да принуди извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна која се изриче решењем може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Када је реч о комуналној инспекцији, често се мером инспектора налаже странци радња нечињења (да нешто допусти или трпи, да се уздржи) или радња чињења коју уместо ње не може да изврши друго лице, односно извршење преко другог лица није погодно да се постигне сврха извршења. У том случају извршење решења се спроводи посредном принудом тако што се изрицањем новчаних казни утиче на вољу извршеника да сам изврши или се повинује мери.

Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу – у распону од половине његових месечних прихода до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години.

Податак о просечној месечној заради која је остварена у Републици Србији у претходном месецу комунални инспектор може добити на сајту Републичког завода за статистику⁶¹, а податак о месечном и годишњем приходу правног лица на сајту Агенције за привредне регистре (финансијски извештаји).

Комунални инспектор новчану казну може да изриче изнова све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Новина коју је унео Закон о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору је да инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, поред правног лица, и одговорном лицу у правном лицу, а да новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење (члан 41. ст. 5. и 6. ЗИН-а).

Извршење посредном принудом (путем новчаних казни) подобно је за наложене мере према прописима који уређују држање домаћих животиња, Закону о становању и одржавању зграда, Закону о комуналним делатностима, увек када је решењем наложена обавеза нечињења или чињења, а радњу не може предузети и друго лице или то није погодно да се постигне сврха извршења.

61 Републички завод за статистику, почев од 2018. године, месечна саопштења о просечним зарадама објављује 55 дана по истеку месеца на који се зараде односе. Календар објављивања корисници могу наћи на званичном сајту РСЗ: <http://www.stat.gov.rs/calendar/>.

Извршење нейосредном њринудом 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.

ЗИН-ом су прецизирани начини спровођења управног извршења непосредном принудом тако што је прописано да инспектор може извршити печачење објекта, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора, у складу са законом.

У складу са одредбама члана 41. ЗИН-а, надзирани субјект је дужан да у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора, обавести инспекцију о извршењу изречених мера, осим када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет одређен краћи рок.

Закон о инспекцијском надзору прописао је да инспектор има обавезу да прати извршење решења које је донео и:

- врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су изречене решењем извршене,
- подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако субјект не изврши мере, односно подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако субјект не обезбеди спровођење извршења извршног решења и
- о стању извршења подноси редован месечни извештај руководиоцу инспекције, а на захтев руководиоца инспекције, инспектор подноси и посебан извештај.

Закон је прописао могућност да више јединица локалне самоуправе може заједнички спроводити управно извршење, током којег је свако службено лице месно надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

Законом о комуналним делатностима уређено је поступање са принудно уклоњеним стварима, сарадња са полицијом и комуналном полицијом, утицај жалбе на одлагање извршења решења.

Чланом 20. регулисано је поступање са принудно уклоњеним стварима. Власници принудно уклоњених возила, ствари и других предмета дужни су да их преузму у року који својом одлуком утврђује јединица локалне самоуправе, а који не може бити краћи од 120 дана нити дужи од 180 дана, а јединица локалне самоуправе својом одлуком прописује поступање са принудно уклоњеним возилима, стварима и другим предметима, као и услове и начин на који вршилац комуналне делатности може остарити право да се возило, ствар и други предмет, ако се не преузме у прописаном року, прода да би се намирили трошкови поступка, одношења, лежарине и други доспели трошкови.

Возило, ствар и други предмети који нису преузети у прописаном року имају својство напуштене ствари у смислу закона којим се уређују својинскоправни односи.

Осим овим законом, за сарадњу са полицијом, односно комуналном милицијом од значаја су и одредбе ЗИН-а, ЗУП-а, Закона о полицији⁶² и Закона о комуналној милицији⁶³. Законом о комуналној милицији прописано је да, на писани захтев, комунална милиција пружа помоћ другим организационим јединицама управе када, по оцени овлашћене организације, постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних милиционара, а ако због физичког отпора спровођење извршења не буде могуће или не успе и поред ангажовања комуналне милиције, овлашћена организација или вршилац комуналне делатности подноси захтев полицији да пружи помоћ у спровођењу извршења (члан 4. ст. 1. и 3. Закона о комуналној милицији). Законом о полицији прописано је да, на основу писаног захтева, полиција пружа помоћ ради омогућавања безбедног спровођења извршења, ако се при извршењу акта државног органа основано очекује отпор (члан 53. Закона о полицији). Дакле, и комунална милиција и полиција ће асистенцију пружити само уколико постоји писани захтев, поднет у законом прописаном року. Оно што је различито јесте то да, када је реч о захтеву за помоћ упућеном комуналној милицији, довољна је претпоставка да извршење неће бити могуће, а када је реч о захтеву за помоћ упућеном полицији, очекивање отпора мора бити основано, што у пракси најчешће значи да је спровођење управног извршења једном покушано и одложено због отпора извршеника, што је и констатовано записником, који се доставља полицији као прилог уз захтев за пружање помоћи при спровођењу управног извршења.

6.4. Казнене и друге мере

Противправна дела која су област надзора комуналне инспекције законом могу бити одређена као прекршаји, привредни преступи или кривична дела. 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).

Инспектор може да предузима друге радње и мере када је на то овлашћен посебним законом или другим прописом (иницирање поступка за укидање одређеног решења када оно није издато у складу са прописом и сл.).

Инспектор нема дискреционо овлашћење да сам, по сопственом нахођењу, одлучи да ли ће поднети кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка или издати прекршајни налог. Обавеза подношења кривичне пријаве за државне и друге органе за дела која се гоне по службеној дужности, прописана је чланом 280. Закона о кривичном поступку. Чланом 85. Закона о привредним преступима установљена је обавеза државних органа да пријаве привредне преступе о којима су обавештени или за које сазнају на други

62 „Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

63 „Сл. гласник РС”, број 49/19.

начин. ЗИН-ом су 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.

Захтев за покретање прекршајног поступка се неће поднети, односно прекршајни налог се неће издати уколико су кумулативно испуњени законом прописани услови:

- да је надзирани субјект у остављеном року поступио према налогу, односно предлогу инспектора за отклањање незаконитости из члана 27. став 1. овог закона, тј. према налогу, односно предлогу који је дат записником о инспекцијском надзору,
- да највиши износ запрећене казне за прекршај не прелази 200.000 динара и није прописана заштитна мера,
- да штетне последице нису наступиле или, када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио или је штету надокнадио пре почињања поступка инспекцијског надзора, током надзора, а пре изрицања мера на записник или у року из члана 27. став 1. овог закона.

Друга законом прописана ситуација у којој захтев за покретање прекршајног поступка односно прекршајни налог неће бити издати јесте:

- ако надзирани субјекат, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, самоиницијативно пријави незаконитост,
- а – за незаконитости код којих је могуће отклонити последицу – поред самопријаве, и отклони последице повреде прописа, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне.

Ова могућност не важи за надзиране субјекте који су поновили прекршај, нити за нерегистроване субјекте. Против њих инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајни налог.

У поступцима које воде, комунални инспектори, с обзиром на то да врше надзор над прописима јединице локалне самоуправе, најчешће издају прекршајни налог, а захтев за покретање прекршајног поступка подносе за прекршаје установљене законима над којима врше надзор.

а) Прекршајни налоџ

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 прекршајима⁶⁴.

⁶⁴ „Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС и 91/19.

Изглед и садржина прекршајног налога уређени су Правилником о обрасцу прекршајног налога⁶⁵.

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).⁶⁶ У том случају комунални 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).

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, комунални 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, комунални 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 ошшии уйравни йосйууак.

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.

65 „Службени гласник РС”, број 13/14.

66 Треба имати у виду члан 39. Закона о прекршајима, који прописује да јединица локалне самоуправе својим одлукама може прописати само казне у фиксном износу, и то од минималног до половине највишег фиксног износа прописаног у ставу 2. тог члана. Тако се новчана казна одлуком ЈЛС може прописати у фиксном износу за физичко лице и одговорно лице у оквиру распона од 1000 до 25.000 динара, за предузетника од 5000 до 75.000 динара, а за правно лице у износу од 10.000 до 150.000 динара.

Рок за плаћање изречене мере је 8 (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.

Одговорност за прекршај може да се прихвати и након истека рока од осам дана од пријема прекршајног налога ако лице против којег је издат налог пре *йос-йуйка извршења* добровољно плати целокупан износ 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), комунални 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 *захтѐв 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.

Ако утврди да је прекршајни налог нечитак или не садржи све потребне податке за поступање суда, суд ће, пре него што донесе решење о покретању прекршајног поступка, затражити од органа који је издао налог да га у року од осам дана уреди. Ако орган који је издао прекршајни налог поступи по захтеву суда и у остављеном року отклони недостатке на које је суд указао, суд ће донети решење о покретању прекршајног поступка. У противном, суд ће поступити као са неуредним захтевом за покретање прекршајног поступка, а то значи да ће сматрати да је издавалац налога одустао од налога и донеће решење којим ће прекршајни налог одбацити.

Ако лице против којег је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, *смайраће се да је йрихвайило одговорности йройушићанѐм*, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан.

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.

Након тога, комунални инспектор доставља надлежном прекршајном суду прекршајни налог са констатацијом *коначности* и забелешком да новчана казна није плаћена, како би суд:

1. изречену новчану казну унео у регистар и
2. спровео поступак извршења у складу са овим законом.

Важно је да прекршајни налог комуналног инспектора:

- буде читак,
- садржи све прописане податке,
- садржи прецизиран чињенични опис радње из које произилази правно обележје прекршаја,
- садржи одређено време и место извршења прекршаја,
- садржи правну квалификацију прекршаја,
- садржи прецизно означен датум издавања и датум уручења, уз доказ о уручењу прекршајног налога и друге прописане елементе.

Како прописани образац прекршајног налога садржи све елементе прописане чланом 170. Закона о прекршајима, то олакшава рад инспектора, на коме је обавеза да прецизно и читко попуни све рубрике обрасца.

Један од обавезних елемената је и упутство о начину плаћања новчане казне са одговарајућим рачуном на који треба уплата да се изврши.

Рачуни за плаћање новчаних казни по прекршајном налогу и казни изречених у управном поступку дефинисани су Прилогом 6. Правилника о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна⁶⁷. Истим правилником, у члану 13, дефинисана је структура елемента позива на број одобрења код уплате новчаних казни по прекршајном налогу и казни изречених у управном поступку. Правилно одређивање позива на број је од великог значаја, јер се под тако одређеним бројем одређени прекршајни налог препознаје како код органа који га је издао, тако и код надлежног прекршајног суда.

Комунални инспектори се у својој пракси сусрећу са починиоцима прекршаја који немају документа којима би доказали идентитет, немају пребивалиште, не живе на адреси на којој су пријављени, имају пребивалиште у иностранству или одлазе у иностранство ради боравка.

Закон о прекршајима је чланом 178, ради спречавања избегавања прекршајне одговорности, прописао решења и за ове ситуације тако што је предвидео могућност извршења прекршајног налога у скраћеном поступку.

б) Захтев за покретање прекршајног поступка

Комунални инспектори имају задатак да 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. Једна од мера репресије је подношење захтева за покретање прекршајног поступка у складу са Законом о прекршајима, Законом о инспекцијском надзору,

⁶⁷ „Сл. гласник РС”, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 – др. закон, 104/18, 14/19, 33/19 и 68/19.

као општим законом за све инспекције, и посебним законима над чијом применом врше надзор комунални инспектори.

Комунални инспектор захтев за покретање прекршајног поступка може поднети из следећих разлога:

- због постојања сувројној одредбама закона и других прописа, над чијом применом врши надзор – о чему је било речи у поглављу о областима надзора комуналне инспекције;
- због ометања инспекцијског надзора – о чему је било речи у поглављу о вршењу инспекцијског надзора, односно обавезама надзираног субјекта;
- ускраћивања доказа – треће лице које располаже доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужно је да их пружи инспектору, јер у супротном чини прекршај (члан 58. став 1. тачка 2. ЗИН-а);
- онемогућавање саслушања сведока – захтев за покретање прекршајног поступка биће поднет против лица које инспектору онемогући саслушање сведока (члан 58. став 1. тачка 2. ЗИН-а);
- нејурисуситвовања увиђају и поред уредно добијеној обавештења – комунални инспектор поднеће захтев за покретање прекршајног поступка против надзираног субјекта који не буде присутан на месту вршења инспекцијског надзора, ако је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору (члан 56. став 9. ЗИН-а);
- неизвршавања решења инспектора – комунални инспектор ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка против надзираног субјекта који не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор (члан 56. став 5. ЗИН-а),
- прекршаји које чине нерегистровани субјекти, односно субјекти који се у погледу инспекцијског надзора са њима изједначени (члан 57. ЗИН-а).

Начин подношења захтева за покретање прекршајног поступка и начин спровођења прекршајног поступка регулисани су чл. 179–185. Закона о прекршајима.

Комунални инспектор, као овлашћено лице, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка добија статус подносиоца захтева (члан 179. Закона о прекршајима), а то значи да је на њему терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности (члан 89. став 2. Закона о прекршајима). Као подносилац захтева, инспектор постаје странка у поступку и дужан је да се одазове на позив суда.

Суд неће прибављати доказе који недостају у поднетом захтеву, већ ће инспектору вратити захтев ради отклањања недостатка.

Законом о прекршајима прописана је садржина захтева за покретање прекршајног поступка.

Захтев за покретање прекршајног поступка садржи:

1. назив и седиште подносиоца захтева односно лично име и адресу лица које подноси захтев;
2. назив суда ком се подноси захтев;
3. основне податке о физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу против кога се захтев подноси: лично име, јединствени матични број грађана, занимање, место и адресу становања, место и адресу запослења и држављанство односно назив и седиште правног лица, као и порески идентификациони број (у даљем тексту: ПИБ) и матични број, а за предузетника и назив и седиште радње, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;
4. чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;
5. пропис о прекршају који треба применити;
6. предлог о доказима које треба извести, уз означавање личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказа;
7. податке о томе да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет захтева;
8. потпис службеног лица, односно оштећеног као подносиоца захтева и печат овлашћеног органа који подноси захтев.

(члан 181. став 1. Закона о прекршајима)

Подаци које захтев за покретање прекршајног поступка може да садржи, ако су доступни, јесу: место и датум рођења, број телефона, имејл адреса, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна правног лица и предузетника (члан 181. став 2. Закона о прекршајима).

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. Инспектор је дужан да у остављеном року уреди захтев на начин како је то наложио суд, при чему треба имати у виду да се захтев не може уредити поднеском, већ се уређење врши у самом захтеву, практично сачињавањем новог уређеног захтева.

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 йройиса – На учиниоца прекршаја примењује се закон, односно пропис који је важио у време извршења прекршаја, а ако је после учињеног прекршаја једном или више пута измењен пропис, примењује се пропис који је најблажи за учиниоца (члан 6. Закона о прекршајима).

Забрана йоновној суђења у истйој сйивари – Никоме се не може поново судити нити му може поново бити изречена прекршајна санкција за прекршај о коме је правноснажно одлучено у складу са законом. Против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку, односно у поступку по привредном преступу

правноснажно оглашен кривим за кривично дело, односно привредни преступ, који обухвата и обележја прекршаја, не може се за тај прекршај покренути поступак, а ако је поступак покренут или је у току, не може се наставити и довршити (члан 8. Закона о прекршајима).

Радња извршења прекршаја – Прекршај може бити извршен чињењем или нечињењем. Прекршај је извршен нечињењем кад је пропуштање да се предузме одређено чињење прописом предвиђено као прекршај (члан 10. Закона о прекршајима).

Време извршења прекршаја – Прекршај је извршен у време када је учинилац радио или био дужан да ради, без обзира на то када је последица наступила (члан 11. Закона о прекршајима). Време извршења прекршаја често недостаје у захтевима, односно уместо времена извршења прекршаја наведено је време вршења увиђаја као тренутак када је инспектор утврдио противправно понашање. Време извршења прекршаја суду је неопходно како би утврдио да ли је наступила застарелост покретања прекршајног поступка (која наступа протеком једне године од дана када је прекршај учињен (члан 84. став 1. Закона о прекршајима), колико година је учинилац прекршаја имао када је прекршај учињен, те да ли се против њега може водити поступак, као и да би се утврдило који прописи су били на снази у време извршења прекршаја.

„...Време извршења прекршаја различито се одређује у зависности од врсте прекршаја. Код прекршаја чија је радња чињење, обично се време извршења поклапа са датумом када је службено лице предузимајући радње на које је овлашћено открило прекршај...Код нечињења се време извршења везује за време кад је учинилац био дужан да ради. Код правих нечињења, то је време када је требало да предузме радњу која му је нормом наложена, а код неправих нечињења је то време у коме је био дужан и могао да спречи настанак забрањене последице. Код пропуштања да се дужна радња предузме у законом прописаном року, као време прекршаја рачуна се први наредни дан након истека законског рока... Али, у случају када чињење није везано за прописани рок (када постоји стална обавеза на чињење) време извршења прекршаја се везује за дан откривања прекршаја... Када је орган управе при контроли решењем одредио рок да се нешто отклони или изврши, окривљени се налази у прекршају од наредног дана по истеку тог рока, ако није поступио по налогу из решења... Дешава се да понекад није могуће тачно утврдити време извршења прекршаја. У тим случајевима се у пракси поступа тако да се наведе најближе оквирно време или се опредељује почетак и завршетак периода у коме је радња предузета или се наводи да је радња предузета „неутврђеног дана“ у одређеном периоду (који није споран, као ни радња).“⁶⁹

Место извршења прекршаја – Прекршај је извршен како у месту где је учинилац радио или био дужан да ради, тако и у месту где је последица наступила (члан 12. Закона о прекршајима).

⁶⁸ Мрвић, П. Н., (2014) Коментар новог Закона о прекршајима са специјалним прилогом. Београд: Параграф, стр. 21.

Субјектни одговорности – За прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу, према условима прописаним чл. 27–31. Закона о прекршајима.

Република Србија, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи *не могу бити одговорни за прекршај*, али законом може бити прописано да за прекршај под условима из закона одговара одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе (члан 17. Закона о прекршајима).

Битно је да инспектор приликом описа радње из које произлази правно обељеје прекршаја пажљиво упореди опис недозвољене радње прописан законом са чињеницама које је утврдио и које као одлучне наводи у захтеву за покретање прекршајног поступка. Како за чињенични опис, ово је важно и за тачно утврђивање времена и места извршења прекршаја, као и других околности потребних да се прекршај што тачније одреди.

Споразум о признању прекршаја – Споразум о признању прекршаја, његов предмет, поступак закључивања, садржај и поступак одлучивања суда о закљученом споразуму регулисани су Законом о прекршајима, чл. 233–238.

Споразум о признању прекршаја закључују овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка и окривљени. Њега је могуће закључити када се прекршајни поступак води за један прекршај или за више прекршаја у стицају.

У случају када се ради о прекршају за који се издаје прекршајни налог, споразум о признању прекршаја није могуће закључити.

Поступак закључивања споразума о признању прекршаја покреће се подношењем усменог или писаног предлога за закључивање споразума. Предлог могу поднети обе стране, тј. и овлашћени подносилац захтева окривљеном или његовом браниоцу, и окривљени или његов бранилац овлашћеном подносиоцу захтева, све до доношења првостепене одлуке суда.

Законом су изричито прописане границе за закључивање споразума, тј. да се не може закључити споразум о тома да се окривљеном изрекне казна испод минимума прописаног законом, а то је 5.000,00 динара за физичко лице или одговорно лице, 50.000,00 динара за правно лице, 10.000,00 динара за предузетника.

Предмет споразума може бити да се заштитна мера прописана за прекршај за који се окривљени терети, изрекне у мањем обиму или да се не изрекне.

Споразум мора да садржи: опис прекршаја који се окривљеном ставља на терет; признање окривљеног да је учинио прекршај; споразум о врсти и висини казне, односно о другим прекршајним санкцијама; изјаву овлашћеног подносиоца о одустајању од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању; споразум о трошковима прекршајног поступка, о одузимању имовинске користи прибављене прекршајем, о повраћају предмета

прекршаја и о имовинскоправном захтеву, уколико је поднет; изјаву о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке суда донесене на основу прихватања споразума о признању; потпис странака и браниоца.

Закључени споразум о признању прекршаја доставља се суду, који је овлашћен да донесе одлуку о њему и да га одбаци, усвоји или одбије.

Суд ће решењем *одбацивши* споразум, ако је поднет након доношења првостепене одлуке суда. Против овог решења није дозвољена жалба.

Да би суд донео пресуду којом *усваја* споразум о признању прекршаја, потребно је да су кумулативно испуњени законом прописани услови:

1. да је окривљени свесно и добровољно признао прекршај, односно прекршаје који су предмет захтева и да је искључена могућност признања окривљеног у заблуди;
2. да је споразум закључен у складу са одредбама члана 234. Закона о прекршајима;
3. да је окривљени потпуно свестан свих последица закљученог споразума, а посебно да у потпуности разуме да се споразумом одриче права на суђење и улагање жалбе против пресуде суда донете на основу решења о усвајању споразума;
4. да споразумом о признању нису повређена права оштећеног.

Против пресуде суда није дозвољена жалба.

У својој пресуди суд ће окривљеног огласити одговорним и изрећи му казну, односно другу прекршајну санкцију и одлучити о осталим питањима предвиђеним у споразуму о признању.

Ако је споразумом о признању предвиђено одустајање овлашћеног подносиоца захтева од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању, суд у односу на те прекршаје доноси пресуду из члана 253. Закона о прекршајима, којим је прописано да ће се, ако се прекршајни поступак води због више прекршаја, у пресуди навести за које се прекршаје окривљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

Суд ће одбити решењем споразум о признању прекршаја, уколико нису кумулативно испуњени један или више услова за усвајање споразума који су законом прописани. Против овог решења дозвољена је жалба у року од осам дана од дана достављања решења.

Закон је прописао да признање које је окривљени дао у споразуму не може бити доказ у прекршајном поступку који се води против њега, ако суд одбије решењем споразум.

Када решење суда којим је одбијен прекршај постане правноснажно, сви списи из предмета који су повезани са споразумом се издвајају у посебне списе и они се уништавају пред судом, о чему се саставља службена белешка.

V ЖАЛБА ПРОТИВ РЕШЕЊА ИНСПЕКТОРА, КОНТРОЛА РАДА И ОДГОВОРНОСТ ЗА РАД

1. ЖАЛБА

Посебни закони над којима комунална инспекција врши надзор садрже одредбе о жалби на решење комуналног инспектора јединице локалне самоуправе. Садржина одредаба посебних закона приказана је у следећој табели:

Закон о комуналним делатностима	На решење комуналног инспектора може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења, сем ако је законом друкчије предвиђено. Жалба <i>не</i> одлаже извршење решења комуналног инспектора.
Закон о становању и одржавању зграда	Против решења комуналног инспектора јединице локалне самоуправе може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења. Жалба изјављена против решења комуналног инспектора <i>одлаже</i> извршење.
Закон о оглашавању	Против решења комуналног инспектора којим се налаже посебна мера – уклањање средства за оглашавање може се изјавити жалба у складу са законом.
Закон о трговини	Против решења комуналног инспектора, допуштена је жалба министру у року 15 дана од дана пријема решења. Жалба <i>не</i> одлаже извршење решења којим се изриче мера: <ul style="list-style-type: none">• привремене забране трговине робом, односно пружање одређене услуге (члан 54),• привремене забране обављања трговине личним нуђењем (члан 57),• одузимање робе (члан 58).

Чланом 39. ЗИН-а прописано је да се против решења инспектора може изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења; да жалба одлаже извршење решења; да, у изузетним случајевима, 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, а што је све у складу са одредбама ЗУП-а.

Као што се види, Закон о комуналним делатностима садржи одредбу да жалба на решење комуналног инспектора не одлаже извршење решења. Све док се наведена одредба не промени, комунална инспекција примењује тај посебан закон.

Странка има право да поднесе жалбу и у случају *ћушања ујраве*, тј. у ситуацији кад у законом прописаном року орган није издао решење. Жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

Против првостепеног решења жалбу 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.

У складу са чланом 93. ЗУП-а, лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке до окончања другостепеног поступка. Ова лица немају право да изјаве жалбу против закључка којим им се не признаје својство странке у поступку (зато се о том захтеву одлучује закључком, а не решењем), али имају право да буду обавештена о донетом решењу. Обавештење садржи број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења. Другостепени орган може донети одлуку којом ће жалбу одбацити због тога што ју је поднело неовлашћено лице, ако нађе да не постоје разлози за признавање својства странке у том поступку, или ће се упустити у разматрање жалбе на решење, ако нађе да је жалилац страначки легитимисан.

Странка може да се *одрекне* права на жалбу од тренутка када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове. Решење одрицањем постаје коначно и правноснажно. Да би решење постало коначно и правноснажно, од права на жалбу мора да се одрекне и лице које је у првостепеном поступку захтевало од органа да му призна својство странке у поступку, а чији захтев је одбијен.

Жалилац може *одустати* од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. Одустанак од жалбе не може да се опозове. Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби. Решење доноси првостепени или другостепени орган, зависно од тога код кога се у тренутку одустанка налази жалба са списима предмета.

Решење може да се *побија* из разлога прописаних чланом 158. ЗУП-а. У жалби се мора навести решење које се *побија* и означити назив органа који га је донео, као

и број и датум решења и потпис жалиоца. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. И кад поднесак није означен као жалба, сматра се жалбом ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

Жалба се предаје првостепеном органу у довољном броју примерака за орган и противну странку. Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу. Жалба која је у року предата другостепеном органу сматра се благовременом.

Послужбање првостепеног органа по жалби. Првостепени орган решењем *одбацује* жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио. О одбацивању 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.

Поред испитивања испуњености формалних услова за одлучивање по жалби, првостепени орган има законско овлашћење и да *донесе одлуку по жалби*. Првостепени орган има овлашћење и дужност да *ионишији ожалбено решење уколико оно садржи неки од разлога за ионишијавање решења без временској ограничења* (члан 183. став 1. тач. 1)–6) ЗУП-а): ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; ако његово извршење уопште није могуће; ако је донето без захтева странке, а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости. Против решења којим се из наведених разлога поништава ожалбено решење, жалилац може да изјави жалбу која се непосредно подноси другостепеном органу.

Ако жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено из разлога предвиђених у члану 183. став 1. тач. 1)–6) ЗУП-а, жалба се доставља *прошивној странци на одговор*, ако је има. Противна странка доставља одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам нити дужи од 15 дана од дана достављања жалбе на одговор.

Првостепени орган, поводом изјављене жалбе, може да утврди да његово решење није законито и/или целисходно и да га из тог разлога *замени 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. Да ли ће то учинити или не, зависи од разлога за уклањање ожалбеног решења на које се указује по жалби. Ако се ти разлози односе искључиво на примену права или извлачење неправилног закључка о чињеничном стању из иначе правилно утврђених чињеница, тада не постоји потреба за допуном поступка. Уколико се жалбом доводи у питање утврђено

чињенично стање или правилна примена правила поступка, тада постоји основ за допуну поступка. Након допуне поступка, првостепени орган одлучује да ли има основа за замену решења или не. У случају да постоји основ за замену решења, првостепени орган доноси једно решење којим се жалба усваја, жалбом побијано решење поништава и ствар у целисти решава новим решењем, којим се замењује поништено. Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу будући да је првостепени орган већ два пута одлучивао у истој управној ствари.

Ако првостепени орган оцени да нема услова за одбацивање жалбе, да нису испуњени услови да он сам поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став 1. тач. 1)–6) ЗУП-а, или да удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, ако је реч о једностраначкој управној ствари, односно у року од 30 дана, ако је реч о вишестраначкој управној ствари у којој постоје странке са супротстављеним интересима.

Уз жалбу, првостепени орган треба да достави другостепеном органу и све списе предмета, укључујући и *одговор на жалбу њроштивне сїранке*, као и *свој одговор на жалбу*, у ком је дужан да оцени све наводе жалбе. Оценом навода жалбе првостепени орган олакшава рад другостепеном органу и има могућност да изнесе додатне разлоге који иду у прилог донетог решења.

Посїуиуање друїосїейеної орїана њо жалби. Другостепени орган решењем одбациује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио.

Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може да је одбије као неосновану или усвоји као основану. Ако усвоји жалбу, другостепени орган има пред собом три могућности:

1. да измени (иначе законито и правилно, али несразмерно) решење;
2. да поништи решење у целини или делимично и сам одлучи о управној ствари;
3. да поништи решење у целини или делимично и врати предмет на поновно одлучивање првостепеном органу.

Када другостепени орган поништи првостепено решење и врати предмет на поновни поступак, првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

Од посебног значаја је одредба члана 39. став 4. ЗИН-а, којом је прописано да у случају да је првостепена одлука инспектора већ једанпут била поништена, другостепени орган је не може опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар.

Уїравни сїор и њосебни случаїеви уклањања и мењања решења. Одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор, у складу са законом којим се уређују управни спорови.

Законом о општем управном поступку уређени су посебни случајеви уклањања и мењања решења. У питању су правна средства против управних аката у управном поступку изван жалбе, која се означавају као „ванредна правна средства”.

Законом је установљено пет ванжалбених правних средстава уклањања и/или мењања решења:

1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 175);
2. Понављања поступка (чл. 176–182);
3. Поништавање коначног решења (члан 183);
4. Укидање решења (члан 184);
5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана (члан 185).

2. ПРИТУЖБА НА РАД СЛУЖБЕНИХ ЛИЦА ИНСПЕКЦИЈЕ

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, у складу са Законом о државној управи, односно Законом о локалној самоуправи. Из законске дефиниције произлази да:

- право на подношење притужбе има свако лице; дакле, овом одредбом је одређен шири круг од странака у поступку, прописивањем да то право припада сваком лицу;
- притужба се подноси против руководиоца инспекције, инспектора или службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора;
- разлог због којег свако лице може поднети притужбу је ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе; притужба се може поднети само када њеном подносиоцу није обезбеђена друга правна заштита (предмет притужбе не може бити оно што је предмет приговора на записник или жалбе на донети управни акт);
- притужба се подноси у складу са законом којим се уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе;
- овлашћење и дужност да поступа по поднетој притужби има непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење;
- рок за разматрање притужбе и достављање одговора по притужби је 15 дана од дана подношења притужбе;
- одговор по притужби се подносиоцу притужбе доставља у форми обавештења.

По новом законском решењу прецизирано је да се подносиоцу притужбе доставља одговор, на који он нема право изјављивања жалбе. У *Смерницама о правима и обавезама привредних субјеката у инспекцијском надзору*, које је усвојила републичка Координациона комисија за инспекцијски надзор, изражен је став да притужба јесте врста приговора и да лице које је изјавило притужбу на рад инспектора не може изјавити и приговор.⁶⁹

3. УНУТРАШЊА КОНТРОЛА

Унутрашња контрола је новина коју је у унео ЗИН (члан 54). Њен циљ је да обезбеди и контролише законитост у вршењу послова инспекцијског надзора.

Према Закону, за унутрашњу контролу над повереним пословима може се у оквиру министарства образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници да врше послове унутрашње контроле инспекције.

До сада, ресорни министри су за готово све републичке инспекције донели правилнике којима су уредили облик и начин вршења контроле инспекције у свом саставу. Донети правилници се односе и на поверене послове инспекцијског надзора које врше јединице локалне самоуправе.

Правилником о облику и начину вршења унутрашње контроле у тржишној инспекцији⁷⁰ ближе се прописују облик и начин вршења унутрашње контроле у тржишној инспекцији, односно надзор над поступањем тржишних инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора у области из надлежности тржишне инспекције, што значи да се Правилник односи и на инспекцијски надзор који врше комунални инспектори јединице локалне самоуправе када врше надзор над Законом о трговини.

Закон је дао могућност и надлежним органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да образују унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности. Јединице локалне самоуправе нису још увек реализовале ову законску одредбу, односно примери донетих аката којим се уређује унутрашња контрола инспекција из своје надлежности су ретки.⁷¹

Послове унутрашње контроле инспекције може обављати само лице које испуњава одређене, законом прописане, услове:

69 Смернице о правима и обавезама привредних субјеката у инспекцијском надзору, друго, измењено и допуњено издање, март 2019, које је усвојила републичка Координациона комисија за инспекцијски надзор: <https://inspektor.gov.rs/page/14> (т. 17).

70 „Сл. гласник РС”, број 63/18.

71 Дobar пример је Правилник о прописивању облика, учесталости и начину вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности града Сомбора („Сл. лист града Сомбора”, број 18/17).

- да има најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или
- најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку, и
- положен испит за инспектора, у складу са законом.

На поступак унутрашње контроле сходно се примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку.

Унутрашња контрола инспекције поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора који се писано обрате унутрашњој контроли инспекције имају право на заштиту у складу са законом којим се уређује заштита узбуњивача.

4. ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ ОДГОВОРНОСТИ ИНСПЕКТОРА

До сада смо већ истакли колико је комплексан, важан и одговоран посао инспектора, да они имају важну улогу у контроли примене прописа и подстицању грађана да примењују прописе, али због тога и одговарајућа овлашћења, како би могли да изврше своје обавезе. Управо је то разлог због кога су и сами инспектори одговорни уколико начине неке пропусте у свом раду или прекораче границе својих овлашћења.

Одговорност инспектора регулисана је ЗИН-ом, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Кодексом понашања и етике инспектора, ЗУП-ом, Законом о управном споровима, Кривичним законом и Законом о раду.

Законом о *ошшћем уйравном йосйууку* прописано је да су овлашћена службена лица у органу која воде поступак (међу која спадају и комунални инспектори) одговорна ако њиховом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи. Такође, овим законом је прописано да су министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев

органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом (члан 210. ЗУП-а).

ЗИН-ом су прописани прекршаји за руководиоца инспекције, уколико не спроводи план инспекцијског надзора, не објави план инспекцијског надзора на својој интернет страници, не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници, не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници (члан 59. ЗИН-а).

Истим законом прописани су прекршаји за инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора уколико не уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор, односно не покаже му налог и не предочи његову садржину када надзирани субјект одбија уручење налога за инспекцијски надзор, када врши инспекцијски надзор ван радног времена надзираног субјекта, а за то не постоје разлози, када не изда надзираном субјекту потврду о одузетом предмету, располаже привремено одузетим предметима, када овим или другим законом друкчије није прописано, одреди да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају прописане услове за стављање у промет, као и када лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање мере у складу са овим законом (члан 60. ЗИН-а).

Дисциплинска одговорност службеника, па и комуналних инспектора, регулисана је Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл. 135–151. Овим законом су прописане лакше и теже повреде дужности из радног односа, начин и поступак спровођења дисциплинског поступка, као и врсте дисциплинских мера.

Између осталог, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе су као лакше повреде дужности прописане:

- несавесно чување службених списа или података супротно прописима који регулишу ову област и
- повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.

Као теже повреде дужности, између осталог, прописане су:

- неизвршавање или несавесно, неблаговремено или непотпуно извршавање послова или налога претпостављеног,
- незаконит рад, односно незаконита израда службене документације, нетачна или на други начин неправилна обрада исте или пропуштање радњи за које је службеник овлашћен, чиме је дошло до одговорности послодавца или настанка штете,

- повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду,
- одавање података који према посебним прописима представљају тајне податке,
- недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима и
- ометање странака у остваривању права и интереса.

На питања одговорности службеника која нису регулисана Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе примењују се одредбе Закона о раду⁷².

Посебни случајеви одговорности инспектора регулисани су ЗИН-ом, чланом 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 службеницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, 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 *шеза њовреда радне дужности*.

Кодексом њонашања и етике инспектора, чланом 11. став 2, као и ЗИН-ом, чланом 49, прописано је да је инспектор за свој рад лично одговоран.

Кривична одговорност службених лица, па и комуналних инспектора, регулисана је Кривичним закоником⁷³, према коме је кажњиво следеће:

72 „Сл. гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

73 „Сл. гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.

- *Злоупотреба службеног положаја* – искоришћавање свог службеног положаја или овлашћења, прекорачење граница свог службеног овлашћења или невршење своје службене дужности, чиме се за себе или друго физичко или правно лице прибави каква корист, другом нанесе каква штета или теже повреде права другог (члан 359. КЗ),
- *Несавесан рад у служби* – када службено лице кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета и настане (члан 361. КЗ),
- *Трговина утицајем* – када лице захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња (члан 366. КЗ).

На основу свега наведеног можемо рећи да је позив инспектора одговоран и истаћи колико инспектор мора пажљиво да води поступак, утврђује чињенице, пажљиво и детаљно образлаже своје одлуке, водећи рачуна о законитости, степену ризика, ранијем понашању надзираног субјекта, пракси, одмеравању мере и ефекта који ће проузроковати, односу и начину комуникације са надзираним субјектом и свим осталим странкама и заинтересованим лицима у поступку, благовремености својих радњи у поступку, педантном чувању списка и извештавању надређеног, како би себе заштитио од потенцијалних поступака за утврђивање његове одговорности за предузете и непредузете радње у поступку.

5. ЕВИДЕНЦИЈЕ О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ И ИЗВЕШТАВАЊЕ

5.1. Евиденције о инспекцијском надзору

Одредбама ЗИН-а прописано је да о инспекцијском надзору за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, свака инспекција води евиденцију, као и да евиденција о инспекцијском надзору садржи:

- податке о налогу за инспекцијски надзор, уз навођење врсте и облика инспекцијског надзора, као и допунских налога и засебних налога из члана 16. став 7. Закона;

- податке о инспекцији која је вршила инспекцијски надзор;
- податке о инспектору који је вршио инспекцијски надзор, као и о инспектору који га је, у случају спречености, замењивао; ако је инспекцијски надзор вршило више инспектора, наводе се подаци за све инспекторе, као и за њихове заменике;
- податке о надзираном субјекту и заступнику, односно овлашћеном лицу код надзираног субјекта – правног лица, укључујући и податак о процењеном ризику код надзираног субјекта;
- правни основ инспекцијског надзора;
- опис предмета и сврхе инспекцијског надзора;
- трајање инспекцијског надзора (дан почетка и завршетка инспекцијског надзора);
- податке о предузетим радњама у вршењу инспекцијског надзора;
- податке о записнику о инспекцијском надзору и примедбама на тај записник;
- податке о наложеним мерама, односно констатацију да у инспекцијском надзору нису наложене никакве мере, уз навођење да ли за налагање мера није било основа или потребе;
- податке о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка и издатим прекршајним налозима, односно констатацију да захтев за покретање прекршајног поступка није поднет, односно да прекршајни налог није издат у складу са чланом 42. став 3. Закона, као и податке о исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција и о исходима прекршајних налога које је издала инспекција.

Уредбом о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору⁷⁴ прописани су изглед обрасца и начин вођења евиденције о инспекцијском надзору, као и то да сваки инспектор води евиденцију, да инспекције воде евиденцију у писаној форми или у електронској форми у оквиру сопствених софтверских решења.

Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору⁷⁵ измењен је члан 43. Закона, који се односи на евиденције инспекције. Прописано је да се у оквиру јединственог функционалног софтверског решења *e-Инспектор* успоставља централна евиденција надзираних субјеката и објеката инспекцијског надзора као регистар података о инспекцијском надзору, као јединствена, централизована евиденција у електронском облику. Регистар података о инспекцијском надзору води министарство надлежно за инспекцијски надзор. Законом је, поред садржине евиденције (напред побројано), дефинисан и објекат инспекцијског надзора и предвиђени су подаци које ће садржати регистар, као и друга питања од значаја за регистар и податке које садржи.

74 „Сл. гласник РС”, број 81/15.

75 „Сл. гласник РС”, број 95/18.

5.2. Извештавање

Законом о инспекцијском надзору, установљена је обавеза инспекције да на својој интернет страници објави годишњи извештај за претходну годину, до 31. марта текуће године.

Годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи информације и податке са објашњењима о:

- превентивном деловању инспекције;
- обавештавању јавности (најзначајније активности обавештавања јавности, као и доступност информација у погледу активности инспекције, а које се тичу планова надзора, извештаја о раду, контролних листа, организације инспекције, прописа које инспекција примењује у свом раду, мишљења, и др.);
- нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листа (број надзора, предузетих мера резултати надзора према контролним листама и усклађености;
- броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе – приказ активности инспекције с циљем откривања и отклањања штетних последица, односно провере поступања надзираних субјеката по мерама које је наложио поступајући инспектор записником или решењем (корективно деловање инспекције);
- броју утврђених нерегистрованих субјеката и мерама спроведеним према њима;
- мерама предузетим ради уједначавања праксе инспекцијског надзора и његовом дејству;
- остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора, нарочито о односу редовних и ванредних инспекцијских надзора и броју редовних инспекцијских надзора који нису извршени са разлозима за то, броју допунских налога за инспекцијски надзор;
- нивоу координације инспекцијског надзора са инспекцијским надзором кога врше друге инспекције (организовање заједничких акција републичких, покрајинских и инспектора из јединице локалне самоуправе, као и међусобно обавештавање, размена података, пружање помоћи и друге мере и радње од значаја за инспекцијски надзор);
- материјалним, техничким и кадровским ресурсима које је инспекција користила у вршењу инспекцијског надзора и мерама предузетим ради делотворне употребе ресурса инспекције и резултатима предузетих мера;
- поштовању рокова прописаних за поступање инспекције;
- законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору (број другостепених поступака, њихов исход, број покренутих управних спорова, њихов исход);

- поступању у решавању притужби на рад инспекције, са исходима тог поступања;
- програмима стручног усавршавања које су похађали инспектори;
- иницијативама за измене и допуне закона и других прописа;
- мерама и проверама предузетим ради потпуности и ажурности података у информационом систему;
- стању у области извршавања поверених послова инспекцијског надзора;
- исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција.

Уз годишњи извештај о раду, инспекција доставља преглед постављених радних циљева инспектора и збирни приказ њиховог извршавања.

Извештавање у складу са законом је захтеван посао, посебно ако се имају у виду садржина извештаја, природа података које извештај садржи и технички и кадровски капацитети јединица локалне самоуправе, што указује на неопходност обезбеђивања подршке инспекцији (административне, правне информатичке и др.).

Значај правовременог, тачног и транспарентног извештавања инспекције је вишеструк.

Кроз јавно доступне извештаје јавност стиче сазнања о активностима инспекције, областима у којима је деловала, о степену остварене законитости и стању у области надзора, капацитетима инспекције и сл. Извештај сачињен на прописан начин, односно са прописаном садржином показатељ је делотворности инспекције.

Самој инспекцији извештај је основ за процену стања, односно ризика у области надзора и за припрему плана за наредни период. Показатељи делотворности инспекцијског надзора служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру утврђених мерила за оцењивање службеника.

Када је реч о повереним пословима, комунална инспекција доставља извештај републичкој тржишној инспекцији. Овај извештај је показатељ стања у области поверених послова и основ републичкој инспекцији за предузимање мера и активности за побољшање стања у тој области.

Осим тога, извештај инспекције је од значаја за органе општине, односно града. Наиме, одговорност за стање у областима комуналних делатности сноси не само комунална инспекција, већ и локална управа, локални извршни орган и локална скупштина. Подаци до којих се долази инспекцијским надзором јесу важан извор сазнања о стању комуналних делатности за наведене локалне органе. Уосталом, од бриге локалних власти за комуналне делатности зависиће и степен ангажовања локалне комуналне инспекције, а те исте власти могу да издају смернице у својим закључцима и да подстичу локалну комуналну инспекцију на рад.

VI МОДЕЛИ АКТА И ПРИЛОЗИ

Прилог овом приручнику чине модели аката:

1. Решење за нерегистровани субјект
2. Решење о уклањању остављене робе
3. Решење за управника стамбене заједнице који није поднео извештај о раду
4. Решење за власника стана који не плаћа трошкове одржавања зграде
5. Решење о извршењу преко другог лица, са налогом извршенику да положи средства потребна за спровођење управног извршења
6. Решење о управном извршењу посредном принудом
7. Решење о изрицању новчане казне правном и одговорном лицу
8. Решење о изрицању новчане казне физичком лицу
9. Захтев за покретање прекршајног поступка против правног и одговорног лица
10. Захтев за покретање прекршајног поступка против предузетника
11. Допунско решење о трошковима
12. Предлог за издавање решења за улазак у стан
13. Закључак о признавању својства странке
14. Закључак о одбијању захтева за признавање својства странке

Прилог 1 – Рокови за предузимање радњи у поступку прописани Законом о инспекцијском надзору

Модели и Прилог су објављени на електронском медијуму који чини саставни део публикације, као и на званичној интернет страници СКГО.

Напомена: Модели су оштри и инструктивног карактера. Комуналне инспекције их прилађавају и ујодобљавају у различитим конкретним околностима и потребама и оштрим актима оштина и градова.

МОДЕЛ 1

Решење за нерегистровани субјект

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____ / _____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор, _____ (назив органа, име и презиме) службена легитимација бр. _____, у поступку редовног/ванредног/теренског/канцеларијског инспекцијског надзора над обављањем трговине _____ (локација, место) у предмету контроле над нерегистрованим субјектима, на основу овлашћења из чл. 52. и 58, а у вези са чланом 46. став 1. тачка 2) и чланом 51. Закона о трговини („Сл. гласник РС”, број 52/19), члана 33. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16и 95/18 – аутентично тумачење), доноси

РЕШЕЊЕ

- I. НАЛАЖЕ СЕ нерегистрованом субјекту _____ из _____ да без одлагања, а најкасније до _____ . године, покрене поступак за упис (регистрацију) у Регистар привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис како би стекао својство трговца, што је прописан услов за обављање делатности трговине и пружање услуга потрошачима.
- II. ЗАБРАЊУЈЕ СЕ лицу из става 1. овог решења да обавља делатност из тачке 1. диспозитива овог решења до испуњења за то прописаних услова.
- III. ОДУЗИМА СЕ од лица из тачке 1. овог решења роба затечена на месту и у време контроле у ул. _____ у _____, и то роба која је стављена у промет односно припремљена ради стављања у промет, која се налази у поседу именованог лица, и то:

Ред. број	Назив робе	Јединица мере	Количина

О врсти и количини робе одузете по овом решењу издаје се посебна потврда број ____ од ____ године.

IV. Надзирани субјект је дужан да у року од 8 дана од дана истека рока за предузимање мера из става 1. диспозитива овог решења обавести инспекцију о извршењу изречене мере.

V. Жалба изјављена против овог решења не одлаже његово извршење.

Образложење

Комунални инспектор, _____ у поступку редовног/ванредног теренског/канцеларијског инспекцијског надзора над трговином робом/услугама у _____ (локација, место), у предмету надзора над поседовањем својства трговца, лица које је затечено у обављању трговине _____ (идентификациони подаци о надзираном субјекту), дана ____ утврдио је и записником, између осталог, констатовао да је надзирани субјект _____ (опис делатности/услуге/активности коју је надзирани субјект вршио, врста робе, место и време чињења, констатација да нема доказа о својству трговца, изјава надзираног субјекта).

Према члану 25. Закона о трговини, трговину могу да обављају правна лица и предузетници, као и пољопривредници регистровани у складу са прописима којима се уређује пољопривреда; лица која врше продају уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне и осталих шумских плодова, у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама; физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређену посебним прописима.

Закон о инспекцијском надзору, у члану 3. став 1. тачка 4), прописује да је не-регистровани субјект – 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.

Закон о инспекцијском надзору у члану 33. прописује посебан поступак према нерегистрованом субјекту, у којем се, без одлагања, доноси решење надзираном субјекту и налаже му се да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављање сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији; забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова; заплењују роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали и налаже да отклони друге откривене незаконитости.

Чланом 58. став 1. Закона о трговини прописано је да ће овлашћени инспектор одузети робу лицу које затекне у обављању трговине, односно у припреми робе ради стављања у промет, а које није трговац у смислу овог закона.

Одредбама члана 37. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да решењем инспектор одлучује о мерама управљеним према надзираном субјекту. Одредбом члана 41. став 1. истог закона прописана је дужност надзираног субјекта да у року од 8 дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора обавести инспекцију о извршењу изречених мера, осим када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот и здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет одређен краћи рок.

С обзиром на то да надзирани субјект **обавља делатност као нерегистровани субјект, применом члана 33. и 41. Закона о инспекцијском надзору и члана 58. став 1. тачка 1, у вези са чланом 51. Закона о трговини, одлучено је као у диспозитиву овог решења.**

Чланом 33. став 7. Закона о инспекцијском надзору прописано је да жалба не одлаже извршење решења донетог у посебном поступку према нерегистрованом субјекту.

Решено у _____ број _____ дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења дозвољено је изјавити жалбу министру трговине и телекомуникација у року од 15 дана од дана достављања овог решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира републичком административном таксом у износу од _____ динара, и уплаћује се на рачун буџета Републике Србије бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се преко овог секретаријата/одељења.

Решење доставити:

Извршенику,

Писарници;

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 2

Решење о уклањању остављене робе

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор _____ (назив органа, име и презиме, бр. легитимације), на основу члана 58. ст. 4. и 5, а у вези са чланом 46. став 2. и члана 51. Закона о трговини („Сл. гласник РС”, број 52/19), члана 37. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) доноси

РЕШЕЊЕ

- I. Уклања се и има својство одузете робе роба затечена на месту инспекцијске контроле комуналног инспектора у ул. _____ у _____, а која је очигледно напуштена и то:

Ред. број	Назив робе	Јединица мере	Количина

- II. Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења.

Образложење

Комунални инспектор _____, у поступку **редовног/ ванредног теренског инспекцијског надзора** са предметом контроле трговине ван продајног објекта, затекао је дана _____. године у ул. _____ број ____ робу наведену у диспозитиву решења, која је очигледно напуштена.

Одредбама члана 58. ст. 4. и 5. Закона о трговини прописано је да се роба која се затекне на месту контроле, а која је очигледно напуштена, уклања и има својство одузете робе, о чему се доноси посебно решење, које се видно истиче на објекту или месту које је било предмет инспекцијског надзора, чиме се сматра да је извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења у складу са чланом 66. став 3. Закона о трговини.

На основу изнетог одлучено је као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству:

Против овог решења дозвољено је изјавити жалбу министру трговине и телекомуникација у року од 15 дана од дана достављања овог решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира републичком административном таксом у износу од _____ динара, и уплаћује се на рачун буџета Републике Србије бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се преко овог секретаријата/одељења.

Решење доставити:

- истакнуто на објекту/месту инспекцијског надзора,
- у предмет,
- служби за поступање са одузетом робом;

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 3**Решење управнику стамбене заједнице који није поднео извештај о раду**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____, године

Комунални инспектор _____ (назив органа, име и презиме), чија је легитимација број ____ од _____, године, на основу члана 124. став 1. тачка 3) и члана 125. став 1. тачка 2) Закона о становању и одржавању зграда („Сл. гласник РС”, број 104/16 и 9/20 – др. закон), члана 27. став 4, члана 37. став 1, члана 41. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у поступку вршења инспекцијског надзора над радом управника стамбене заједнице _____ (име и презиме *сйранке*), из _____ (*йрад*), _____ (улица и број), доноси:

РЕШЕЊЕ

- I. НАЛАЖЕ СЕ _____ (име и презиме), управнику Стамбене заједнице _____ (улица и број) из _____ (*йрад*) да се придржава своје обавезе из члана 50. став 1. тачка 13. Закона о становању и одржавању зграда и у року од 15 (петнаест) дана од дана пријема решења да скупштини стамбене заједнице поднесе извештај о раду, који посебно садржи приказ укупних прихода и расхода стамбене заједнице, реализованих активности у односу на планиране, као и искоришћења средства за реализацију сваке од активности.
- II. Надзирани субјект дужан је да, у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора, обавести инспекцију о извршењу изречених мера.

Образложење

Станари зграде у улици _____ број ____ у _____ поднели су комуналној инспекцији пријаву, број ____ од _____, године, да управник њихове стамбене заједнице није скупштини стамбене заједнице поднео извештај о раду.

У прилогу пријаве налази се допис упућен управнику и доставница као доказ уручења, којим станари од њега траже подношење извештаја у складу са одредбама Закона о становању и одржавању зграда, под претњом подношења пријаве комуналној инспекцији.

Поступајући по пријави број ___ од _____, комунални инспектор је поступку ванредног теренског и канцеларијског инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (име и њезиме *сйранке*), из _____ (*йраг*), _____ (улица и број) утврдио и записником број ___ од _____ констатовоа следеће:

Увидом у Јединствену евиденцију стамбених заједница (<http://katastar.rgz.gov.rs/stambenezajednice/>) утврђено је да је _____ (име и њезиме) решењем број ___ од _____ именован за управника стамбене заједнице (улица и број) у _____.

Дана _____ године, комунални инспектор упутио је позив _____ из _____ да дана _____ године присуствује сачињавању записника и изјасни се на њега.

Извршеник _____ је потписао сачињени записник и изјавио _____.

У складу са одредбама члана 125. став 1. тачка 2) Закона о становању и одржавању зграда, комунални инспектор је _____ (име и њезиме), управнику Стамбене заједнице _____ (улица и број) из _____ (*йраг*) наложио да се придржава своје обавезе и у року од 15 (петнаест) дана од дана пријема записника скупштини стамбене заједнице поднесе извештај о раду, који посебно садржи приказ укупних прихода и расхода стамбене заједнице, реализованих активности у односу на планиране, као и искоришћења средства за реализацију сваке од активности.

Контролним записником број ___ од _____ године констатовано је да управник није извршио своју обавезу из записника број ___ од _____ године, што је утврђено на основу потписаних изјава сведока, власника станова у стамбеној згради _____ (улица и број) у _____, као сведока.

Такође, контролним записником је констатовано и то да управник стамбене заједнице није обавестио комуналног инспектора о томе да је извршио своју обавезу из записника број ___ од _____ године.

Чланом 50. став 1. тачка 13. Закона о становању и одржавању зграда прописано је управник подноси скупштини стамбене заједнице извештај о раду, који посебно садржи приказ укупних прихода и расхода стамбене заједнице, реализованих активности у односу на планиране, као и искоришћења средства за реализацију сваке од активности.

Чланом 124. став 1. тачка 3. Закона о становању и одржавању зграда прописано је да у вршењу послова инспекцијског надзора комунални инспектор из јединице локалне самоуправе има право и обавезу да проверава да ли управник, односно друго одговорно лице одређено правилима власника из члана 17. овог закона испуњава обавезе прописане чланом 50. овог закона.

Чланом 125. став 1. тачка 2. Закона о становању и одржавању зграда прописано је да је, уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене, комунални инспектор из јединице

локалне самоуправе дужан да решењем наложи управнику, односно другом одговорном лицу одређеном правилима власника из члана 17. овог закона да испуњава права и обавезе прописане чланом 50. овог закона.

На основу наведеног, применом одредаба члана 50. став 1. тачка 13) и члана 125. став 1. тачка 2) Закона о становању и одржавању зграда и члана 27. став 4. Закона о инспекцијском надзору, стекли су се услови за доношење овог решења.

Решење је донето у _____ број: _____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се преко овог секретаријата/одељења.

Решење доставити:

Извршенику,

Писарници;

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 4**Решење за власника стана који не плаћа трошкове одржавања зграде**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор _____ (назив ордана, име и презиме), чија је легитимација број __ од ____ . године, на основу члана 124. став 1. тачка 2) и члана 125. став 1. тачка 1) Закона о становању и одржавању зграда („Сл. гласник РС”, број 104/16 и 9/20 – др. закон), члана 27. став 4, члана 37. став 1, члана 41. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/2018 – др. закон и 95/18) и члана 136. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у поступку вршења инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (име и презиме сйранке), из _____ (џраг), _____ (улица и број), доноси:

РЕШЕЊЕ

- I. НАЛАЖЕ СЕ надзираном субјекту _____ (име и презиме), из _____ (џраг), _____ (улица и број) да се придржава своје обавезе из члана 14. став 1. тачка 4) Закона о становању и одржавању зграда и учествује у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда, у мери и на начин одређен Одлуком Скупштине стамбене заједнице _____ (улица и број, џраг) о прихватању трошкова одржавања заједничких делова зграде и управљања зградом број __ од ____ . године и да у року од 15 (петнаест) дана од дана пријема решења намири све доспеле обавезе.
- II. Надзирани субјект дужан је да, у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора, обавести инспекцију о извршењу изречених мера.

Образложење

Управник Стамбене заједнице _____ (улица и број, џраг) поднео је дана _____ . године пријаву број __ комуналној инспекцији града/општине да власник стана број __, _____ (име и презиме), не учествује у

трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда и не плаћа месечни износ утврђен Одлуком Скупштине Стамбене заједнице донетој на ____ седници дана _____. године, коју је управник Стамбене заједнице доставио уз пријаву.

Поступајући по пријави број ____ од _____. године, комунални инспектор је у поступку ванредног теренског и канцеларијског инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (име и *ѝрезиме стѝранке*), из _____ (*ѝраг*), _____ (улица и број) утврдио и записником број ____ од _____. године констатовао следеће:

Увидом у е-катастар непокретности – Републичког геодетског завода Републике Србије (<http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/PublicAccess.aspx>), утврђено је да је пријављено лице _____ из ____ власник стана број ____, у стамбеној згради која се налази у улици _____, у _____ (*ѝраг*).

Одлуком Скупштине стамбене заједнице _____ (улица и број, *ѝраг*) о прихватању трошкова одржавања заједничких делова зграде и управљања зградом број ____ од _____. године утврђено је да је износ који је сваки власник посебног дела дужан да плаћа на име свог учешћа у трошковима текућег одржавања и трошковима управљања зградом _____ динара.

Одлука стамбене заједнице је унета у записник са седнице скупштине број ____ од _____. године, чија фотокопија се налази у списима предмета, а посебно је сачињен и извод из записника који садржи текст одлуке, потписан од стране управника и оверен печатом скупштине стамбене заједнице, чија фотокопија се налази у списима предмета.

Управник стамбене заједнице доставио је и фотографију са датумом, као доказ да је донета одлука дана _____. године налепљена на огласну таблу зграде и тиме учињена доступна свим станарима, а достављен је и извод из имејла, као доказ да је одлука електронски достављена свим власницима који су управнику доставили своје електронске адресе као начин за остваривање комуникације.

Утврђено је и да стамбена заједница од дана _____. године има отворен свој текући рачун _____, на који власници посебних делова врше уплате.

Изводом са текућег рачуна стамбене заједнице број ____ утврђено је да пријављени власник стана број ____ није вршио уплате својих обавеза од _____. године.

Дана _____. године, комунални инспектор упутио је позив _____ из _____ да дана _____. године присуствује сачињавању записника и изјасни се на њега.

Власник стана ____ је потписао сачињени записник и изјавио _____.

У складу са одредбама члана 125. став 1. тачка 1) Закона о становању и одржавању зграда, комунални инспектор је надзираном субјекту _____ из _____, власнику стана број ____ у стамбеној згради у улици _____ у _____, указао на незаконитост и опоменуо га, и у складу са овлашћењима наложио му записником број ____ од _____. године да се придржава своје обавезе из члана 14. став 1. тачка 4) Закона о становању и одржавању зграда и учествује у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и

катастарске парцеле на којој се налази зграда, у мери и на начин одређен Одлуком Скупштине стамбене заједнице _____ (улица и број, *irag*) о прихватању трошкова одржавања заједничких делова зграде и управљања зградом број ___ од _____ (донетој на седници дана _____ .године) и да у року од 15 (петнаест) дана од дана уручења записника намири све доспеле обавезе.

Контролним записником број ___ од _____. године констатовано је да надзирани субјект у остављеном року није предузео мере које су му наложене и није испунио прописане обавезе, што је утврђено увидом у извод са текућег рачуна стамбене заједнице број _____, који је прилог контролном записнику.

Чланом 14. став 1. тачка 4) Закона о становању и одржавању зграда прописано је да је власник посебног дела, односно власник самосталног дела зграде дужан да учествује у трошковима одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се налази зграда, у мери и на начин одређен овим законом.

Чланом 124. став 1. тачка 2) Закона о становању и одржавању зграда прописано је да у вршењу послова инспекцијског надзора комунални инспектор из јединице локалне самоуправе има право и обавезу да проверава да ли се власници посебних делова и власници самосталних делова придржавају обавеза прописаних чланом 14. овог закона.

Чланом 125. став 1. тачка 1) Закона о становању и одржавању зграда прописано је да је, уколико надзирани субјект у остављеном року није предузео мере за отклањање неправилности које су му наложене, комунални инспектор јединице локалне самоуправе дужан да решењем наложи власницима посебних и самосталних делова да се придржавају обавеза прописаних чланом 14. овог закона.

На основу наведеног, применом одредаба члана 14. и члана 125. став 1. тачка 1) Закона о становању и одржавању зграда и члана 27. став 4. Закона о инспекцијском надзору, стекли су се услови за доношење овог решења.

Решење је донето у _____ број: _____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се преко овог секретаријата/одељења.

Решење доставити:

- Извршенику
- Писарници

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 5**Решење о извршењу преко другог лица са налогом извршенику да положи средства потребна за спровођење управног извршења**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____, године

Комунални инспектор⁷⁶ _____, на основу чл. 196. и 197. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у вези са чланом 41. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), у поступку управног извршења решења број _____/___ од _____, године, поступајући по службеној дужности, доноси

РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ

- I. УТВРЂУЈЕ СЕ да је решење комуналног инспектора _____ број: _____/___, од _____, године постало извршно дана _____, године, па се дозвољава његово извршење.
- II. ПОЗИВА СЕ ИЗВРШЕНИК _____ да решење из претходног става изврши у накнадном року од ___ дана од дана пријема овог решења, односно да _____.
- III. Уколико извршеник своју обавезу из решења бр. __ од _____, године не предузме у целини у року додатно остављеном ставом 2, или је предузме делимично, НАЛАЖЕ СЕ извршенику да положи износ од _____, на рачун _____ града/општине, са позивом на број _____ модел __, потребан за подмирење трошкова извршења преко другог лица, ангажованог од стране Управе града/општине.⁷⁷

⁷⁶ Образац се односи на ситуацију када решење доноси комунални инспектор. Решење може донети друго службено лице, зависно од акта о организацији и систематизацији радних места органа.

⁷⁷ Није обавезни елемент решења.

IV. Обрачун укупних трошкова извршења које сноси извршеник утврдиће се по завршетку извршења.

V. Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења.

Образложење

Решењем комуналног инспектора _____ број: _____/____ од _____. године, наложено је извршенику да у року од _____ дана од дана пријема решења изврши меру из става 2. диспозитива овог решења, уз клаузулу да жалба изјављена против решења не одлаже његово извршење.⁷⁸

Наведено решење достављено је извршенику дана _____. године и, у смислу члана 190. став 2. Закона о општем управном поступку⁷⁹ постало је извршно дана _____. године.

Надзирани субјект, овде извршеник, није добровољно, у року одређеном решењем, извршио меру из става 2. диспозитива овог решења, што је комунални инспектор утврдио у контролном инспекцијском надзору, о чему је сачињен записник број _____, од _____. године.

Предрачуном трошкова управног извршења, израчунатим на основу ценовника који је саставни део Уговора о вршењу радњи управног извршења број ____ од _____. године, закљученог између Града/Општине и _____, чија фотокопија се налази у списима предмета, утврђено је да је износ који извршеник треба да положи _____ РСД.⁸⁰

Чланом 196. Закона о општем управном поступку прописано је, између осталог, да се решењем о извршењу утврђује да је решење постало извршно и одређују време, место и начин извршења.

Чланом 197. став 1. истог Закона, прописано је да, ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично, радња се предузима преко другог лица, о трошку извршеника.

Чланом 197. став 2. истог Закона, прописано је да, ако се извршеникова радња предузима преко другог лица, орган који спроводи извршење решењем може наложити извршенику да положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно сачини.

⁷⁸ Констатација да жалба не одлаже извршење решења уноси се само када је то диспозитивом решења одређено.

⁷⁹ Овај став је у сваком конкретном случају потребно прилагодити ситуацији из члана 190. став 2. ЗУП. Решење постаје извршно (1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена; 3) обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења; 4) кад се све странке одрекну права на жалбу; 5) обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.

⁸⁰ Уноси се само уколико се извршенику налаже да положи износ потребан за подмирење трошкова извршења преко другог лица

С обзиром на то да је наведено решење постало извршно, а извршеник у остављеном року није добровољно извршио решење и да се ради о обавези коју може извршити друго лице, то је, применом чл. 196. и 197. Закона о општем управном поступку, одлучено као у диспозитиву овог решења.

Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења сходно одредби члана 202. став 1. Закона о општем управном поступку.

Решење је донето у _____ број _____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 8 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се другостепеном органу.

Решење доставити:

- Извршенику
- Писарници

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 6**Решење о управном извршењу посредном принудом**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА /ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____ / _____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор _____ (назив ордана, име и презиме, бр. легијонарима) на основу чл. 196. и 198. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у вези са чланом 41. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), у поступку управног извршења решења број _____/___ од _____ . године, поступајући по службеној дужности, доноси

РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ

- I. УТВРЂУЈЕ СЕ да је решење комуналног инспектора _____ број _____/___, од _____ . године постало извршно дана _____ . године, па се дозвољава његово извршење.
- II. ПОЗИВА СЕ ИЗВРШЕНИК _____ да решење из претходног става изврши у накнадном року⁸¹ од _____ дана од дана пријема овог решења, односно да _____, под претњом новчане казне у износу од _____ динара⁸², уколико извршеник у остављеном року не изврши наведено решење.⁸³
- III. Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења.

81 Остављање накнадног рока према члану 196. став 3. Закона о општем управном поступку је могућност, а не и обавеза.

82 Уколико у моменту доношења решења нису познати подаци на основу којих се у складу са ЗУП одређује новчана казна, у овом решењу, којим се казна запређује, може се износ одредити описно, на пример, за физичко лице „половина просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу”, а за правно лице „половина његових месечних прихода, које је остварио у Републици Србији у претходној години”. У оба случаја то су минимални износи, од којих се у комуналном инспекцијском надзору најчешће и полази, због поштовања начела сразмерности.

83 Када је извршеник правно лице, казна се може изрећи и одговорном лицу у правном лицу, на начин који је прописан за физичко лице (члан 41. став 5. Закона о инспекцијском надзору).

Образложење

Решењем комуналног инспектора _____ број _____/____ од _____. године, наложено је извршенику да у року од _____ дана од дана пријема решења изврши меру из става 2. диспозитива овог решења, уз клаузулу да жалба изјављена против решења не одлаже његово извршење.⁸⁴

Наведено решење достављено је извршенику дана _____. године и, у смислу члана 190. став 2. Закона о општем управном поступку, постало је извршно дана _____. године.⁸⁵

Надзирани субјект, овде извршеник, није добровољно, у року одређеном решењем, извршио меру из става 2. диспозитива овог решења, што је комунални инспектор утврдио у контролном инспекцијском надзору, о чему је сачињен записник број _____, од _____. године.

Чланом 196. Закона о општем управном поступку прописано је, између осталог, да се решењем о извршењу утврђује да је решење које се има извршити постало извршно и одређују се време, место и начин извршења.

Чланом 198. став 1. Закона прописано је да, уколико извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења, орган који спроводи извршење принудиће извршеника на испуњење обавезе изрицањем новчане казне, а ставом 2. истог члана прописано је, између осталог, да се физичком лицу новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике (правном лицу новчана казна изриче се у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години). Ставом 3. наведеног члана прописано је да новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Чланом 41. став 5. Закона о инспекцијском надзору, инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, поред правног лица, и одговорном лицу у правном лицу.

С обзиром на то да је наведено решење постало извршно, а извршеник у остављеном року није добровољно извршио решење и да се ради о обавези коју не може извршити друго лице, то је применом одредби чл. 196. и 198. ЗУП-а, одлучено као у диспозитиву овог решења.

84 Констатација да жалба не одлаже извршење решења се уноси само када је то диспозитивом решења одређено.

85 Овај став је у сваком конкретном случају потребно прилагодити ситуацији из члана 190 став 2. ЗУП. Решење постаје извршно (1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена; 3) обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења; 4) кад се све странке одрекну права на жалбу; 5) обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.

Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења сходно одредби члана 202. став 1. Закона о општем управном поступку.

Решење је донето у _____ број ____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 8 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се другостепеном органу.

Решење доставити:

- Извршенику,
- Писарници;

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 7

Решење о изрицању новчане казне правном и одговорном лицу

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор _____ (назив ордана, име и презиме, број летићимаџије) на основу чл. 198. и 199. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), у поступку управног извршења решења број _____/_____ од _____ . године, поступајући по службеној дужности, доноси

РЕШЕЊЕ О ИЗРИЦАЊУ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

- I. Извршенику _____ из _____, ул. _____ бр. _____, изриче се новчана казна у износу од _____ динара, а _____, _____ (функција у њравном лицу), као одговорном лицу у правном лицу, новчана казна у износу од _____ динара, запрећене правном и одговорном лицу решењем о извршењу број _____/_____ од _____ . године, због непоступања по наведеном решењу, односно неизвршења решења комуналног инспектора број _____/_____ од _____ . године.
- II. Извршеник је дужан да новчану казну из тачке I овог решења плати у року од _____ дана од дана пријема овог решења на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97 позив на број _____ и у истом року о томе обавести комуналног инспектора.
- III. Уколико се уплата изречене новчане казне не изврши у предвиђеном року, наплата исте извршиће се преко јавног извршитеља, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење, са урачунатом законском затезном каматом, почев од дана извршности овог решења.
- IV. Извршенику се одређује поновни рок од _____ дана од дана достављања овог решења да изврши обавезе које су му наложене решењем број _____/_____ од _____ . године на начин одређен решењем о извршењу

број ___/___ од _____. године. У противном, по службеној дужности, поступак извршења решења ће се наставити изрицањем нове новчане казне извршенику правном лицу у висини половине месечних прихода које је остварило у Републици Србији у претходној години, а одговорном лицу у правном лицу у висини једне просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години.

- V. Жалба изјављена на ово решење, не одлаже извршење сходно члану 202. став 1. Закона о општем управном поступку.

Образложење

Решењем о извршењу комуналног инспектора _____ број _____/___ од _____. године, утврђено је да је решење комуналног инспектора _____ бр. _____/___ од _____. године, постало извршно дана _____. године и одређено је да ће се решење извршити изрицањем новчане казне у износу од _____ динара (*словима*), правном лицу _____, што представља половину његових месечних прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години, а _____, _____, као одговорном лицу у правном лицу, новчана казна у износу од _____ динара, што представља половину просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима која је остварена у Републици Србији, у претходном месецу, уз одређивање додатног рока за извршење обавезе.

Одредбом члана 198. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да се физичком лицу новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу у распону од половине његових месечних прихода до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години, а ставом 3. да новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Чланом 41. став 5. Закона о инспекцијском надзору, инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, поред правног лица, и одговорном лицу у правном лицу.

Чланом 41. став 6. Закона о инспекцијском надзору прописано је да новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

Одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да се новчана казна уплаћује у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

Како је у поступку контролног инспекцијског надзора дана _____ године утврђено и контролним записником од наведеног дана констатовано да извршеник није извршио обавезу ни у року додатно одређеном решењем о извршењу, стекли су се услови из чл. 198. и 199. Закона о општем управном поступку за изрицање запређене новчане казне и запређење новом новчаном казном за случај неизвршења обавезе из решења, при чему су динарски износи новчаних казни одређени на основу података које је инспектор утврдио увидом у јавно доступне податке о пословним приходима извршеника правног лица преко интернет странице Агенције за привредне регистре, односно према подацима органа надлежног за послове статистике, за одговорно лице у правном лицу.

Решење је донето у _____ број _____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 8 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се другостепеном органу.

Решење доставити:

- Извршенику
- Писарници

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 8

Решење о изрицању новчане казне физичком лицу

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор _____ (назив ордана, име и презиме, број леги-
 тимације) _____, на основу чл. 198. и 199. Закона
 о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично
 тумачење), у поступку управног извршења решења број _____ од _____ . године,
 поступајући по службеној дужности, доноси:

РЕШЕЊЕ О ИЗРИЦАЊУ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

- I. Извршенику _____ из _____, ул. _____
 бр. _____, изриче се новчана казна у износу од _____ динара (словима),
 запрећена решењем о извршењу број _____/_____ од _____ . године,
 због непоступања по наведеном решењу, односно неизвршења решења ко-
 муналног инспектора број _____/___ од _____ . године.
- II. Извршеник је дужан да новчану казну из тачке I овог решења плати у року од
 _____ дана од дана пријема овог решења на рачун буџета _____
 бр. _____, по моделу 97 позив на број _____⁸⁶ и у истом року
 о томе обавести комуналног инспектора.
- III. Уколико се уплата изречене новчане казне не изврши у предвиђеном року,
 наплата исте извршиће се преко јавног извршитеља, у складу са прописима
 којима се уређује извршење и обезбеђење, са урачунатом законском зате-
 зном каматом, почев од дана извршности овог решења.

⁸⁶ Уплатни рачун и позив на број одобрења одређују се у складу са Правилником о условима и на-
 чину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна („Сл. гласник
 РС”, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 – др. закон, 104/18, 14/19 и 33/19).

- IV. Извршенику се одређује поновни рок од _____ дана, од дана достављања овог решења да изврши обавезе које су му наложене решењем број _____/____ од _____. године на начин одређен решењем о извршењу број _____/____ од _____. године. У противном, поступак извршења решења ће се наставити изрицањем нове новчане казне у висини једне просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години⁸⁷.
- V. Жалба изјављена на ово решење, не одлаже извршење сходно члану 202. став 1. Закона о општем управном поступку.

Образложење

Решењем о извршењу комуналног инспектора _____ број _____/____ од _____. године, утврђено је да је решење комуналног инспектора _____ бр. _____/____ од _____ године, постало извршно дана _____. године и одређено је да ће се решење извршити изрицањем новчане казне у износу од _____ динара, што представља половину просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, уз одређивање додатног рока за извршење обавезе, што је инспектор утврдио према подацима органа надлежног за послове статистике.

Одредбом члана 198. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да се физичком лицу новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу у распону од половине његових месечних прихода до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години, а ставом 3. да новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

Чланом 41. став 6. Закона о инспекцијском надзору прописано је да новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

Одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да се новчана казна уплаћује у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

⁸⁷ Нова казна може да се одреди у вишем износу, у оквиру прописаног распона.

Како је у поступку контролног инспекцијског надзора дана _____, године утврђено и контролним записником од наведеног дана констатовано да извршеник није извршио обавезу ни у року додатно одређеном решењем о извршењу, стекли су се услови из чл. 198. и 199. Закона о општем управном поступку за изрицање запређене новчане казне и запређење новом новчаном казном за случај неизвршења обавезе из решења.

Решење је донето у _____ број _____/____, дана _____, године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 8 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета _____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се другостепеном органу.

Решење доставити:

- Извршенику,
- Писарници;

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 9

Захтев за покретање прекршајног поступка против правног и одговорног лица

ПРЕКРШАЈНИ СУД У _____

(улица и број, траг/оштина)

На основу члана 179. Закона о прекршајима („Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС и 91/19), члана 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 36/15) и члана __ став __ Закона о _____ (члана 34. став 1. тачка 9) Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) / члана 122. став 2. Закона о становању и одржавању стамбених зграда („Сл. гласник РС”, број 104/16) / члана 75. став 2. Закона о оглашавању („Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 52/19) / члана 50. став 1. тачка 13. Закона о трговини („Сл. гласник РС”, број 52/19)), комунални инспектор _____, (назив органа и организационе јединице) подноси

**ЗАХТЕВ ЗА
ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА**

против:

- I. _____ (назив правног лица), матични број: _____,
 ПИБ: _____, седиште и адреса: _____, као правног лица,
 II. _____ (име и презиме), ЈМБГ: _____, занимање:
 _____, функција коју обавља у правном лицу: _____,
 место и адреса становања: _____, место и адреса запослења:
 _____, држављанин _____, као одговорног лица у правном лицу;

(Напомена: Ако су доступни, у захтеву ће се навести и следећи подаци о лицу против којег се захтев подноси: место и датум рођења, број телефона, име и адреса, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна правног лица.)

Због тога што су:

Дана _____ године у _____

_____.

(чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време, место и начин извршења, штетне последице и друге чињенице и околности којима је потребно да се прекршај што тачније одреди; чињенично стање треба изложити језеро и концизно, али још тако да се наведу све битне чињенице и околности, користећи се језиком закона).

Због чега постоји основана сумња да су извршили прекршај из члана ____ . став ____ . тачка ____) и члана ____ . став ____ . у вези са чланом ____ . став ____ . Закона о _____.

Стога,

ПРЕДЛАЖЕМ

Да Суд покрене и спроведе прекршајни поступак против окривљених, те да се у току прекршајног поступка изведе доказ:

- читањем записника о инспекцијском надзору број _____ од _____ . године, као и изврши увид у доказе који су прилози уз овај записник и чине његов саставни део;
- саслушањем у својству окривљених правног лица и одговорног лица у правном лицу против којих је поднет овај захтев за покретање прекршајног поступка, које је потребно позвати са назначених адреса;
- саслушањем у својству сведока: _____ (име и презиме и адреса).

Да Суд, након спроведеног поступка, огласи окривљене одговорним за прекршај и изрекне им законом прописане прекршајне санкције.

Против окривљених није покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет овог захтева.

Образложење⁸⁸

Дана _____ . године у _____ комунални инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор _____ , и том приликом утврдио: _____ :

(чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, начин извршења, штећне последице, држање пријављеној после учињеној дела и друге релевантне чињенице и околности).

Докази: _____ .

При оваквом стању ствари, постоји основана сумња да су се у радњама окривљених стекла сва обележја овог прекршаја.

У време извршења прекршаја и вршења инспекцијског надзора другоокривљени је имао својство одговорног лица у окривљеном правном лицу.

⁸⁸ Образложење у једноставнијим стварима може да изостане.

Доказ:

- увид у извод из Регистра _____, који води АПР.

Молимо да нас, у складу са чланом 42. став 6. Закона о инспекцијском надзору и одредбама Закона о прекршајима, обавестите о исходу поступања по овом захтеву.

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

Прилози:

- докази наведени у овом захтеву

Достављено:

- Прекршајном суду у _____,

- у списе предмета – архиви

МОДЕЛ 10**Захтев за покретање прекршајног поступка против предузетника**

ПРЕКРШАЈНИ СУД У _____

(улица и број, траг/оштина)

На основу члана 179. Закона о прекршајима („Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС и 91/19), члана 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 36/15) и члана __. став __. Закона о _____ (члана 34. став 1. тачка 9) Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18) / члана 122. став 2. Закона о становању и одржавању стамбених зграда („Сл. гласник РС”, број 104/16) / члана 75. став 2. Закона о оглашавању („Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 52/19) / члана 50. став 1. тачка 13. Закона о трговини („Сл. гласник РС”, број 52/19)), комунални инспектор _____ *(назив органа и организационе јединице)* подноси

**ЗАХТЕВ ЗА
ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА**

против:

_____ *(име и презиме)*, ЈМБГ: _____, занимање: _____, место и адреса становања: _____, место и адреса запослења: _____, држављанин _____, _____ *(назив и седиште радње)*, матични број радње: _____, ПИБ радње: _____, као предузетника;

(Напомена: Ако су досијуйни, у захтеву ће се навести и следећи подаци о лицу против којег се захтев подноси: место и датум рођења, број телефона, имејл адреса, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна.)

Због тога што је:

Дана _____ . године у _____

(чињенични опис радње из које произлази јавно обележје прекршаја, време, место и начин извршења, штећне последице и друге чињенице и околности потребне да се прекршај што тачније одреди; чињенично стање треба изложити језику јасно и концизно, али још јуно, тако да се наведу све битне чињенице и околности, користећи се језиком закона).

Због чега постоји основана сумња да су извршили прекршај из члана ____ . став ____ . тачка ____) и члана ____ . став ____ . у вези са чланом ____ . став ____ . Закона о _____.

Стога,

ПРЕДЛАЖЕМ

Да Суд покрене и спроведе прекршајни поступак против окривљеног, те да се у току прекршајног поступка изведе доказ:

- читањем записника о инспекцијском надзору број: _____ од _____ . године, као и изврши увид у доказе који су прилози уз овај записник и чине његов саставни део;
- саслушањем у својству окривљеног лица против којег је поднет овај захтев за покретање прекршајног поступка, кога је потребно позвати са назначене адресе;
- саслушањем у својству сведока: _____ (име и презиме и адреса).

Да Суд, након спроведеног поступка, огласи окривљеног одговорним за прекршај и изрекне му законом прописане прекршајне санкције.

Против окривљеног није покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет овог захтева.

Образложење⁸⁹

Дана _____ . године у _____ комунални инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор _____ , и том приликом утврдио: _____ .

(чињенични опис радње из које произлази њравно обележје прекршаја, начин извршења, штећне последице, држање пријављеној после учињеној дела и друге релевантне чињенице и околности).

Докази: _____ .

При оваквом стању ствари, постоји основана сумња да су се у радњама окривљеног стекла сва обележја овог прекршаја.

Молимо да нас, у складу са чланом 42. став 6. Закона о инспекцијском надзору и одредбама Закона о прекршајима, обавестите о исходу поступања по овом захтеву.

⁸⁹ Образложење у једноставнијим стварима може да изостане.

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

Прилози:

- докази наведени у овом захтеву

Достављено:

- Прекршајном суду у _____,

- у списе предмета – архиви

МОДЕЛ 11

Допунско решење о трошковима

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____/_____
 Дана _____ . године

Комунални инспектор⁹⁰ _____, чија је легитимација број __ од _____. године, на основу члана 196. став 5. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење), у поступку управног извршења решења број _____/___ од _____. године, поступајући по службеној дужности, доноси:

ДОПУНСКО РЕШЕЊЕ

НАЛАЖЕ СЕ извршенику _____ из _____, ул. _____ бр. __, да у року од 8 (осам) дана од дана пријема овог допунског решења, уплати износ од _____ динара, по рачуну број _____ од _____. године, предузећа __, на име трошкова управног извршења решења комуналног инспектора број __/___ од _____. године чије је извршење допуштено решењем о извршењу број __/___ од _____. године, а спроведено принудно преко предузећа _____, као другог лица.

Средства из става 1. диспозитива овог допунског решења уплатити на жиро-рачун бр. _____, буџет Града/Општине, са позивом на бр. _____.

Ако извршеник не плати у остављеном року, износ наведен у ставу 1. диспозитива овог допунског решења, биће покренут поступак принудне судске наплате трошкова.

Жалба на решење не одлаже његово извршење.

Образложење

Комунални инспектор _____ је својим решењем број __/___ од _____ године наложио извршенику _____ из _____, ул. _____ бр. __, да у року од _____ дана од дана пријема решења _____.

⁹⁰ Образац се односи на ситуацију када решење доноси комунални инспектор. Решење може донети друго службено лице, зависно од акта о организацији и систематизацији радних места органа.

Решењем о извршењу број ____ од _____. године је утврђено да је решење број _____ од _____. године постало извршно дана ____ и да извршеник није у решењем остављеном року поступио по налогу из решења, што је констатовано контролним записником број ____ од _____. године, који се налази у списима предмета.

Извршенику је у диспозитивима ових управних акта напоменуто да ће, уколико сам не изврши своју обавезу наложену решењем инспектора, она бити извршена принудним путем преко другог лица, о његовом трошку, чији износ ће бити утврђен накнадно допунским решењем.

Почетак спровођења управног извршења заказан је за дан _____, о чему је странка благовремено обавештења дописом број ____ од _____. године.

Управно извршење је окончано дана _____. године.

Током спровођења управног извршења сачињавани су записници, којима су констатовани обим и врста изведених радова и то:

Записником број ____ од _____. године констатовано је да су дана _____. године изведени следећи радови _____. Записник је потписан од стране _____ (*инспектора, извршеника, полицајскојслужбеника, руководиоца групе и сл.*).

Извршеник је на записник изјавио _____.

На основу сачињених записника, према ценовнику који је саставни део уговора број ____ од _____. године, утврђени су трошкови извршења рачунима предузећа _____ и то:

Рачуном број ____ од _____. године утврђено је да трошкови _____ износе _____ динара, са ПДВ-ом.

Записници са спроведеног управног извршења, уговор број ____ од _____. године, рачуни предузећа _____, саставни су део списка предмета.

На основу свега наведеног, применом одредаба члана 196. став 5. Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) донета је одлука као у диспозитиву овог допунског решења.

Жалба изјављена против овог решења не одлаже извршење решења сходно одредби члана 202. став 1. Закона о општем управном поступку.

Решење је донето у _____ број ____/____, дана _____. године.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 8 дана од дана достављања решења. Жалба се може изјавити и усмено на записник. Жалба се таксира административном таксом у износу од _____ динара и уплаћује на рачун буџета ____ бр. _____, по моделу 97, с позивом на број _____ и предаје се другостепеном органу.

Решење доставити:

- именованом,
- Одељењу за привреду и финансије,
- Општинском јавном правобранилаштву (правноснажно решење),
- архиви.

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

МОДЕЛ 12**Предлог за издавање решења за улазак у стан**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 број: _____
 Дана _____ . године
 адреса

ОСНОВНИ СУД У _____
 - Ванпарнично одељење -

_____ (улица и број, град/оштина)

ПРЕДЛАГАЧ: Општина/Град _____, Управа _____
 Одељење _____

ПРОТИВНИК ПРЕДЛАГАЧА: _____

ради: доношења решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору

На основу члана 34. став 1. тачка б) Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), члана 125. Закона о становању и одржавању зграда („Сл. гласник РС”, бр. 104/16) и члана 22. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), у вези са чланом 22. став 2. Закона о уређењу судова („Сл. гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – др. закон, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – одлука УС, 87/18 и 88/18 – одлука УС), чланом 1. и чланом 2. став 1. Закона о ванпарничном поступку („Сл. гласник СРС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС”, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12, 45/13 – др. закон, 55/14, 6/15 и 106/15 – др. закон),
 Предлагач подноси

ПРЕДЛОГ

за издавање решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору

Предлагач, као инспекцијски орган, на основу овлашћења из члана 36. Закона о комуналним делатностима, чл. 124. и 125. Закона о становању и одржавању зграда, у поступку покренутом по службеној дужности, ванредног теренског инспекцијског надзора у предмету _____ у ул. _____, у _____,

утврдио је и записником од _____. године, _____ из _____, констатовао _____ Власник/корисник стана бр. _____ је одбио да прими у стан службена лица ради инспекцијског надзора, уз образложење _____, што је комунални инспектор констатовао својим записником од _____. године.

Докази:

- записник комуналног инспектора број _____ од _____. године
- други докази _____

Законом о комуналним делатностима прописано је _____

Законом о становању и одржавању зграда прописано је _____

Пристап непокретности, стану број _____ у ул. _____ је потребно извршити _____

Радње које је потребно предузети пристапом у стану _____

Пристап је потребно извршити уз помоћ _____

Очекивано време трајања увиђаја _____

С овим у вези, чланом 287. став 1. Закона о парничном поступку у вези са чланом 22. став 7. Закона о инспекцијском надзору прописано је да, ако постоји опасност због одлагања, суд ће о предлогу одлучити и без претходног изјашњавања противника. Такође, чланом 287. ст. 5. и 6. Закона о парничном поступку прописано је да суд може у хитним случајевима одредити да извођење доказа започне и пре него што се решење којим се усваја предлог за обезбеђење доказа достави противнику и да против решења суда којим се усваја предлог за обезбеђење доказа, као и против решења којим се одлучује да извођење доказа започне пре него што се решење достави противнику, није дозвољена жалба. Сагласно наведеном, предлагач предлаже да суд у конкретном случају поступи у складу са цитираним одредбама, јер су се за то стекли законски разлози.

Будући да су стекли услови из члана 22. Закона о инспекцијском надзору, предлагач подноси Основном суду _____, као стварно и месно надлежном суду, овај предлог за издавање решења о вршењу увиђаја у стамбеном простору, којим предлаже суду да у хитном поступку, поступајући по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа, у складу са чланом 22. ст. 6. и 7. Закона о инспекцијском надзору и чланом 1, чланом 2. став 1. и чланом 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку, чл. 284–288. Закона о парничном поступку, донесе следеће

РЕШЕЊЕ

о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору

- I. Дозвољава се предлагачу _____, да изврши увиђај у стамбеном простору на адреси _____ стан број _____, у _____ чији је власник/корисник, противник предлагача _____.

- II. Увиђај је потребно извршити како би се непосредним опажањем комуналног инспектора, као службеног лица предлагача који води поступак, уз ангажовање _____, утврдиле чињенице и разјасниле битне околности (одлучне чињенице) о томе да ли _____.
- III. Предлагач ће увиђај извршити уз помоћ полиције.
- IV. Током увиђаја предлагач треба да предузме следеће радње ради утврђивања чињеница: _____.
- V. Очекивано трајање увиђаја је _____.
- VI. Предлагач је овлашћен да започне увиђај у стамбеном простору из става I. изреке најкасније у року од 15 дана од дана достављања решења.

ПРЕДЛАГАЧ
КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

Прилози:

- _____

МОДЕЛ 13

Закључак о признавању својства странке

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____ / _____
 Дана _____ . године

На основу члана 146. у вези са чланом 44. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), одлучујући о захтеву _____ (подаци о лицу које је поднело захтев за признање својства странке), број _____ од _____ . године, комунални инспектор _____ (назив органа – инспекције), _____ (име и презиме), службена легитимација број _____, у поступку редовног/ванредног инспекцијског надзора над _____ (идентификациони подаци о надзираном субјекту), у предмету _____, доноси

ЗАКЉУЧАК о признању својства странке

Признаје се својство странке _____ у поступку редовног/ванредног инспекцијског надзора над _____ (подаци о надзираном субјекту), у предмету _____.

Против овог закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор.

Образложење

Дана _____ године, _____ поднео је захтев овом органу ради признања својства странке у поступку инспекцијског надзора над _____, као надзираним субјектом, у предмету _____. У захтеву је навео да _____ (сажећ садржај поднеска).

Примерак захтева инспектор је дана _____ . године, доставио надзираном субјекту, ради изјашњења у року од _____ дана од дана пријема.

Надзирани субјект у датом року није доставио изјашњење поводом поднетог захтева.

ИЛИ:

Надзирани субјект је у датом року доставио изјашњење поводом поднетог захтева у коме је навео _____.

Одлучујући о постављеном захтеву, комунални инспектор налази да је овај захтев основан.

Чланом 44. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да странка у управном поступку, поред физичког или правног лица чија је управна ствар предмет управног поступка, може бити и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, а чланом 93. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка.

У конкретном случају, подносилац захтева је указао инспекцији и одредио на које право или правни интерес може да утиче исход предметног поступка. Наиме,

(одлучујуће чињенице и докази које је инспектор имао у виду код уважавања права подносиоца захтева).

Полазећи од утврђеног чињеничног стања и цитираних законских одредби, комунални инспектор је утврдио да постављеном захтеву за признање својства странке треба удовољити, јер подносилац захтева има правни интерес у конкретној управној ствари и да се ради о лицу на чија права и/или правне интересе, утиче, односно може да утиче исход поступка инспекцијског надзора, у предметној ствари.

На основу утврђених чињеница и чл. 44 и 146. Закона о општем управном поступку, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству:

Против овог закључка није дозвољена жалба нити покретање управног спора. Закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

Достављено:

- надзираном субјекту _____
- лицу коме је признато својство странке
- у списе предмета
- архиви

МОДЕЛ 14

Закључак о одбијању захтева за признавање својства странке

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
 ОПШТИНА/ГРАД
 Општинска/Градска управа
 Организациона јединица
 Број: _____ / _____
 Дана _____ . године

На основу члана 146. у вези са чланом 44. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење), одлучујући о захтеву _____ (џодаци о лицу које је џоднело захџив за џризнање својсџива сџиранке), број _____ од _____ године, комунални инспектор _____ (назив оџиана – инсџекције), _____ (име и џрезиме), службена легитимација број _____, у поступку редовног/ванредног инспекцијског надзора над _____ (иденџификациони џодаци о надзираном субјекџу), у предмету _____, доноси

ЗАКЉУЧАК о одбијању захтева за признање својства странке

Одбија се захтев за признање својства странке _____, број _____ од _____ године, у поступку редовног/ванредног инспекцијског надзора над _____ (џодаци о надзираном субјекџу), у предмету _____.

Против овог закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор.

Образложење

Дана _____ . године, _____ поднео је захтев овом органу ради признања својства странке у поступку инспекцијског надзора над _____, као надзираним субјектом, у предмету _____. У захтеву је навео да _____ (сажеџ садржај џоднеска).

Примерак захтева инспектор је дана _____ . године, доставио надзираном субјекту, ради изјашњења у року од _____ дана од дана пријема.

Надзирани субјект у датом року није доставио изјашњење поводом поднетог захтева.

ИЛИ:

Надзирани субјект је у датом року доставио изјашњење поводом поднетог захтева у коме је навео _____.

Одлучујући о постављеном захтеву, комунални инспектор налази да је овај захтев неоснован.

Чланом 44. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да странка у управном поступку, поред физичког или правног лица чија је управна ствар предмет управног поступка, може бити и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, а чланом 93. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка.

У конкретном случају, подносилац захтева није доказао да исход предметног поступка утиче или може да утиче на његово право или правни интерес. Наиме,

(одлучујуће чињенице и докази које је инспектор имао у виду кога је оценио да нису задовољени критеријуми правног интереса, који је услов за признавање својства странке).

Полазећи од утврђеног чињеничног стања и цитираних законских одредби, комунални инспектор је утврдио да се постављеном захтеву за признање својства странке не може удовољити, јер подносилац захтева нема правни интерес у конкретној управној ствари будући да се ради о лицу на чија права и/или правне интересе, не утиче, односно не може да утиче исход поступка инспекцијског надзора, у предметној ствари.

На основу утврђених чињеница и чл. 44. и 146. Закона о општем управном поступку, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству:

Против овог закључка није дозвољена жалба нити покретање управног спора. Закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

КОМУНАЛНИ ИНСПЕКТОР

Достављено:

- надзираном субјекту _____
- лицу коме је одбијен захтев
- у списе предмета
- архиви

ПРИЛОГ 1
Рокови за предузимање радњи у поступку
прописани Законом о инспекцијском надзору

Радња у поступку	Рок	Члан закона
Државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења достављају инспектору обавештења која је тражио	15 дана од дана пријема захтева	члан 5. став 4.
Вршење допунског инспекцијског надзора	у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора	члан 6. став 8.
Објава плана инспекцијског надзора за наредну годину	31. децембар текуће године	члан 10. став 5.
Координациона комисија доставља одговор заинтересованом лицу на упит о надлежности инспекције	7 дана	члан 12. став 2. тачка 7)
Инспектор поступа по захтеву за превентивно деловање	15 дана од дана пријема захтева	члан 13. став 3.
Инспектор доставља допис са препоруком, након службене саветодавне посете	8 дана након посете	члан 13. став 7.
Лице коме је у након саветодавне посете упућен допис инспектора са препорукама, обавештава инспектора о томе да ли је и како је поступило по овим препорукама	у року који је наведен у допису инспектора	члан 13. став 8.
Инспектор обавештава странку о предстојећем инспекцијском надзору	најкасније 3 дана пре почетка надзора	члан 17. став 1.
Подносилац представке уређује свој неуредан поднесак	8 дана од добијања обавештења о неуредности представке	члан 18. став 4.
Инспектор обавештава подносиоца представке да нема услова за покретање поступка јер је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права	30 дана од дана пријема представке	члан 18. став 6.
Инспектор обавештава подносиоца представке о томе како је поступљено са представком, на захтев подносиоца	15 дана од дана пријема захтева	члан 18. став 7.
Инспектор обавештава подносиоца представке о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора	15 дана од дана окончања поступка	члан 18. став 7.

Радња у поступку	Рок	Члан закона
Странка ставља инспектору на увид документацију од значаја за инспекцијски надзор	у року који одреди инспектор	члан 21. став 1. тачка 4.
Суд доноси решење о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору или другом простору са таквом наменом	48 часова од подношења потпуног предлога	члан 22. став 6.
Инспектор врши увиђај у стамбеном простору по добијању решења суда о дозволи за вршење увиђаја	10 дана од дана достављања решења инспекцији, а у сложенијим стварима 15 дана	члан 22. став 12.
Треће лице пружа инспектору доказе и податке којима располаже и омогућава му саслушање сведока	3 дана од захтева инспектора	члан 23. став 2.
Објава акта о примени прописа на интернет презентацији	у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа (30 дана)	члан 31. став 1.
Инспектор доноси решење о нерегистрованом субјекту	одмах пошто открије нерегистровани субјект	члан 33. став 5.
Инспектор доставља решење нерегистрованом субјекту	одмах	члан 33. став 6.
Инспектор доставља записник надзираном субјекту	8 дана од завршетка инспекцијског надзора	члан 35. став 5.
Надзирани субјект даје примедбе на записник о инспекцијском надзору	5 радних дана од дана пријема записника	члан 36. став 1.
Инспектор доноси писмено решење након усменог решења	3 дана од дана изрицања усменог решења	члан 37. став 4.
Сматра се да је поступак обустављен и да нису пронађене незаконитости ако инспектор решење које није донео у року не донесе ни након захтева странке да оконча поступак	8 дана од дана подношења захтева	члан 38. став 2.
Сматра се да је поступак обустављен јер су испуњени прописани услови и надзирани субјект поступа у складу са законом, ако инспектор решење које није донео у року не донесе ни након захтева странке да инспектор спроведе ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор	8 дана од дана подношења захтева	члан 38. став 3.
Жалба на решење којим се одлучује о предмету поступка	15 дана од дана достављања писаног решења	члан 39. став 1.

Радња у поступку	Рок	Члан закона
Извршеник обавештава инспектора да је поступио по мерама изреченим решењем	8 дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем	члан 41. став 1.
Одговор на притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора	15 дана од дана подношења притужбе	члан 52. став 2.

VII ЛИТЕРАТУРА

Стручна литература

1. Томић, Р.З. (2016). *Општије ујравно њраво*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду.
2. Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд, СКГО, 2009.
3. Мрвић, П. Н. (2014). *Коментар новој Закона о њрекршајима са специјалним њрилојом*, Београд, Параграф.
4. *Ујуйсиство за њисање захтјева за њокрепшање њрекршајној њоспуйка* (2009), Београд, Министарство животне средине и просторног планирања, Удружење судија за прекршаје, OSCE.
5. Стефановић, М., Радовановић, Д., Јоловић, Д. (2017). *Водич за њрмену Закона о инспекцијском надзору*, Београд, Министарство државне управе и локалне самоуправе Републике Србије и USAID.
6. Томић, З. Р., Миловановић, Д., Цуцић, В. (2017). *Практикум за њрмену закона о општем ујравном њоспуйку*, Београд, Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Прописи

1. Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 98/06).
2. Закон о министарствима („Сл. гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17).
3. Закон о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон).
4. Закон о државним службеницима („Сл.гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05– испр., 64/07, 67/07– испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18).
5. Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).
6. Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – усклађени дин. изн., 125/14 – усклађени дин. изн., 95/15 – усклађени дин. изн., 83/16, 91/16 – усклађени дин. изн., 104/16 – др. закон, 96/17 – усклађени дин. изн., 89/18 – усклађени дин. изн., 95/18 – др. закон и 86/19 – усклађени дин. изн.).

7. Закон о раду („Сл. гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење).
8. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17– др. закон, 95/18, 95/18 – др. закон и 86/19 – др. закон).
9. Закон о главном граду („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 37/19).
10. Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење).
11. Закон о управним споровима („Сл. гласник РС”, број 111/09).
12. Закон о ванпарничном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС”, бр. 46/95 – др. закон, 18/05 – др. закон, 85/12, 45/13 – др. закон, 55/14, 6/15 и 106/15– др.закон).
13. Закон о парничном поступку („Сл. гласник РС”, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС и 55/14 и 87/18).
14. Кривични законик („Сл. гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 –испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).
15. Закон о прекршајима („Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС и 91/19).
16. Закон о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18).
17. Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18).
18. Закон о становању и одржавању зграда („Сл. гласник РС”, број 104/16 и 9/20 – др. закон).
19. Закон о оглашавању („Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 52/19).
20. Закон о трговини („Сл. гласник РС”, број 52/19).
21. Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 –испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20).
22. Правилник о објектима на које се не примењују поједине одредбе Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, број 85/15).
23. Закон о озакоњењу објеката („Сл. гласник РС”, бр. 96/15, 83/18).
24. Закон о путевима („Сл.гласник РС”, бр. 41/18 и 95/18 – др. закон).
25. Закон о ветеринарству („Сл. гласник РС”, бр. 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 – др. закон).
26. Закон о сточарству („Сл. гласник РС”, број 41/09).
27. Закон о добробити животиња („Сл. гласник РС”, број 41/09).
28. Закон о заштити потрошача („Сл. гласник РС”, бр. 62/14, 6/16 и 44/18 – др. закон).
29. Закон о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Сл. гласник РС”, бр. 41/18 и 37/19 – др. закон).
30. Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Сл. гласник РС”, бр. 73/10, 121/12, 18/15, 96/15 – др. закон, 92/16, 104/16– др. закон, 113/17 – др. закон, 41/18, 95/18 – др. закон, 37/19 – др. закон и 9/20).

31. Закон о полицији („Сл. гласник РС”, бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
32. Закон о комуналној милицији („Сл. гласник РС”, број 49/19).
33. Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Сл. гласник РС”, бр. 16/09, 84/14, 81/16, 76/17 и 60/18).
34. Уредба о начину и условима за отпочињање обављања комуналних делатности („Сл. гласник РС”, бр. 13/18, 66/18 и 51/19).
35. Уредба о заједничким елементима процене ризика („Сл. гласник РС”, број 81/15).
36. Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција („Сл. гласник РС”, број 56/17) – (Престала да важи 17.8.2019.).
37. Уредба о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 81/15).
38. Правилник о програму и начину спровођења испита за инспектора („Сл. гласник РС”, број 88/16).
39. Правилник о програму и начину полагања посебног стручног испита за тржишног инспектора („Сл. гласник РС”, број 59/11).
40. Правилник о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС”, број 81/15).
41. Правилнико евиденцији промета („Сл. гласник РС”, бр. 99/15, 44/18 – др. закон).
42. Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у областима под надзором тржишне инспекције („Сл. гласник РС”, број 88/18).
43. Правилник о начину смештаја, чувања и продаје одузете робе („Сл. гласник РС”, број 118/07).
44. Правилник о обрасцу прекршајног налога („Сл. гласник РС”, број 13/14).
45. Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна („Сл. гласник РС”, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 – др. закон, 104/18, 14/19, 33/19 и 68/19).
46. Правилник о објектима на које се не примењују поједине одредбе Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, број 85/15).
47. Правилник о прописивању облика, учесталости и начину вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности града Сомбора („Сл. лист града Сомбора”, број 18/17).
48. Одлука о одређивању комуналних делатности („Сл. лист града Београда”, бр. 2/17, 109/18 и 52/19).
49. Одлука о депоновању и сепарацији речних агрегата и План постављања објеката за депоновање и сепарацију речних агрегата („Сл. лист града Београда”, број 26/19).

Судска пракса

1. Одлука Уставног суда ИУо-87/2016 од 23. марта 2017. године („Сл. гласник РС”, број 46/17).
2. Одлука Уставног суда Број: ИУо-257/2015 од 16. марта 2017. године („Сл. гласник РС”, број 38/17).

Интернет извори

1. Министарство трговине, туризма и телекомуникације, Полагање посебног стручног испита за тржишног инспектора који полажу комунални инспектори: <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/polaganje-posebnog-strucnog-ispita/>.
2. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Становање и одржавање зграда: <http://stanovanje.gov.rs/pitanja-i-odgovori.php>.
3. СКГО, 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: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/641/1535986410_Model%20pravilnika%20o%20posebnim%20elementima%20procene%20rizika%20.pdf.
4. СКГО, Методологија за поступак одређивања посебних елемената процене ризика и спровођење поступка процене ризика комуналне инспекције из изворне надлежности јединице локалне самоуправе: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lKtoDBqtCTEJ:www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Metodologija%2520-%2520odredjivanje%2520posebnih%2520elemenata%2520procene%2520rizika.docx+&cd=2&hl=sr&ct=clnk&gl=rs>.
5. Координациона комисија за инспекцијски надзор Републике Србије: <http://inspektor.gov.rs/>.
6. Комисија за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности Града Београда: <https://portal.begrad.gov.rs/komisija/>.
7. Министарство трговине, туризма и телекомуникације, Контролне листе: <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/kontrolne-liste-trzisna-inspekcija/>.
8. <https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0>.
9. Упутство за поступање инспекције у случају злоупотребе права на представку и притужбу, Координациона комисија за инспекцијски надзор Републике Србије: <https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0>.

10. Водич за примену Закона о инспекцијском надзору, друго, измењено и допуњено издање:
<https://inspektor.gov.rs/page/15/%20%D0%9E%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B0%20%E2%80%93%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0>
11. Општи образац записника за послове инспекцијског надзора из изворне надлежности града Београда:
<https://portal.beograd.gov.rs/komisija/Dokumenta.html>.
12. Методолошка објашњења за нерегистроване субјекте:
<http://inspektor.gov.rs/dokumenta-smernice.php>.
13. Стручно-методолошко упутство о одузимању предмета у поступку инспекцијског надзора и прекршајном поступку:
<http://inspektor.gov.rs/dokumenta-komisije.php>.
14. Стручно-методолошка објашњења за припрему контролних листа за инспекцијски надзор:
http://inspektor.gov.rs/ostala_dokumenta/11/11.doc.
15. Упутство Координационе комисије за управљање контролним листама инспекција:
<https://inspektor.gov.rs/page/11/%D0%A3%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0>.
16. РЗС, Календар објављивања:
<http://www.stat.gov.rs/calendar/>.
17. Смернице о правима и обавезама привредних субјеката у инспекцијском надзору, друго, измењено и допуњено издање, март 2019, које је усвојила републичка Координациона комисија за инспекцијски надзор:
<https://inspektor.gov.rs/page/14>.
18. Миланков, Д. Ђ., *Вештачине потребне за вршење инспекцијског надзора*, USAID:
http://www.bep.rs/baza_znanja/documents/inspections/Publikacija%20-%20ve%C5%A1tine%20vr%C5%A1enja%20inspekcijskog%20nadzora.pdf.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.824.11(497.11)(035)
352.072.6(497.11)(035)

ЖУГИЋ, Славица, 1957-

Приручник за комуналну инспекцију јединица локалне самоуправе / Славица Жугић, Ивана Глигоријевић. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина, 2020 (Београд : Досије студио). - 181 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

"... у оквиру пројекта 'Институционална подршка СКГО - трећа фаза'..." --> колофон. - Тираж 500. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 177-181.

ISBN 978-86-80480-04-6

1. Глигоријевић, Ивана, 1979- [аутор]
а) Комуналне делатности -- Инспекцијски надзор -- Србија -- Приручници б) Локална самоуправа -- Србија -- Приручници

COBISS.SR-ID 283360012



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-80480-04-6



9 788680 480046 >