



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Број: \_\_\_\_\_  
Датум: \_\_\_\_\_ 2020. године

На основу члана 19. став 1. тач. 2) и 7) Пословника о раду Координационе комисије за инспекцијски надзор и члана 12. став 2. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), у складу са анализом припреме и садржине Књиге инспекцијске праксе – прво издање (Београд, јул 2020), коју је Координациона комисија утврдила на 37. седници од 28.08.2020. године,

Координациона комисија за инспекцијски надзор, на првој седници одржаној 01.12.2020. год, утврђује:

**ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧКЕ**  
**за унапређење инспекцијске праксе**

1. Препоручује се инспекцијама да припреме стручно-методолошка упутства за поступање инспектора у посебним областима под надзором, односно контролом инспекција.
2. Препоручује се инспекцијама, односно надлежним органима, организацијама и организационим јединицама, у чијем саставу су инспекције, да објаве акте о примени прописа на службеним интернет страницама.
3. Препоручује се инспекцијама, односно надлежним органима, организацијама и организационим јединицама, у чијем саставу су инспекције, да припреме и објаве најчешћа питања и одговоре, као и описе најчешћих облика угрожавања и/или повреде заштићених права, добара и интереса из делокруга инспекција - на службеним интернет страницама.
4. Задужује се Јединица за подршку Координационој комисији да припреми Предлог стручно-методолошког упутства за управно извршење решења донетог у поступку инспекцијског надзора, ради разматрања и утврђивања од стране Координационе комисије.
5. Задужује се Јединица за подршку Координационој комисији да овај акт, ради информисања и спровођења, објави на службеној интернет страници Координационе комисије, достави републичким инспекцијама, инспекцијским органима аутономне покрајине, јединицама локалне самоуправе и начелницима управних округа, и тражи извештаје о његовом спровођењу.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

### Образложење

Анализирајући припрему и садржину Књиге инспекцијске праксе – прво издање (Београд, јул 2020), коју је Координациона комисија утврдила на 37. седници од 28.08.2020. године, у складу са чланом 12. став 2. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору, који међу послове Координационе комисије убраје и разматрање мишљења, директива, методолошких материјала и приручника за рад инспекције, анализирање праксе инспекцијског надзора и заузимање ставова у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, као и објављивање тих ставова, Координациона комисија овим актом утврђује препоруке и закључке за унапређење инспекцијске праксе.

#### Уз тачку 1.

У Књизи инспекцијске праксе – прво издање излистане су све области у којима поступају републичке инспекције, у складу са својим делокругом одређеним посебним законима и прописима донетим на основу закона. Уз смернице и упутства које на хоризонталном и системском нивоу утврђује Координациона комисија за инспекцијски надзор у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, утврђује се потреба и за припремом посебних стручно-методолошких упутстава за поступање инспектора у посебним областима под њиховим надзором, односно контролом. Одређене инспекције имају оваква упутства за поједине области; међутим, неопходно је да ова активност буде редовног, континуираног, целовитог и свеобухватног карактера, обухватајући постепено све инспекције и све области под надзором, односно контролом инспекција.

На овај начин заокружује се регулаторни и стручни оквир за законито и правилно извршавање закона и других прописа и за надзор, односно контролу над њиховим спровођењем. Тиме се суштински доприноси уједначавању инспекцијске праксе, у складу са чланом 8. став 3. Закона о инспекцијском надзору и чланом 13. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон), чиме се у посебним областима под инспекцијским надзором, односно контролом остварују високи стандарди примене прописа, стручност, правна сигурност и ефикасна заштита законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса у делокругу инспекција, односно посебних облика јавног интереса у појединачним областима.

Припрема посебних стручно-методолошких упутстава за поступање инспектора је од нарочитог значаја за рад новозапослених инспектора и лица која се припремају за позив инспектора, а у складу са активностима Координационе комисије усмереним на јачање људских капацитета у инспекцијама. Поред тога, припрема посебних стручно-методолошких упутстава за поступање инспектора је од великог значаја и за послове координације и надзора над радом у вршењу послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, сагласно члану 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору и чл. 47, 51. и 55. Закона о државној управи.

У складу са изнетим, Координациона комисија даје препоруку као у тачки 1. овог акта.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР**

### **Уз тачку 2.**

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 кога у писаном облику сачињава надлежни орган. Акт о примени прописа представља облик стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту. Овај акт издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа. С тим у вези, Закон о државној управи у члану 80. прописује да су органи државне управе дужни да, на тражење физичких или правних лица, дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана, те да мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Међутим, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту, у складу са чланом 31. став 2. Закона о инспекцијском надзору. Лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена управна мера од стране инспекције. Од тог правила постоје изузеци, који су прописани у члану 31. став 3. Закона о инспекцијском надзору.

Мишљења органа државне управе правно нису обавезујућа за онога ко их тражи, односно за странку - надзираног субјекта. Тражилац мишљења може, али не мора да поступи саобразно добијеном мишљењу. Наиме, надзирани субјекат је дужан да послује у складу са законом и сноси различите видове правне одговорности за неусклађено, незаконито, неправилно пословање. Уколико из неког разлога сматра да је добијено мишљење неисправно, нетачно, да се не може применити на њега и сл., па не поступи у складу са добијеним мишљењем, на овом субјекту је да процени да ли на тај начин повећава свој степен ризика неусклађености пословања са законом и другим прописом, последичне одговорности и неповољних последица (корективне и репресивне мере, новчано кажњавање, нарушавање пословне репутације, накнада штете потрошачима итд). С друге стране, инспекторе мишљења обавезују у том смислу што, према правилу из члана 31. став 2. Закона о инспекцијском надзору, инспектор надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, изрећи меру управљену према надзираном субјекту (управна мера – нпр. забрана рада/делатности, наредба/налагање да нешто учини, одузимање предмета), осим када су у питању прописани изузеци. Према томе, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена управна мера, осим када су у питању прописани изузеци. Инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка, када постоји основана сумња да је посреди прекршај, односно иницира други поступак пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, када постоји основана сумња да је дошло до извршења другог казненог дела (привредни преступ, кривично дело), с тим што се у овим



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР**

поступцима сматра се да је ово лице пропуст учинило у правној заблуди, осим када су испуњени услови из става 3. тач. 1), 2) и 4) овог члана, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка (инспекција у прекршајном поступку). Правна заблуда је погрешна представа о дозвољености, односно забрањености, противправности одређеног поступања.

Како би се употпунила правна сигурност и доследно установио правни положај лица које је поступало према упутствима које му је дала држава, Закон о инспекцијском надзору, дакле, прописује да у поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматра да је ово лице овај пропуст учинило у правној заблуди, осим у случају промене прописа или када је издат нетачан акт уз испуњење прописаних услова, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка. Правна заблуда може бити отклоњива и неотклоњива. Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - одлука УС, 91/19 и 91/19 - др. закон) у члану 22. прописује да није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити. Према упоредној и домаћој судској пракси, код поступања лица према акту о примени прописа у питању је неотклоњива правна заблуда, која искључује казнену одговорност. Лице је, тако, показало савесност и оправдано веровало да поступа у складу са прописима, водећи се ставовима органа/служби које су надлежне и стручне за материју у којој дају мишљења, чиме дају јасне и чврсте гаранције да је њихово мишљење законито и правилно, па лице није могло да зна да је његово дело забрањено. У случају неотклоњиве правне заблуде, дакле, захтев за покретање прекршајног поступка би се одбацио, односно покренути прекршајни поступак би се обуставио. Тиме постоји претпоставка да је орган који даје мишљење стручан и квалификован за тумачење питања из захтева, па ако се лице поузда у то мишљење, за које се на крају испостави да није било правилно и да је због тога дошло до кажњивог дела, лице које је поступило по овом мишљењу не може бити одговорно, јер је погрешним мишљењем доведено у неотклоњиву правну заблуду.

Правна дејства акта о примени прописа су у складу са начелом предвидивости (начело оправданих очекивања), утврђеног у члану 5. став 3. Закона о општем управном поступку, према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.

Имајући у виду значај аката о примени прописа за извршавање закона и других прописа и обавезе које су прописане у вези са овим актима, Координациона комисија даје препоруку као у тачки 2. овог акта.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

**Уз тачку 3.**

Анализом је утврђено да је целисходно припремити и објавити често постављана питања и неодумице, које привредни субјекти, грађани и друга заинтересована лица имају у погледу надлежности и поступања инспекција, са одговорима на ова питања (енг. *Frequently asked questions - FAQ*). Тиме се избегава или умањује понављање истих питања и последично оптерећење надлежних инспекција, тамо где већ постоје објављени одговори. Истовремено, делује се превентивно-саветодавно, информативно и едукативно на ширу јавност, чиме се поспешује квалитет спровођења закона и прописа донетих на основу закона.

Исто тако, целисходно је припремити и објавити и описе најчешћих облика угрожавања и/или повреде заштићених права, добара и интереса из делокруга инспекција, као облика јавног интереса у одређеним областима, у односу на које инспекције добијају представке (иницијативе физичких и правних лица), а по којима су овлашћене да покрену и воде поступак инспекцијског надзора по службеној дужности.

Инспекцијска пракса у виду најчешћих питања и одговора и и описа најчешћих облика угрожавања и/или повреде заштићених права, добара и интереса из делокруга инспекција би била доступна на службеној интернет страници надлежне инспекције, односно надлежног органа, организације или организационе јединице, у чијем саставу је инспекција, у делу за то посебно предвиђеном.

Сагласно изложеном, Координациона комисија даје препоруку као у тачки 3. овог акта.

**Уз тачку 4.**

Координациона комисија је утврдила да постоји већи број питања и недоумица које се јављају у вези са извршењем решења које је инспектор донео у поступку инспекцијског надзора, односно управним извршењем, као и да се оваква питања често јављају и тичу се већег броја инспекција. Питања се односе на својство извршности решења, фазе и кораке у управном извршењу, радње које се предузимају у поступку, овлашћења и дужности, органе и организације које спроводе извршење, начине извршења и њихов однос, замену начин извршења, печатење као облик извршења непосредном принудом, правну и фактичку немогућност извршења, онемогућавање и отежавање извршења, акте који се доносе – укључујући акте којима се започиње и окончава поступак управног извршења, одлагање извршења, принудну наплату новчаних казни изречених у извршењу решења посредном принудом, посебне облике извршења, санкције због неизвршења решења, сходну примену одредаба којима се уређује управни поступак и поступак инспекцијског надзора, извршење усменог решења и др.

Из ових разлога, Координациона комисија задужила је тачком 4. овог акта Јединицу за подршку Координационој комисији, у складу са чланом 12. став 7.. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 62. став 1. Закона о државној управи и чланом 25. став 1. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07- пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13 и 2/19), да припреми Предлог стручно-



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
**КООРДИНАЦИОНА КОМИСИЈА ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР**

методолошког упутства за управно извршење решења донетог у поступку инспекцијског надзора, ради разматрања и утврђивања од стране Координационе комисије.

**Уз тачку 5.**

Тачком 5. овог акта задужена је Јединица за подршку Координационој комисији, у складу са чланом 12. ст. 7. и 9. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 62. став 1. Закона о државној управи и чланом 25. став 1. Уредбе о начелима за за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, да овај акт, ради информисања и спровођења, објави на службеној интернет страници Координационе комисије, достави републичким инспекцијама, инспекцијским органима аутономне покрајине, јединицама локалне самоуправе и начелницима управних округа, и тражи извештаје о његовом спровођењу.

**Марија Обрадовић**

ПРЕДСЕДНИК  
Координациона комисија за инспекцијски надзор  
Владе Републике Србије