

Проф. др Драган ВАСИЉЕВИЋ*
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

UDK- 342.951(497.11)(094.5)
Прегледни научни рад
Примљено: 07.09.2012.

Управна инспекција – организација, послови и поступак рада **

Апстракт: Овај рад је посвећен најважнијим питањима која су предмет садржине новог Закона о управној инспекцији Републике Србије. Та питања се пре свега односе на појам управне инспекције и њене организације, послове које она врши и поступак по којем врши те послове. Имајући у виду да инспекцијски надзор, као један од послова органа државне управе, још увек није уређен посебним законом, веома је важно што је инспекцијски надзор који се обавља преко управне инспекције као облик унутрашњег надзора уређен овим системским Законом о управној инспекцији. Зато је оправдано очекивати да ће и ефекти овог закона бити делотворни.

Кључне речи: надзор, контрола, инспекцијски надзор, управна инспекција, инспекцијски поступак.

Увод

У правној науци, пре свега управноправној и уставноправној, контрола и надзор се врло често сматрају синонимима, тако да се између њих не прави разлика. Постоје свакако и другачија мишљења, мада, истини за вољу, она су врло ретка.¹

Полазећи од различитих схватања ипак можемо тврдити да је надзор, по правилу, увек однос између два субјекта у оквиру кога један на систематски и трајан начин прати и оцењује рад другог субјекта, а све у циљу

* dragan.vasiljevic@kpa.edu.rs

** Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*. Пројекат финансира министарство надлежно за науку у Републици Србији (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

¹ По овом питању бројни аутори у својим радовима износили су сличне, али и различите ставове, као нпр: Костић, Ј., (1930). *Административно право Краљевине Југославије*, III, Надзирање управе, Београд, стр. 3; Поповић, С., Марковић, Б. и Петровић, М., (1995). *Управно право*, Београд, стр. 572; Милков, Д., (1997). *Управно право II*, Управна делатност, Нови Сад, стр. 287; Томић, З., (1998). *Управно право*, Београд, стр. 48-51; Васиљевић, Д., (2011). *Управно право*, КПА, Београд, стр. 227-249. Примера ради, Костић Ј. и Поповић С. контролу и надзор сматрају синонимима, док је по Томић З. надзор шири и трајнији процес унутар кога се, по правилу, обавља контрола.

да се „рад који се врши преображава у рад који је требало вршити“ (Димитријевић, 1980:126). Дакле, надзор у сваком случају представља једну трајну и систематску делатност једног субјекта која се манифестује у посматрању и оцењивању рада неког другог субјекта. С обзиром на критеријуме од којих се полази при класификацији, можемо разликовати више врста надзора. Ти критеријуми могу бити: циљеви, субјекти, средства, предмет надзора, поступак надзора и др.

У том смислу, правни надзор је врста надзора који је уређен правним нормама, почев од чињенице ко га врши, над ким га врши, по којем поступку и са каквим контролним овлашћењима, укључујући и правне санкције, што све чини његов правни режим. Посебан облик правног надзора јесте управни надзор.

У Републици Србији одређивањем појма и суштине управног надзора бавили су се и управноправна наука и позитивно право. У теоријском смислу, управни надзор се може одредити са формалног и материјалног аспекта (Васиљевић, 2008).

Управни надзор са формалног аспекта јесте надзор који врше органи управе. Овде је једино важно ко врши надзор. Сасвим је небитно шта је предмет надзора (управна или нека друга делатност), као и каква је правна природа надзорних овлашћења којима располаже контролор (управна или нека друга).

Приликом утврђивања појма и суштине управног надзора са материјалног аспекта полази се од предмета надзора и правне природе надзорних овлашћења, тако да управни надзор у материјалном смислу јесте надзор који се врши управним овлашћењима над неауторитативним активностима субјекта чији се рад надзире. На овакав начин се у правној теорији управни надзор садржински разликује од управне контроле управе. И управни надзор и управна контрола управе су облик правног надзора који се остварује применом управних овлашћења. Међутим, код управног надзора управним овлашћењима контролишу се неауторитативне активности, а код управне контроле управе контролишу се управне (ауторитативне) активности контролисаних субјеката. Већина наших истакнутих теоретичара у овој области у својим радовима углавном се опредељује за материјални појам управног надзора и сматра да се управним надзором, од свих његових законских облика, може третирати само инспекцијски надзор (Бачанин, 2009:91-94).

Полазећи од наведених теоријских поставки о формалном и материјалном појму управног надзора, као и од позитивноправних решења о овом правном институту управног права можемо изнети нека запажања.

У важећем *Закону о државној управи*, донетом 2005. године, законодавац одређује појам државне управе у организационом и функционалном смислу. Тако је државна управа део извршне власти Републике Србије који

врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. За означавање ових послова, прецизира законодавац, има се користити термин „послови државне управе“. Државну управу у Републици Србији чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Овако одређен појам државне управе законодавац означава изразом „органи државне управе“.² У структуру послова државне управе спадају и послови инспекцијског надзора, којим 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, а што се уређује посебним законом.

Закон о државној управи, када је реч о надзору органа државне управе, уводи нови појам – унутрашњи надзор (члан 45-50). Овај надзор се одређује као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Он обухвата надзор над радом, инспекцијски надзор који се врши преко управне инспекције и друге облике надзора који су уређени посебним законом (Николић, 2010:176-177).

Важећи *Закон о државној управи*, уз *Закон о државним службеницима* и још неке системске законе из домена државне управе, практично представља почетак преображаја и прилагођавања јавног сектора у Републици Србији новим друштвеним променама и потребама усклађивања са европским законодавством. У циљу подизања нивоа целовитости вршења послова управе, обезбеђивања надзора над радом органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, уз истовремену заштиту и гарантовање њиховог положаја у вршењу послова, посебно начела самосталности и одговорности, али и остваривања захтева да наведени органи своје послове обављају законито, благовремено и ефикасно, у корист и за потребе грађана и других правних лица, *Закон о државној управи* је у члану 45, став 3 предвидео да се управна инспекција уређује посебним законом.

Међутим, доношење посебног *Закон о управној инспекцији* није условљено само наведеним чланом из *Закон о државној управи*. Наиме, промене и усклађивање укупног правног система са Уставом и новим друштвеним потребама и захтевим, и прилагођавање савременим, посебно европским искуствима и решењима, изазвале су ширење надлежности управне инспекције на низ нових друштвених области. Тако је надзор управне инспекције утврђен низом посебних закона, чиме је њена надлежност захватила нове садржаје и предмете рада. Све ово, а посебно повећање обима и врста послова, промене у начину њиховог вршења,

² Члан 1 *Закон о државној управи* из 2005. године (Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/07).

нагли пораст броја надзираних субјеката, неуређеност појединих питања од посебног значаја за управну инспекцију и др. захтевало је веома широке и темељне промене у уређивању управне инспекције које је било могуће остварити само доношењем системског и посебног *Закон о управној инспекцији*. У том смислу предмет наше даље анализе у овом раду биће најважнија питања која су прецизирана овим законом, а односе се на организацију, послове и поступак рада управне инспекције.

Организација управне инспекције

У основним одредбама *Закон о управној инспекцији*, између осталог, се уређује и питање самог појма управне инспекције. Тако овај закон у члану 2 прецизира да је она облик надзора над спровођењем закона и других прописа и поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, Председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и других ималаца јавних овлашћења утврђених *Законом о управној инспекцији* и посебним законима.

У одредбама које се односе на организацију (чл. 9-14) предвиђен је организациони облик у коме ће се вршити послови управне инспекције, услови обављања послова и ограничења инспектора у обављању других послова, као и поверавање послова управне инспекције.

Закон је увео значајне новине у организационом смислу у односу на раније решење. Наиме, уместо да се ови послови обављају у сектору, као основној организационој јединици министарства за послове државне управе, као до сада, *Закон* предвиђа да се они врше у оквиру Управног инспектората, као органа у саставу министарства надлежног за послове државне управе. Образовањем Управног инспектората, као органа у саставу министарства, доћи ће несумњиво до високе специјализације кадрова, како по начину – методу вршења послова у техничко-технолошком смислу, тако и у делу који се односи на специфично познавање области управе у којој се надзор врши. Оваква организација свакако ће утицати и на повећање степена самосталности у вршењу послова управне инспекције, што произлази из другачијег, свакако самосталнијег статуса органа у саставу у односу на сектор као основну унутрашњу организациону јединицу министарства. А, наравно, свима је корисно да се инспекцијски послови, због њихове природе и значаја, обављају што самосталније.

Закон у члану 13 прописује посебна ограничења инспектора у обављању других послова и служби, у сагласности са природом и значајем

положаја, послова и одговорности инспектора, имајући у виду такође могућности злоупотребе таквог положаја, а нарочито и потребу заштите јавног интереса. Наиме, инспектор не може да обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, да учествује у раду стручних радних група или тела надзираних органа, као ни да обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла. Забрана се, наравно, не односи на стручни, научни и педагошки рад инспектора, у складу са одредбама прописа којима се уређује статус државних службеника.

Када је реч о поверавању послова (чл. 14), предвиђено је да послове управне инспекције за органе града Београда, органе градских општина града Београда и установе чији је оснивач град Београд, као поверене, обавља управна инспекција Градске управе града Београда. Надзор над радом управне инспекције Градске управе у обављању поверених послова државне управе утврђених овим законом врши управни инспекторат. На тај начин се обезбеђује законска одговорност Владе и министарства у чијем је саставу инспекторат за извршавање послова и након њиховог поверавања (чл. 51, ст. 2 *Закона о државној управи*).

Послови управне инспекције

Делокруг управне инспекције прецизиран је на општи начин у члану 3 тако да она обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писма; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Управна инспекција обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност.

Одредбама о пословима управне инспекције (чл. 15-20) утврђена је садржина и предмет инспекцијског надзора.

Чланом 15 предвиђено је да се инспекцијски надзор обавља: а) предузимањем управних радњи на утврђивању стања спровођења закона и других прописа код надзираних органа, тј. органа који су у обављању својих послова и раду дужни да поступају према прописима чију примену надзире управна инспекција; б) налагањем управних мера ради спречавања и отклањања незаконитости у извршавању тих прописа; ц) предузимањем других радњи и управних мера одређених законом.

Такође, одређена је и обавеза за управног инспектора да увек код одређивања управне мере надзираном субјекту одреди ону управну меру која је блажа, ако се том мером постиже сврха ради које се мера одређује.

Када је реч о предмету надзора управне инспекције, он је утврђен појединачно за одређену област управног регулисања коју управна инспекција надзире. Тако су као предмет рада управне инспекције дефинисани, у члановима 16-20 *Закона*: а) надзор над применом прописа о државној управи; б) надзор над применом прописа о државним службеницима; ц) надзор над применом прописа о управном поступку; д) надзор над применом прописа у органима јединица локалне самоуправе, и е) надзор над применом других прописа.

У правно-техничком смислу предмет рада је изражен као надлежност, односно као право и дужност управне инспекције да непосредно поступа увек када за то постоје разлози и законски услови, дакле самостално и одговорно.

Код регулисања предмета рада, односно надлежности, законодавац је настојао да то питање прецизно утврди, уз тежњу да то буде, где год је могуће, изражено системом енумерације, полазећи од тога да овакво утврђивање треба да служи као директан правни основ за непосредан рад управне инспекције у регулисању конкретних управних ствари на ауторитативан начин и то управним актима и радњама.

Поступак рада управне инспекције

Поступак рада управне инспекције прецизиран је члановима 21-37. У овом делу *Закона*, који је и најобимнији, посебна пажња посвећена је целовитом, благовременом и прецизном вођењу инспекцијског надзора. Ово из разлога што је потпуна уређеност инспекцијског поступка и начина рада основна претпоставка остваривања циља инспекцијског надзора, у коме ће сви учесници имати тачно одређена, правом регулисана права и дужности у свакој фази поступка и која ће остваривати на правилан, ефикасан и правно гарантован начин.

У том смислу ваља истаћи да су у погледу поступка уређена следећа питања: планирање рада; покретање поступка инспекцијског надзора; врсте надзора; облици надзора; обавештење о надзору; учешће надзираног органа; превентивне мере; овлашћења инспектора у спровођењу надзора; записник о спроведеном надзору; примедбе на записник; решење; жалба против решења; извршење решења; иницијативе за поступање других органа; поступање у случају несагласности општег акта; поступање по представкама и евиденције.

Ми ћемо на овом месту детаљнију анализу посветити само најважнијим питањима поступка инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор спроводи управна инспекција у складу са годишњим програмом рада кога усваја Влада. Сам поступак инспекцијског надзора покреће управни инспектор, као овлашћено лице, по службеној дужности, по налогу надлежних органа и на основу иницијативу органа, правних или физичких лица. Управни инспектор спроводи инспекцијски надзор као: а) непосредни инспекцијски надзор – непосредним увидом у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираних органа, и б) посредни инспекцијски надзор – увидом у достављене акте, податке и документацију надзираних органа.

Правило је да је управни инспектор у обавези да о спровођењу инспекцијског надзора обавести руководиоца надзираног органа најкасније три дана пре почетка надзора. Ова обавеза не постоји ако се инспекцијски надзор спроводи на основу налога главног управног инспектора када постоје разлози за неодложно поступање, односно ако такво поступање налаже заштита интереса надзираног органа или заштита запослених од наступања неотклоњивих штетних правних последица по њихов радноправни статус, што се мора посебно образложити у записнику.

Руководилац надзираног органа дужан је да управном инспектору омогући несметано спровођење инспекцијског надзора. У циљу спречавања наступања штетних последица због недостатака и неправилности у спровођењу закона и других прописа чије извршење надзире, управни инспектор може предузимати и одговарајуће превентивне мере као што су упозорење надзираном органу на обавезе из прописа, указивање на могуће штетне последице, предлагање мера за отклањање њихових узрока и сл.

У поступку спровођења надзора управни инспектор је овлашћен да предузме и неке радње, као нпр:

1. да оствари непосредан увид у услове и начин рада у надзираном органу;
2. да узима изјаве и по потреби писана изјашњења од руководиоца и службених лица надзираног органа о чињеницама и подацима значајним за потпуно утврђивање чињеничног стања;
3. да захтева достављање потребних извештаја, података, аката и друге потребне документације и одреди примерен рок за достављање;
4. да тражи достављање, узме или задржи општи или појединачни акт надзираног органа који је предмет инспекцијског надзора, а чија се тачност, у случају да се не ради о оригиналу акта, потврђује потписом руководиоца и печатом надзираног органа.

О спроведеном инспекцијском надзору управни инспектор сачињава записник у који се обавезно уноси:

1. налаз чињеничног стања са описом утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду са предлогом мера за њихово отклањање;
2. обавеза извештавања управног инспектора о предузетим мерама и рок за достављање извештаја.

Записник се доставља руководиоцу надзираног органа, обавезно се доставља и државном органу који врши надзор над радом надзираног органа, односно коме надзирани орган одговара за рад.

Руководилац надзираног органа има право да стави примедбе у писаном облику на записник у року од три дана од дана достављања записника, које је управни инспектор дужан да размотри и да, према потреби, дупли инспекцијске радње на које се примедбе односе, односно да измени или одустане од предложене мере. О примедбама на записник управни инспектор не одлучује посебно, већ их цени све заједно и сваку посебно у образложењу решења донетог у предмету инспекцијског надзора.

Уколико надзирани орган у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, управни инспектор је дужан да донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање. Решење се обавезно доставља државном органу који је непосредно одговоран за рад надзираног органа.

Против решења управног инспектора може се изјавити жалба главном управном инспектору. Жалба се предаје подручној организационој јединици у којој је распоређен управни инспектор на чије решење је изјављена жалба. Ако је главни управни инспектор, примењујући овлашћења управног инспектора, спровео инспекцијски надзор и донео решење којим налаже мере надзираном органу, против тог решења жалба се изјављује министру. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана достављања решења. Жалба нема суспензивно дејство, што значи да не одлаже извршење решења.

Ако управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора оцени да постоји основана сумња да је радњама надзираног органа извршено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда службене дужности, дужан је да надлежном органу поднесе одговарајућу пријаву, односно захтев за покретање поступка. Исто тако, ако управни инспектор у спровођењу инспекцијског надзора утврди постојање претпоставки за поништење или укидање управног акта донетог од стране надзираног органа, предложиће надлежном органу да спроведе поступак за поништење или укидање управног акта.

Такође, управни инспектор је дужан да поступа по представкама грађана и правних лица на рад надзираних органа, уколико се представке тичу надлежности управне инспекције. Ако је за поступање по

представци надлежан други орган, управни инспектор је у обавези да без одлагања представку достави том органу и о томе обавести подносиоца. Уколико управни инспектор оцени да су наводи изнети у представи основани, затражиће извештај о томе од надзираног органа на чији се рад представка односи и упутити му упозорење ради хитног отклањања могућих незаконитости. Ако, пак, не добије тражени извештај, или ако на основу добијеног извештаја не може да утврди основаност навода у представи, управни инспектор дужан је да по службеној дужности спроведе непосредан инспекцијски надзор. Управни инспектор је дужан да обавести у сваком случају подносиоце представке о свом поступању по њој.

Закључак

Законом о државној управи из 2005. године управни надзор у правном систему Србије уређен је битно другачије него што је то било у раније важећим законским нормама. Сасвим је извесно да је законодавац, уређујући послове државне управе, прихватио ставове који преовлађују у делу наше теорије управног права да је управни надзор, као облик правног надзора, у правном систему Србије једино инспекцијски надзор. На тај начин је управни надзор и одредбама позитивног права уређен ослањањем на материјалне, а не на органске елементе – према правној природи надзорних овлашћења и предмету надзора.

Као управни надзор у правном систему Србије, инспекцијски надзор је скуп активности органа државне управе којима они испитују спровођење закона и других прописа и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Он се уређује посебним законом и представља облик правног надзора који се врши управним овлашћењима од стране органа државне управе над неауторитативним активностима контролисаних субјеката.

Закон о државној управи, када је реч о надзору органа државне управе уводи нови појам – унутрашњи надзор, који се одређује као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Он обухвата надзор над радом, инспекцијски надзор преко управне инспекције и друге облике надзора који су уређени посебним законом.

Полазећи од чињенице да инспекцијски надзор, као један од послова органа државне управе (чл. 18 ЗДУ), још увек правно није уређен посебним системским законом, веома је важно што је инспекцијски надзор који се врши преко управне инспекције као облик унутрашњег надзора (чл. 45 ЗДУ) уређен овим системским *Законом о управној инспекцији* (Миловановић, 2009:5-25).

С обзиром да је још увек рано говорити и правити анализу о његовим

результатима, имајући у виду да је донет пре неколико месеци, за очекивати је да ће он испунити циљеве који су пред њега постављени, а они се састоје у следећем:

- на целовит и систематизован начин уредио је надлежност, положај и овлашћења управне инспекције;
- послове управне инспекције је прецизирао и утврдио према садржини и предмету надзора у одређеној друштвеној и правној области, што ће свакако елиминисати недоумице и проблеме у раду инспекције и поступање по начелу сходности;
- прецизирао је и загарантовао активан правни положај и заштиту надзираних субјеката у процесу инспекцијског надзора, како не би били пасивни него активни учесници, који ће на тај начин доприносити остваривању циља инспекцијског надзора – у крајњем, постизању начела законитости;
- својим решењима организациони облик вршења послова управне инспекције прилагодио је знатно проширеној надлежности, како по обиму и врсти послова, тако и по броју и ширини области управе у којима се ти послови врше, са циљем да се постигне ефективна самосталност и довољно посебна организованост у раду;
- с обзиром на могуће последице инспекцијског надзора у односу на надзиране субјекте, а самим тим и на органе јавне власти, прецизно, у циљу непосредне примене, уредио је овлашћења али и посебне одговорности управних инспектора;
- предвидео је детаљан поступак који ће осигурати квалитетан рад – нпр. обезбеђење правилног и потпуног утврђивања свих релевантних чињеница и околности, ефикасност и благовременост поступања, ефикасно остваривање циља инспекцијског надзора у појединој области управе и др.

Да ли ће ови циљеви бити и остварени, показаће свакако пракса и време.

Литература

1. Бачанин, Н., (2009). *Управни надзор у правном систему Републике Србије*, Правни живот, бр. 11.
2. Димитријевић, П., (1980). *Елементи управног права*, Београд.
3. Костић, Л., (1930). *Административно право Краљевине Југославије III*, Надзирање управе, Београд.
4. Милков, Д., (1997). *Управно право II*, Управна делатност, Нови Сад.
5. Миловановић, Д., (2009). *Реформа система инспекцијског надзора*, Правни живот, бр. 11.

6. Николић, Ђ., (2010). *Облици корупције на царини*, Безбедност, год. 52, бр. 2, Београд, стр. 162-179.
7. Поповић, С., Марковић, Б., Петровић, М., (1995). *Управно право*, Београд,
8. Томић, З., (1998). *Управно право*, Београд.
9. Васиљевић, Д., (2011). *Управно право*, КПА, Београд.
10. Васиљевић, Д., (2008). *Правна држава и савремена управа*, Наука - безбедност - полиција, бр. 2.
11. *Закон о државној управи*, (2005). Службени гласник, бр. 79/2005.
12. *Закон о државним службеницима*, (2005). Службени гласник, бр. 79/2005.
13. *Закон о управној инспекцији* (2011), Службени гласник, бр. 87/2011.

Administrative Inspection - Organization, Activities, and Working Procedure

***Abstract:** This paper focuses on the most important issues that were included in the contents of the new Law on Administrative Inspection of the Republic of Serbia. These issues are primarily related to the concept of administrative inspection and its organization, the activities it performs, and the procedures by which it performs these tasks. Bearing in mind that the inspection, as one of the affairs of the state administration has not yet been regulated by special law, it is important that the inspection, carried out through administrative inspections as a form of internal control, the system governed by the Law on Administrative Inspection. It is therefore reasonable to expect the effects of this Act to be effective.*

***Key Words:** monitoring, control, inspection, administrative inspection, inspection procedure.*