



foto: pixabay.com

SMERNICE

za unapređenje pravnog
okvira i preporuke dobre prakse
za sprovođenje inspekcijskog
nadzora u oblasti životne sredine
u Republici Srbiji

Autor: Nikola Gagić

SMERNICE

za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji

Autor: Nikola Gagić



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija

www.eri.org.rs



FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO
SRBIJA

Publikacija je izrađena je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija u okviru projekta „Jačanje nadzornih mehanizama i zaštite prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu u Republici Srbiji”. Svi izneti argumenti i stavovi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove donatora i za sve informacije i zaključke iznete u ovoj publikaciji, kao i za njihovu tačnost, isključivu odgovornost snosi RERI.

SADRŽAJ

I UVOD	4
II REZIME	5
III PRAVNI OKVIR	7
1. Pojam	7
2. Cilj i svrha inspekcijskog nadzora	8
3. Vrste i oblici inspekcijskog nadzora u Republici Srbiji	9
4. Vanredan inspekcijski nadzor	10
5. Predstavke građana i pravnih lica	10
6. Usporednopravna analiza sistema inspekcijskih organa	11
u regionu	
a) Srbija	11
b) Crna Gora	12
c) Bosna i Hercegovina	12
d) Hrvatska	13
e) Slovenija	13
f) Severna Makedonija	13
IV PROBLEMATIKA INSPEKCIJSKOG NADZORA U REPUBLICI SRBIJI	15
1. Problematika u vezi sa ostvarivanjem prava na podnošenje	15
Predstavke	
a) Zloupotreba prava ili zloupotreba nad pravom	15
b) Problematika pravne zaštite Predstavke	16
c) Primer iz prakse	18
2. Efekat začaranog kruga	19
a) Preporuke za unapređenje sistema	19
b) Primer iz prakse	20
3. „Manje je više“ - unapređenje zaštite životne sredine u kazneno	20
sudskoj praksi	
a) Preporuke za unapređenje	21
b) Primer iz prakse	21
4. Legalno nelegalna gradnja	22
a) Preporuke za unapređenje	23
b) Primer iz prakse	23
V ZAKLJUČAK	24
1. Opšte	24
2. Nadzor nad radom inspektora	24
3. Unapređenje zakonskog okvira u oblasti zaštite životne sredine	26
a) Materijalna prava inspektora	26
b) Učešće javnosti	26
VI LITERATURA	29

I UVOD

Sistem inspekcijskog nadzora i uređenja rada inspekcijskih organa predstavljaju jedan od stubova vladavine prava i primene važećih propisa u jednoj državi. Države koje primenjuju model tržišne ekonomije, države u regionu, kao i druge države u tranziciji koje prelaze na tržišnu ekonomiju, sprovele su reformu inspekcijskih organa i sistema inspekcijskog nadzora u skladu sa savremenim shvatanjem svrhe inspekcijskog nadzora i uloge inspekcijskih službi.

U Republici Srbiji, osnovni zakon koji uređuje oblast inspekcije predstavlja Zakon o inspekcijskom nadzoru, koji je donet 15. aprila 2015. godine. Do donošenja ovog zakona u Republici Srbiji nije postojao sistemski zakon kojim se uređuje inspekcijski nadzor, već se na predmetnu oblast primenjivao Zakon o državnoj upravi, što je svakako predstavljalo nedopustiv način odnošenja prema jednoj od najbitnijih kontrolnih mera u vezi sa primenom važećih propisa u Republici Srbiji. S tim u vezi, u Republici Srbiji do donošenja ovog zakona nije sprovedena sveobuhvatna reforma inspekcijskog nadzora, što je podsticalo nepredvidivost

poslovnog ambijenta, visoke troškove poslovanja, rast sive ekonomije i korupcije.

Imajući u vidu nedovoljno razvijen pravni okvir u oblasti inspekcijskog nadzora, u cilju uspostavljanja održivog i stabilnog sistema upravljanja, u skladu sa potrebama tržišta i zaštite vladavine prava, Republika Srbija je donošenjem ovog zakona, stupila u reformu sistema inspekcije.

Efikan i delotvoran rad inspekcijskih organa od suštinskog je značaja za zaštitu životne sredine i adekvatnu primenu važećih propisa Republike Srbije. Međutim, u dosadašnjem načinu funkcionisanja inspekcijskih službi, upravo inspekcija predstavlja jednu od najslabijih karika u sistemu zaštite životne sredine. S tim u vezi, predmetna analiza predstavlja prikaz suštinske problematike u ostvarivanju sistema inspekcijskog nadzora s aspekta primene propisa i funkcionisanja sistema inspekcijskih organa, sa osvrtom na preporuke za unapređenje primene i promene zakonskih odredbi važećih propisa u Republici Srbiji.

II REZIME

U Republici Srbiji, osnovni zakon koji predstavlja temelj inspekcijskog nadzora i funkcionisanja inspekcijskih organa je Zakon o inspekcijskom nadzoru¹, koji je donet 2015. godine i označava početak sveobuhvatne reforme sistem inspekcije. Pokretanje i sprovođenje inspekcijskog nadzora predstavlja nadležnost državne uprave, koji vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, kojim utvrđuju i ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, odnosno nadziranih subjekata. Svrha inspekcijskog nadzora je preventivno delovanje nadležnih inspekcijskih organa, kao i nalaganje i sprovođenje propisanih zaštitnih mera, a sve u cilju da se obezbedi zakonitost i bezbednost postupanja i poslovanja nadziranih subjekata, kao i sprečavanje i otklanjanje štetnih posledica po zaštićena dobra, prava i interese u skladu sa važećim propisima Republike Srbije. U skladu sa Zakonom, postupak inspekcijskog nadzora pokreće se i vodi po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku. Jedan od najbitnijih instituta za ostvarivanje načela preventivnosti, kao i uočavanja nezakonitosti i pravovremene reakcije inspekcijskih organa predstavlja institut predstavke građana i pravnih lica, koji je propisan Zakonom. Predstavka je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i/ili pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora. Predstavke građana i pravnih lica imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inici-

jative. S tim u vezi, imajući u vidu načelo oficijelnosti u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno, postupanja po službenoj dužnosti, nadležni inspektor nije u obavezi da, na osnovu predstavke, pokrene postupak inspekcijskog nadzora. Upravo iz navedenih razloga, zakonodavac je uveo diskreciona ovlašćenja u postupanju nadležnih inspektora, koji nisu u obavezi da pokrenu postupak inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznan rizik ili je posredi zloupotreba prava. Na osnovu navedeno, nesumnjivo proizilazi da je predmetna oblast nedovoljno definisana i određena, što svakako dovodi do velike pravne nesigurnosti u postupanju nadležnih inspektora. S tim u vezi, ovim putem skrećemo pažnju da ne postoji bilo koji akt – (pravilnik), koji uređuje kriterijume i standarde u procenivanju nezantnog rizika i određivanju pojma zloupotrebe prava građana i pravnih lica na podnošenje predstavke. Upravo predmetna neodređenost i nedefinisanost postavke diskrecionog određivanja nezantnog rizika, kao i mogućnost diskrecionog određivanja zloupotrebe prava dovode do obrnute paradoksalne situacije, koja se ogleda u zloupotrebi nad pravom građana i pravnih lica pri ostvarivanju osnovnih prava na podnošenje predstavke, kojim im se onemogućava praćenje inspekcijskog nadzora u oblastima koje mogu da se tiču svih nas.

Imajući sve navedeno u vidu, a posebno zloupotrebu nad pravom građana i pravnih lica od strane nadležnih inspektora, bez obzira što se u postupku podnošenja predstavke ne pojavljuje upravni akt, protiv kojeg se može izjaviti žalba, pravo na podnošenje predstavke ne ostaje bez adekvatne pravne zaštite.

¹ Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018).

Zakonom je propisan institut pritužbe na rad službenih lica inspekcije, te svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspeksijskog nadzora ako smatra da su mu njihovom nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode u skladu sa zakonom kojim se uređuje sistem državne uprave, odnosno zakonom kojim se uređuje sistem lokalne samouprave.

Efekat začaranog kruga predstavlja suštinski problem organizacije inspeksijskih organa i inspeksijskog nadzora u republici Srbiji. Naime, kako je u Srbiji usvojen resorni model organizacije inspeksijskih organa, često dolazi do nastanka problema sukoba nadležnosti između dva ili više organa državne uprave. Među primarnim uzrocima ekološkog kriminala su mali rizici da krivična dela uopšte budu otkrivena, nepostojeće ili neadekvatne kazne, slab, kontradiktoran ili nepotpun pravni i institucionalni okvir za sankcionisanje zagađivanja životne sredine, ograničeni ljudski i finansijski kapaciteti institucija, neadekvatna institucionalna i politička podrška, nedostatak transparentnosti i korupcija. Princip „manje je više“ je karakterističan za neadekvatno postupanje inspeksijskih organa u sferi kažnjavanja nadziranih subjekata za utvrđene nezakonitosti.

Naime, zbog ukorenjenosti sive ekonomije i sveprisutne korupcije, sa jedne strane, kao i postojanja egzistencijalnog straha postupajućih inspektora u okviru inspeksijskih nadzora projekata od izuzetnog republičkog interesa, sa druge strane, često dolazi do nepostojanja kaznenopravne odgovornosti, kao i nižeg stepena kaznene odgovornosti nadziranih subjekata od one odgovornosti koja je propisana zakonom.

U dosadašnjoj praksi primežen je porast broja nelegalnih objekata, najpre u zaštićenim područjima, koji se grade ili su izgrađeni bez adekvatne dozvole za izgradnju objekta - građevinske dozvole. Shodno tome, zaštita prostora Republike Srbije od bespravne gradnje uređena je i Krivičnim Zakonikom, te građenje bez građevinske dozvole predstavlja krivično delo.

Imajući u vidu predmetne nezakonitosti i nepostupanje inspeksijskih organa u skladu sa važećim propisima Republike Srbije neophodno je da se obezbedi sistemski nadzor nad radom inspektora. S tim u vezi, veliki značaj u borbi protiv neadekvatnog postupanja inspektora predstavlja kontrola nad njihovim radom, kao i utvrđivanje disciplinske, prekršajne, ali i krivične odgovornosti.

III PRAVNI OKVIR

1. Pojam

Pokretanje i sprovođenje inspekcijskog nadzora predstavlja nadležnost državne uprave, koji vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, kojim utvrđuju i ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, odnosno nadziranih subjekata². U Republici Srbiji, sistem inspekcije je regulisan osnovnim zakonom i posebnim zakonima. Osnovni zakon koji predstavlja temelj inspekcijskog nadzora i funkcionisanja inspekcijskih organa je Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik

RS”, br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon). Sa druge strane, veliki značaj u uređivanju oblasti inspekcije predstavljaju posebni zakoni, koji na sveobuhvatan način propisuju i uređuju oblast inspekcijskog nadzora, prava i dužnosti, kao i ovlašćenja inspekcijskih organa, u zavisnosti od konkretnog zaštitnog objekta i oblasti delovanja, kao i poslovanja nadziranih subjekata. S tim u vezi, posebni zakoni u vezi sa zaštitom životne sredine, koji na poseban način uređuju sistem inspekcije jesu:

- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021, u daljem tekstu: Zakon o planiranju i izgradnji);
- Zakon o zaštiti prirode („Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018, i 71/2021, u daljem tekstu: Zakon o zaštiti prirode);
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010);
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 36/2009);
- Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o zaštiti životne sredine);
- Zakon o nacionalnim parkovima („Sl. glasnik RS”, br. 84/2015 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o nacionalnim parkovima);
- Zakon o vodama („Sl. glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o vodama);
- Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o upravljanju otpadom);
- Zakon o šumama („Sl. glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o šumama), kao i;
- drugi posebni zakoni koji uređuju i štite druge zaštitne objekte sa aspekta životne sredine.

2 Nadzirani subjekat je pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko koga fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koga ne postoji obaveza registracije, kao i subjekat sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom, čije poslovanje i postupanje se nadzire.

2. Cilj i svrha inspekcijskog nadzora

Svrha inspekcijskog nadzora je preventivno delovanje nadležnih inspekcijskih organa, kao i naganje i sprovođenje propisanih zaštitnih mera, a sve u cilju da se obezbedi zakonitost i bezbednost postupanja i poslovanja nadziranih subjekata, kao i sprečavanje i otklanjanje štetnih posledica po zaštićena dobra, prava i interese u skladu sa važećim propisima Republike Srbije.

Pre svega, neophodno je skrenuti pažnju na tradicionalno shvatanje sistema inspekcijskog nadzora, kao sistema koji počiva na represivnim postulatima delovanja nadležnih organa. Represivni model se ogleda u jednostranom pristupu problemu nezakonitosti i to kroz korektivan i prinudni princip postupanja nadležnih organa. Korektivan i prinudni pristup predstavljaju sankcionisanje, odnosno, kažnjavanje nadziranih subjekata, u trenutku kada je nezakonitost i/ili štetna posledica nastupila a povreda prava utvrđena od strane nadležnog inspektora. U skladu sa navedenim shvatanjem, kao i u dosadašnjoj praksi inspekcijskih postupanja, nadležni organi neguju neefektivan tradicionalni model shvatanja, te uočenim nezakonitostima pridaju pažnju u trenutku kada je štetna posledica po zaštitni objekt već nastupila. Tradicionalni sistem, koji je duboko ukorenjen u sistemu rada inspekcijskih organa u Republici Srbiji, predstavlja ozbiljan problem koji dovodi do narušavanja zaštite životne sredine kroz onemogućavanje os-

novnih nivoa zaštite. Takođe, ovakvo shvatanje ne odgovara savremenom načinu funkcionisanja pravnog poretka jedne države, kao ni cilju uspostavljanja vladavine prava.

Imajući navedeno u vidu, radi reforme inspekcijskog sistema, kao i unapređenja sveobuhvatnog postupanja inspekcije, neophodno je da se napusti jednostrani tradicionalni sistem shvatanja, te da se na moderan način pristupi rešavanju problema kako kroz represivan način postupanja nadležnih organa, sa jedne strane, tako i kroz preventivan način postupanja, sa druge strane.

U skladu sa modernim shvatanjem inspekcijskog sistema i svrhe inspekcijskog postupanja, inspekcija je dužna da poštuje osnovno načelo inspekcijskog nadzora – načelo preventivnosti. Preventivno delovanje, odnosno, uočavanje nezakonitih postupanja i delovanja nadziranih subjekata predstavlja osnovni mehanizam zaštite životne sredine. U skladu sa Zakonom, preventivni inspekcijski nadzor je inspekcijski nadzor usredsređen na sprečavanje nastanka verovatnih štetnih posledica. S tim u vezi, pridavanje značaju načelu preventivnosti dovodi do harmoničnog sklada represije i prevencije što svakako predstavlja jedinstven, svestran i proaktivan način rada inspekcije, koji se ogleda u sledećim aktivnostima inspekcijskih organa:

- unapređenje praćenja i analize stanja životne sredine;
- sistemsko, kontinuirano planiranje inspekcijskih nadzora u oblasti zaštite životne sredine;
- organizacija seminara i dodatne obuke nadležnim inspektorima u cilju edukacije i modernog shvatanja funkcionisanja zaštite životne sredinu, u skladu sa važećim propisima Republike Srbije;
- pružanje stručne pomoći zainteresovanim subjektima u cilju zajedničke borbe protiv nezakonitosti i devastacije životne sredine;
- informisanje javnosti u vezi sa važećim propisima u oblasti zaštite životne sredine, kao i o značajnim promenama u životnoj sredini;

a sve u cilju pravovremene prevencije i sprečavanja nastanka nenadoknadive štete u životnoj sredini u Republici Srbiji.

Na osnovu člana 13. Zakona, preventivno delovanje inspekcije ostvaruje se javnošću rada, a naročito: objavljivanjem važećih propisa, planova inspekcijaskog nadzora i kontrolnih lista; obaveštavanjem javnosti o promenama propisa i pravima i obavezama za nadzirane subjekte koji iz njih proizlaze; obaveštavanjem javnosti o saznanjima inspekcije o postojanju ozbiljnog rizika po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, i preduzetim merama i radnjama kako bi se taj rizik otklonio ili umanjio; pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom sub-

jektu ili licu koje ostvaruje određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranom subjektom, uključujući i izdavanje akata o primeni propisa i službene savetodavne posete; preduzimanjem preventivnih inspekcijaskih nadzora i drugih aktivnosti usmerenih ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, naročito kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka.

3. Vrste i oblici inspekcijaskog nadzora u Republici Srbiji

U skladu sa članom 6. Zakona, inspekcijaski nadzor, prema vrsti, može biti redovan, vanredan, mešoviti, kontrolni i dopunski.

Redovan inspekcijaski nadzor vrši se prema planu inspekcijaskog nadzora, koji je zasnovan na utvrđenom stanju u oblasti nadzora i proceni rizika predmetne oblasti. U suštini, redovan inspekcijaski nadzor je pravilo, dok je **vanredan inspekcijaski nadzor** izuzetak i predstavlja korektiv redovnog inspekcijaskog nadzora (o vanrednom inspekcijaskom nadzoru u nastavku). **Mešoviti inspekcijaski nadzor** vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijaskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani.

Kontrolni inspekcijaski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijaskog nadzora.

Dopunski inspekcijaski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijaski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspekcijaskom nadzoru.

Sa druge strane, u skladu sa članom 7. Zakona, inspekcijaski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski.

Terenski inspekcijaski nadzor vrši se izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta i sastoji se od neposrednog uvida u zemljište, prostorije, predmete, robu, vozila i druge predmete, akte i dokumentaciju nadziranog subjekta (vrši se u poslovnim prostorijama nadziranog subjekta, na gradilištu, u trgovinskom objektu, fabrici, školi, domu zdravlja, apoteci, predškolskoj ustanovi, domu za stare, hotelu, restoranu, proizvodnom objektu, na farmi – poljoprivrednom gazdinstvu, saobraćajnoj deonici, u zgradi, plovnom objektu, itd)³.

Kancelarijski inspekcijaski nadzor, vrši se u službenim prostorijama inspekcije, uvidom u akte, podatke i dokumentaciju nadziranog subjekta (tzv. dokumentaciona kontrola)⁴. U praksi se inspekcijaski nadzor najčešće i po pravilu sprovodi kao kancelarijsko-terenski nadzor. Takođe, sve vrste inspekcijaskog nadzora, zavisno od njegove prirode i delokruga inspekcije, mogu biti u oba oblika – npr. redovan kancelarijski nadzor, vanredan terenski nadzor, kontrolni terenski nadzor, dopunski kancelarijski nadzor itd⁵.

3 Milan Stefanović, prof. dr Dobrosav Milovanović, Jovana Stefanović, Ivan Dragošan; Vodič za primenu Zakona o inspekcijaskom nadzoru; Beograd; Predstavništvo Cardno Emerging Markets USA Ltd. Beograd, Francuska 6, 11000 Beograd; 2015 godine; str 36.

4 *ibid.*

5 *ibid.*

4. Vanredan inspekcijski nadzor

Najviše pažnje u ovoj analizi posvećen je upravo institutu vanrednog inspekcijskog nadzora, kao jednog od najznačajnijih preventivnih zaštitnih faktora zaštite životne sredine.

Pre svega, neophodno je da skrenemo pažnju na osnovne elemente funkcionisanja vanrednog inspekcijskog nadzora, te da se vanredan inspekcijski nadzor vrši:

- kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost (zaštićena dobra, prava i interesi);
- kada se posle donošenja plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili da je došlo do promene okolnosti;
- kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekt;
- kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica.

Vanredan inspekcijski nadzor po zahtevu nadziranog subjekta može biti **utvrđujući**, koji se vrši kada je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekt stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, ili **potvrđujući**, koji se vrši kada nadzirani subjekt podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju;

U skladu sa Zakonom, postupak inspekcijskog nadzora pokreće se i vodi po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku. S tim u vezi, kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke građana i pravnih lica.

5. Predstavke građana i pravnih lica

Jedan od najbitnijih instituta za ostvarivanje načela preventivnosti, kao i uočavanja nezakonitosti i pravovremene reakcije inspekcijskih organa predstavlja institut predstavke građana i pravnih lica, koji je propisan Zakonom. Predstavka je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i/ili pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora. Predstavke građana i pravnih lica imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative.

Naime, s obzirom da postoji veoma veliki broj delatnosti i da su mnoge od njih od uticaja na javni interes, oličen u zdravlju ljudi, bezbednosti, pravu na zdravu životnu sredinu, socijalnim i obrazovnim pravima itd. ovim putem skrećemo pažnju na mogućnost i bitnost podnošenja predstavke odnosno uključivanja građana i udruženja građana u jedan vid preventivnog i kontrolnog delovanja u postupku inspekcijskog nadzora i otkrivanja i ukazivanja na nezakonitosti postupanja nadziranih subjekata.

Međutim, iz razloga što postupak inspekcijskog nadzora počiva na načelu oficijelnosti, odnosno, postupanja po službenoj dužnosti, nadležni inspektor nije u obavezi da, na osnovu predstavke, pokrene postupak inspekcijskog nadzora. S tim u vezi, inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen **neznatan rizik** ili je posredi **zloupotreba prava**⁶. Kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u skladu sa pre-

thodno navedenim razlozima, dužan je da obavesti o tome podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke⁷. Takođe, na zahtev podnosioca predstavke, inspektor je u obavezi da obavesti podnosioca predstavke kako je postupio sa predstavkom, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspekcijskog nadzora - najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka⁸.

6. Uporednopravna analiza sistema inspekcijskih organa u regionu

U ovom delu publikacije obrađeni su sistemi organizacije inspekcijskih organa u regionu kao i način funkcionisanja istih. Pre svega, neophodno je da skrenemo pažnju na dva modela organizacije inspekcijskih organa u regionu. Sa jedne strane, **model funkcionalne centralizacije** počiva na postojanju centralnog inspekcijskog organa, kao samostalnog organa, koji u svom sastavu objedinjuje inspekcije različitog spektra delovanja u zavisnosti

od tematske oblasti rada. Sa druge strane, **resorni model** počiva na organizaciji inspekcijskih službi u okviru organa državne uprave, kao organizacionih jedinica u sastavu ministarstava. U nastavku analize, prikazani su načini rada i organizacije inspekcijskih organa u Srbiji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Sloveniji i Severnoj Makedoniji, čime želimo da prikazemo sličnosti i razlike u sistemu organizacije inspekcije.

a) Srbija

U Republici Srbiji sve do 2015. godine, nije postojao sistemski zakon koji uređuje sistem inspekcije. Međutim, 15. aprila 2015. godine donet je Zakon o inspekcijskom nadzoru, koji predstavlja upravo sistemski zakon, koji na jedinstven način reguliše sistem funkcionisanja inspekcijskih organa i inspekcijskog nadzora. U skladu sa Zakonom, inspekcija je organ u sastavu, unutrašnja organizaciona jedinica ili inspektori organa državne uprave, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ili drugog subjekta sa javnim ovlašćen-

jima, koja vrši inspekcijski nadzor⁹. S tim u vezi, a na osnovu prethodno navedene definicije, dolazimo do zaključka da se Republika Srbija opredelila za resorni model organizacije inspekcijskih organa, kao organizacionih jedinica u sastavu organa državne uprave – ministarstava, u zavisnosti od područja upravnog delovanja. Takođe, u skladu sa Zakonom, osnovan je kontrolni inspekcijski organ, koji je nadležan za nadzor i koordinaciju rada inspekcijskih službi pod nazivom Koordinaciona Komisija, koju obrazuje Vlada Republike Srbije.

6 Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018), član 18. stav 5.

7 *ibid*, član. 18. stav 6.

8 *ibid*, član 18. stav 7.

9 *ibid*, član 3. stav 1 tačka 1.

b) Crna Gora

Analizom važećih propisa i suštinskom reformom javne uprave došlo je do reorganizacije sistema inspekcijskog nadzora u Crnoj Gori. S tim u vezi, napušten je dugogodišnji model ustrojstva inspekcijskih organa koji je počivao na organizaciji inspekcije u okviru organizacionih jedinica ministarstava i drugih državnih organa što je dovelo do negativnih efekata na samostalnost u radu inspektora i funkcionisanja celokupnog sistema.

Na osnovu navedenih rezultata, osnovan je nov, jedinstveni organ državne uprave pod nazivom Uprava za inspekcijske poslove, na osnovu čega je došlo do jedinstvene centralizacije sistema inspekcijskih organa unutar sada jednog organa. Uprava za inspekcijske poslove je kao centralni inspekcijski organ objedinila 28 inspekcija, čime je uspostavila moderan pristup funkcionisanja sistema. Međutim, iz navedenog sistema je izostao inspekcijski

nadzor iz oblasti državne uprave, odbrane i bezbednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija, kao i sigurnosti i bezbednosti saobraćaja, koji je ostao u nadležnosti Upravne inspekcije u okviru organizacione jedinice ministarstva javne uprave, kao i inspekcijski nadzor iz oblasti odbrane i bezbednosti, zaštite i spašavanja, koji je ostao u nadležnosti organizacionih jedinica drugih državnih organa. Međutim, bez obzira na sprovedenu reformu sistema, sistem inspekcijskog nadzora ima velike nedostatke na polju neblagovremenog i neadekvatnog reagovanja inspekcijskih organa što dovodi do pojavljivanja štetnih posledica na životnu sredinu prouzrokovanih od strane nadziranih subjekata. Takođe, pojave kao što su demotivisanost inspektora zbog veoma malih zarada, duboka ukorenjenost korupcije kao i nedostatak stručnosti i manjka stručnog inspekcijskog kadra dovode do necelovitosti celokupnog reformisanog sistema¹⁰.

c) Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina predstavlja složenu državu, te se sastoji od dva entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Sa druge strane, pored navedenih entiteta, Brčko distrikt predstavlja posebnu jedinicu lokalne samouprave. S tim u vezi, zbog podeljenosti državnog suvereniteta i faktičkog postojanja nekoliko pravnih sistema u okviru jednog, dolazi i do složene i isključive nadležnosti između države i entiteta, što predstavlja ogromni

problem za reformu inspekcijskog sistema.

U Bosni i Hercegovini je inkorporiran inspekcijski nadzor na svim nivoima vlasti. Međutim, analizirajući zakonodavni okvir neophodno je skrenuti pažnju da zbog složenosti pravnog sistema ima za posledicu nejasno i neprecizno definisanu nadležnost inspekcijskih organa, kako po vrsti tako i po nivou inspekcijskog nadzora¹¹.

Sistem inspekcijske službe u Bosni i Hercegovini je uspostavljen kroz dva modela:

- samostalne organizacione jedinice u sistemu organizacije državne uprave, s vlastitim budžetom - Inspektorat Republike Srpske i Federalna uprava za inspekcijske poslove;
- nesamostalne organizacione jedinice u okviru organa državne uprave koji je nadležan za tematsku oblast koja je predmet inspekcijskog nadzora¹²;

¹⁰ Vlada Crne Gore; *Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016*; Podgorica; 2011 godina.

¹¹ *Specijalni izveštaj Ombudsmana o ulozi inspekcijskih organa u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka, novembar 2020. godine.

¹² *Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj; Upporedno-pravna analiza unapređenja pravnog položaja inspektora, sa preporukama za unapređenje položaja i rada*; Beograd; 2021; str. 10.

d) Hrvatska

Inspeksijski sistem u Hrvatskoj je doživeo nekoliko krucijalnih reformi u poslednjih deset godina. Pre svega, u Hrvatskoj je inspeksijski sistem duži period počivao na modelu funkcionalne centralizacije, i to na posebnom organu pod nazivom Državni inspektorat koji je objedinjavao poslove inspekcije u jednom centralnom organu. Međutim, 2014. godine Hrvatska napušta model centralnog inspeksijskog ustrojstva, i uspostavlja resorni inspeksijski sistem, te inspeksijski poslovi prelaze u organizacioni okvir organa državne uprave, kao organizacione jedinice u sastavu ministarstava. Nakon samo pet godina funkcionisanja resornog modela upravljanja inspeksijskim sistemom, Hrvatska je 2019. godine izvršila novu reformu, te se donošenjem Zakona o držav-

nom inspektoratu ponovo vratila na stari sistem funkcionalne centralizacije, objedinivši sve inspekcije u jednom organu. Na osnovu novog zakona za obavljanje inspeksijskih poslova uspostavljen je centralni organ sa sedištem u Zagrebu, kao i područne sastavne jedinice u okviru centralnog organa. Državnim inspektoratom u Hrvatskoj rukovodi glavni državni inspektor koji se imenuje od strane Vlade Republike Hrvatske na predlog predsednika Vlade sa mandatom u trajanju od pet godina. Hrvatska je na osnovu ovih čestih promena, uspostavila siguran put ka suštinskoj reformi inspeksijskih organa, te je usvojila rešenja dobre prakse i na osnovu istih pokrenula krucijalne reforme u funkcionisanju i radu inspektora.

e) Slovenija

Inspeksijski sistem Slovenije funkcioniše na postulatima resornog modela organizacije inspekcije, što ga čini veoma bliskim sa sistemom organizacije u Republici Srbiji. Naime, u Republici Sloveniji inspeksijski sistem je organizovan u okviru organa državne uprave nadležnog za određeno upravno područje – ministarstvima. Takođe, u Sloveniji je osnovan kontrolni inspeksijski organ, koji je nadležan za nadzor i koordinaciju rada različitih inspeksijskih službi – Inspeksijski savet. Kao i većina resornih modela, koji su usvojeni državama bivše Jugoslavije, i sistem u Sloveniji je, zbog visokog nivoa razuđenosti inspeksijskih službi u okviru resornih ministarstava, pokazao brojne slabosti iz aspekta koordinacije, sukoba nadležnosti između inspeksijskih službi, kao

i blagovremenosti rešavanja sistemskih problema. Sa druge strane, u postupku evropske integracije, inspeksijski nadzor i inspeksijski organi u Sloveniji ostvarili su zapaženije rezultate od ostalih država u regionu. Navedeni rezultati efektivnosti inspeksijskih organa u Sloveniji, posebno iz oblasti zaštite životne sredine, rezultat su većeg stepena stručnosti, viših zarada inspektora, kao i organizovanog sistema edukacije državnih službenika u razumevanju i značaju preventivnog delovanja u oblasti zaštite prirode. Takođe, dobra praksa je rezultat suzbijanja korupcije u sektoru državne uprave, kao i pridavanje sve većem značaju evropskim tekovinama vladavine prava i uspostavljanju dobre uprave.

f) Severna Makedonija

Jedan od najuređenijih sistema inspekcije predstavlja institucionalno-organizacioni sistem inspeksijskih organa u Severnoj Makedoniji. Najveća prednost ovog sistema se ogleda u visokom stepenu unapređenja načina funkcionisanja u skladu sa potrebama faktičkog stanja u radu inspektora,

uvodenjem savremenih rešenja u zakonodavni okvir kao rezultat dobre prakse. Inspeksijski sistem u Severnoj Makedoniji počiva na modelu funkcionalne centralizacije, te se sastoji se od 28 inspeksijskih službi i to na centralnom nivou, koje odgovaraju Vladi Severne Makedonije.

Standardi inspekcijskog sistema Severne Makedonije koji se odnose na radno mesto i potrebna zvanja i stručnosti, kao i vrednovanje radne uspešnosti, napredovanje u službi, uvećanje plate i samostalnost u radu inspektora su visoko uređeni, a što svakako doprinosi do veće efektivnosti u radu i funkcionisanju inspekcijskih organa¹³. Sa druge strane, sla-

bosti sistema u Severnoj Makedoniji predstavljaju: ukorenjena korupcija u oblasti državne uprave, kao i postojanje sive ekonomije. Međutim, Severna Makedonija je pokazala veliku odlučnost u borbi protiv prethodno navedenih negativnih efekata, te je zauzela jasan reformski stav u vezi sa sveobuhvatnom reorganizacijom inspekcijskog postupanja.

13 *ibid*, str. 122.

IV PROBLEMATIKA INSPEKCIJSKOG NADZORA U REPUBLICI SRBIJI

U ovom delu publikacije obrađena je problematika sistema inspeksijskog nadzora i organizacije inspeksijskih organa s aspekta pojave u praksi, kao i iz ugla primene važećih propisa Republike Srbije. Takođe,

predmetna analiza počiva na primerima iz prakse, odnosno, na osnovu faktičkog stanja inspeksijskog nadzora u Srbiji sa preporukama za unapređenje prakse i celokupnog sistema funkcionisanja.

1. Problematika u vezi sa ostvarivanjem prava na podnošenje Predstavke

Predstavka građana i pravnih lica kao jedan od najbitnijih instituta u vezi sa ostvarivanjem načela preventivnosti u sistemu inspeksijskog nadzora

zaslužuje posebnu pažnju pravne analize problematike celokupnog sistema inspekcije i funkcionisanja u praksi.

a) Zloupotreba prava ili zloupotreba nad pravom

Pre svega, ovim putem je bitno da se konstatuje da su predstavke građana i pravnih lica inspeksijskim službama veoma brojne od kojih veliki broj nije osnovan. S tim u vezi, zakonodavac je prilikom donošenja Zakona uvideo suštinsku potrebu da zbog nesmetanog funkcionisanja sistema inspeksijskog nadzora, kao i visokog stepena pravne sigurnosti, postavi zakonska ograničenja u odnosu na postupanje po predstavkama. S tim u vezi, imajući u vidu načelo oficijelnosti u postupku inspeksijskog nadzora, odnosno, postupanja po službenoj dužnosti, nadležni inspektor nije u obavezi da, na osnovu predstavke, pokrene postupak inspeksijskog nadzora. Upravo iz navedenih razloga, zakonodavac je uveo diskreciona ovlašćenja u postupanju nadležnih inspektora, koji nisu u obavezi da pokrenu postupak inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan

rizik ili je posredi zloupotreba prava. Na ovaj način, Zakonodavac je pokušao da zaštiti efektivnost i produktivnost u radu inspektora, kao i omogućio da se inspekcije ne opterećuju neosnovanim predstavkama i da mogu pravilno da raspoređuju resurse u skladu sa planom inspeksijskog nadzora, umesto da nepotrebno troše vreme i druge resurse na bavljenje neosnovanim predstavkama i tako dolaze u situaciju da ne mogu da sprovedu planirane nadzore i upravljaju zaštitom dobara, prava i interese, kao i da se posvete opravdanim i osnovanim predstavkama građana¹⁴.

Radi rasterećenja inspeksijskih organa odnosno ekonomičnosti postupaka, prihvatanje rizika se sastoji u toleranciji određenog stepena rizika¹⁵. Zakon o inspeksijskom nadzoru toleriše neznatan stepen rizika¹⁶.

14 Milan Stefanović, prof. dr Dobrosav Milovanović, Jovana Stefanović, Ivan Dragošan; Vodič za primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru; Beograd; Predstavništvo Cardno Emerging Markets USA Ltd. Beograd, Francuska 6, 11000 Beograd; 2015 godine; str 161.

15 *ibid*, str. 190.

16 *ibid*, str. 190.

Pitanje prihvatanja rizika često je individualno pitanje, koje zavisi od razumevanja i stavova, pa i pogleda na svet, znanja i iskustva, upoređivanja koristi i štete¹⁷. Stoga, prihvatanje rizika može da varira unutar inspekcije, a zavisno od toga o kom inspektoru je reč¹⁸. Nije moguće ili, u najmanju ruku, vrlo teško je uspostaviti jednoobrazno i univerzalno vrednovanje rizika¹⁹. Sa druge strane, zloupotreba prava

građana i pravnih lica se može ogledati u različitim malicioznim pojavnim oblicima podnošenja predstavke kao na primer lažno prijavljivanje, namera da se predstavkom naštetiti drugome, podnošenje prijave bez opravdanog ili iole značajnog interesa, podnošenje prijave u cilju obezbeđenja pogodnosti kao i ostvarivanje interesa koje nije u skladu sa ciljem radi kog je pravo na predstavku ustanovljeno²⁰.

Preporuke za unapređenje funkcionisanja

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, uviđamo da je predmetna oblast nedovoljno definisana i određena, što svakako dovodi do velike pravne nesigurnosti u postupanju nadležnih inspektora. S tim u vezi, ovim putem skrećemo pažnju da ne postoji bilo koji akt – (pravilnik), koji uređuje kriterijume i standarde u procenjivanju nezantnog rizika i određivanju pojma zloupotrebe prava građana i pravnih lica na podnošenje predstavke. Neophodno je da se uspostavi sistem ili procedura za ocenu prethodno navedenih pojmova kroz donošenje internih akata i jasnih procedura inspeksijskih službi na jednom opštem nivou i to u vidu pravilnika i/ili preporuka, kako bi se odredili osnovni koraci u postupanju inspektora prilikom vršenja inspeksijskom nadzora i kako bi došlo do ujednačavanja prakse i izjednačavanje ravnopravnosti tretamana nadziranih subjekata. Međutim, upravo ova neodređenost i

nedefinisanaost postavke diskrecionog određivanja nezantnog rizika - de minimis rizika (zakon se ne bavi malim stvarima i sitnicama), kao i mogućnost diskrecionog određivanja zloupotrebe prava mogu da dovedu do obrnute paradoksalne situacije, koja se ogleda u zloupotrebi nad pravom građana i pravnih lica pri ostvarivanju osnovnih prava na podnošenje predstavke, kojim im se onemogućava praćenje inspeksijskog nadzora u oblastima koje mogu da se tiču svih nas. Od pojma zloupotrebe prava građana i pravnih lica na podnošenje predstavke, kojim se otežava rad inspeksijskih službi, došli smo do pojma zloupotrebe nad pravom građana i pravnih lica, a od strane nadležnih organa, koje za posledicu ima devastiranje pravnog sistema u Republici Srbiji, kao i obesmišljavanje osnovnog načelo inspeksijskog nadzora – načela preventivnosti.

b) Problematika pravne zaštite Predstavke

Kao što smo prethodno naveli, institut podnošenja predstavke predstavlja jedan od osnovnih stubova načela preventivnosti, te je neophodno da zakon garantuje efektivnu i pravovremenu zaštitu predmetnog instituta. S obzirom na ustanovljeno načelo oficijelnosti u vezi sa pokretanjem inspeksijskog na-

dzora, te kako predstavka predstavlja samo inicijativu za pokretanje postupka, podnosioci predstavke nemaju svojstvo stranke u predmetnom postupku, te se postavlja pitanje da li postoji zaštita prava na podnošenje predstavke od malicioznih postupanja nadležnih organa, koji su u praksi veoma česti.

17 *ibid*, str. 190.

18 *ibid*, str. 190.

19 *ibid*, str. 190.

20 *ibid*, str. 191.

S tim u vezi, neophodno je da skrenemo pažnju na zakonske dužnosti inspektora, koje se odnose na obaveštavanje podnosioca predstavke o predmetnom postupanju inspektora. Naime, kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u slučaju postojanja neznatnog rizika i zloupotrebe prava, obavestiće o tome podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke. Takođe, na zahtev podnosioca predstavke, inspektor obavestava podnosioca predstavke kako je postupio sa predstavkom, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspekcijskog nadzora - najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka.

U slučajevima kada inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, on ne donosi rešenje niti zaključak o odbacivanju predstavke, kao upravni procesni akt, nego sačinjava obavještenje (dopis), koje ne predstavlja upravni akt²¹ i protiv koga se ne može izjaviti žalba. Takođe, RERI se u dosadašnjoj praksi inspekcijskih organa

često susretao sa ćutanjem inspektora, u smislu da postupajući inspektori uopšte ne postupaju po predstavkama RERI-ja i ne obavestavaju podnosioca o tome kako su postupili sa predstavkama, što direktno dovodi do kršenja osnovnih dužnosti inspektora u skladu sa Zakonom. U ovim slučajevima, dolazimo do dve situacije, koje zahtevaju određenu pravnu zaštitu. Sa jedne strane, ukoliko inspektor odluči da nema uslova za pokretanje inspekcijskog nadzora donosi obavještenje o nepostojanju uslova, dok sa druge strane postoji situacija u kojima inspektor ćuti – tzv. ćutanje inspektora. S tim u vezi, donošenje obavještenja o nepostojanju uslova za pokretanje inspekcijskog nadzora, kao i prethodno navedene dužnosti inspektora iz člana 18. Zakona, predstavljaju vrstu upravnih radnji²², dok sa druge strane ćutanje inspektora predstavlja nepreduzimanje upravne radnje, protiv kojih u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018, u daljem tekstu: ZUP) i Zakonom, postoji zakonska pravna zaštita u vidu instituta prigovora, odnosno, pritužbe na rad inspektora.

Preporuke za korišćenje pravne zaštite Predstavke

Imajući sve navedeno u vidu, a posebno zloupotrebu nad pravom građana i pravnih lica od strane nadležnih inspektora, bez obzira što se u postupku podnošenja predstavke ne pojavljuje upravni akt, protiv kojeg se može izjaviti žalba, pravo na podnošenje predstavke ne ostaje bez adekvatne pravne zaštite.

U skladu sa ZUP-om, protiv upravne radnje, kao i protiv nepreduzimanja upravne radnje koja je po zakonu obavezna, može da se izjavi prigovor²³.

Sa druge strane, Zakonom je propisan institut pritužbe na rad službenih lica inspekcije, te svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora ako smatra da su mu njihovom nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode u skladu sa zakonom kojim se uređuje sistem državne uprave, odnosno zakonom kojim se uređuje sistem lokalne samouprave²⁴.

21 Upravni akt je pojedinačni pravni akt kojim organ, neposredno primenjujući propise iz odgovarajuće upravne oblasti, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, ili o procesnim pitanjima

22 Upravne radnje su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.

23 Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje), član 28. Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018), član 52. stav 1.

Pritužba iz Zakona predstavlja poseban oblik prigovora protiv upravne radnje iz ZUP-a, kao novog pravnog sredstva, te između ova dva pravna instituta postoji zakonski identitet. Naime, saglasno odnosu Zakona i ZUP-a, kao posebnog i opšteg zakona, pritužba na rad predstavlja poseban oblik prigovora, koji je detaljno propisan Zakonom, dok se ZUP u ovom slučaju ima primeti kao opšti zakon, koji popunjava pravne praznine posebnog zakona, odnosno, u slučajevima kada Zakonom nešto nije propisano.

Na pritužbu podnetu protiv lica ovlašćenog za vršenje inspeksijskog nadzora dužan je da odgovori neposredni rukovodilac lica na koje se pritužba odnosi, odnosno organ nadležan za vršenje nadzora nad radom inspekcije i organ nadležan za njegovo postavljenje u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe²⁵. Međutim, Zakon nije odredio neku posebnu formu odluke o pritužbi na rad. S tim u vezi, neophodno je da skrenemo na pažnju da je Zakonom o državnim službenicima propisano da se o pravima i dužnostima državnog službenika odlučuje rešenjem, ako nije drukčije određeno²⁶. Kako inspektori predstavljaju državne službenike u skladu sa Zakonom i Zakonom o državnim službenicima, tako se navedene odredbe Zakona o državnim službenicima imaju primeti i na odlučivanje o pritužbama na rad inspektora, kao postupku u kojem se odlučuje o pravima, obavezama, odnosno, dužnostima i interesima inspektora. Takođe,

Sledstveno odnosu Zakona i ZUP-a, o Prigovoru iz člana 28. ZUP-a, a na osnovu člana 149. stava 1. ZUP-a odlučuje se u obliku rešenja, te navedeno takođe potvrđuje zaključak da se i odluka o pritužbi na rad donosi u formi rešenja. Imajući sve navedeno u vidu, nesumnjivo proizilazi zaključak da se odluka o pritužbi na rad donosi u formi rešenja.

Propisivanjem mehanizma pritužbi na rad službenih lica utvrđuje se preventivni i korektivni mehanizam za sprečavanje i ispravljanje zloupotreba, grešaka i nesavesnosti u radu službenih lica²⁷. S tim u vezi, zbog konstantnog nepostupanja i ćutanja inspektora na predstavke građana i pravnih lica, kao i zbog česte zloupotrebe nad pravom na podnošenje predstavke, čime se onemogućava ostvarivanje i realizacije zakonski utemeljenog prava, RERI skreće pažnju na mogućnost korišćenja, odnosno, podnošenja pravnog leka pod nazivom pritužba na rad službenih lica inspekcije, na osnovu kog pravnog leka se stvara put ka osnovnom pravnom leku u upravnom postupku – žalbe protiv odluke (rešenja) o pritužbi na rad. Imajući sve navedeno u vidu, na osnovu svega opisanog, a putem ove pravne diverzije, možete da dođete do prava na podnošenje žalbe, kao i do mogućnosti pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom, čime se zaokružuje ovaj jedinstveni ciklus pravne zaštite Predstavke, kao temeljnog instituta načela preventivnosti i zaštite životne sredine.

c) Primer iz prakse

U predmetnom slučaju je najbolje prikazan sistem nezakonitog postupanja nadležnih organa, kao i primer zloupotrebe nad pravom građana i pravnih lica. Naime, RERI je podneo predstavku za pokretanje vanrednog inspeksijskog nadzora nad privrednim društvom „HBIS Group Serbia Iron & Steel“ u cilju

utvrđivanja da li je operater pribavio „IPPC“ dozvolu²⁸ za postrojenja kojima upravlja. Kako postupajući inspektor nije postupio po predstavi RERI-ja i nije obavestio RERI o načinu na koji je postupio sa predstavkom, pravni tim RERI-ja je podneo pritužbu na rad inspektora.

²⁵ *ibid*, član 52. stav 2.

²⁶ Zakon o državnim službenicima (“Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 i 157/2020), član 140.

²⁷ Milan Stefanović, Dušan Radovanović, Danica Jolović; Vodič za primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru - drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje; Beograd; Predstavništvo Cardno Emerging Markets USA Ltd. Beograd, Francuska 6, 11000 Beograd; 2017 godine; str. 368.

²⁸ Integrisana dozvola jeste odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim zakonom.

Rukovodilac republičke inspekcije Ministarstva zaštite životne sredine, kao nadležan za odlučivanje o pritužbi na rad, je doneo obaveštenje na osnovu kojeg je neformalno odlučio o pritužbi na rad. Kako je Rukovodilac odlučio u pritužbi u nezakonitoj formi, i to u formi obaveštenja, a ne u formi rešenja, RERI je bio prinuđen da podnese žalbu zbog ćutanje uprave Vladi Republike Srbije. S tim u vezi, Administrativ-

na komisija Vlade Republike Srbije je donela rešenje kojim se odbacuje žalba kao nedozvoljena iz razloga što zakonom nije propisano da forma odgovora na pritužbu mora biti doneta u formi rešenja, te je RERI podneo tužbu protiv predmetnog rešenja Upravnom sudu u Beogradu, čime je zaokružio sistem pravne zaštite prava na podnošenja Predstavke.

2. Efekat začaranog kruga

Efekat začaranog kruga predstavlja suštinski problem organizacije inspeksijskih organa i inspeksijskog nadzora u republici Srbiji. Naime, kako je u Srbiji usvojen resorni model organizacije inspeksijskih organa, često dolazi do nastanka problema sukoba nadležnosti između dva ili više organa državne uprave. Sukob nadležnosti nastaje kad se dva organa izjasne da jesu ili da nisu nadležni u istoj upravnoj stvari. U najvećem broju slučajeva u Srbiji, sukob nadležnosti nastaje iz razloga što se organi državne uprave oglašavaju nenadležnim i prebacuju nadležnost na drugi organ što dovodi do nastanka nenadoknadivih posledica u životnoj sredini, kao i do usporavanja uočavanja nezakonitosti i preventivnog delovanja inspeksijskih organa. Sa druge strane, dešavaju se i slučajevi da se problem nadležnosti produbljuje, upravo iz razloga što se i ovaj drugi organ takođe oglašava nenadležnim,

te upućuje na prvi organ, što dovodi do stvaranja začaranog kruga u postupanju inspeksijskih organa, čime se onemogućava rad inspeksijskih službi. Da bi problem bio još složeniji sukob nadležnosti može da se pojavi i između centralnih organa vlasti – republičkih organa, kao i decentralnih organa vlasti – organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

U mnoštvu zakona koji definišu posebne oblasti inspeksijskog nadzora, često dolazi do nerazumevanja nadležnosti organa državne uprave, kao i do preklapanja nadležnosti između organa državne uprave, što dovodi do sveobuhvatne dezorganizacije inspeksijskog sistema, kao i neadekvatnosti i nepravovremenosti u postupanju inspektora pri vršenju inspeksijskog nadzora.

a) Preporuke za unapređenje sistema

Republika Srbija je neophodno da nastavi reformatorski put u vezi sa organizacijom sistema inspeksijskih organa, te da po ugledu na neke države regiona kao što su Hrvatska i Severna Makedonije, promeni model organizacije, te da umesto resornog modela uvede model funkcionalne centralizacije inspekcije. Zbog veoma lošeg funkcionisanje u praksi, resorni model je pokazao veliki broj slabosti u vidu poteškoća sa utvrđivanjem nadležnosti, sukoba nadležnosti, kao i preklapanja nadležnosti organa državne uprave. Mišljenja smo da bi uvođenjem jednog centralnog inspeksijskog organa došlo do

harmonizacije i ujednačavanja prakse inspeksijskog nadzora. Navedeni centralni inspeksijski organ bi trebalo da objedini sve inspekcije u okviru jednog organa, sa jasno postavljenim oblastima postupanja u zavisnosti od područja delovanja. Predmetni sistem funkcionalne centralizacije bi olakšao upravljanje u okviru inspekcije, doprineo boljoj i harmoničnijoj koordinaciji u vezi sa postupanjem inspektora, i doveo bi do veće samostalnosti i nezavisnosti rada inspeksijskih službi, što je svakako preduslov za očuvanje životne sredine, pravnog poretka jedne države i dostizanja osnovnih principa dobre uprave.

b) Primer iz prakse

Nedostaci u radu inspekcije i sukobi nadležnosti, odnosno, oglašavanje jednog organa nenadležnim su naročito naglašeni u situacijama kada se zahteva nadzor nad realizacijom velikih projekata (projekata od nacionalnog značaja) poput projekata koji se realizuju u okviru rudarsko-topioničarskog basena u Boru (kojim upravlja kineska kompanija Zijin Copper, kao većinski vlasnik), projekta izgradnje fabrike pneumatika „Linglong International Europe“ kod Zrenjanina itd. S tim u vezi, RERI je tokom 2021. i 2022. godine podnosio zahteve za pokretanje postupaka vanrednog inspeksijskog nadzora nad predmetnim projektima zbog kršenja zakona koji regulišu različite oblasti – poput Zakona o planiranju i izgradnji (građenje bez građevinske dozvole), Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (građenje bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu), Zakona o zaštiti vazduha (ispuštanje zagađujućih materija u vazduh preko dozvoljenih vrednosti emisija i u koncentracijama opasnim po

zdravlje ljudi), Zakona o vodama (ispuštanje zagađujućih materija u vode preko dozvoljenih vrednosti emisija), Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (obavljanje aktivnosti bez integrisane dozvole) itd. Prvenstveno, RERI se susreo sa učestalim oglašavanjem nadležnih inspeksijskih organa kao nenadležnih za predmetno pitanje, što je veoma usporilo rad inspeksijskih organa, koje je doprinelo omogućavanju vršenja nezakonitih radnji od strane predmetnih kompanija u vezi sa realizacijom projekata od izuzetnog značaja. Sa druge strane, nakon velikog pravnog napora RERI-ja putem raznih pravnih podnesaka koji su bili upućeni nadležnim inspeksijskim organima, kao i intenziviranim aktivnostima RERI-ja usmerenim ka monitoringu aktivnosti inspekcije, primećen je značajan napredak u „unapređenju“ rada nadležnih inspekcija, imajući u vidu da su u velikom broju slučajeva inspektori postupali po zahtevima RERI-ja i sproveli inspeksijski nadzor.

3. „Manje je više“ - unapređenje zaštite životne sredine u kaznenoj sudskoj praksi

Pre svega, među primarnim uzrocima ekološkog kriminala su mali rizici da krivična dela uopšte budu otkrivena, nepostojeće ili neadekvatne kazne, slab, kontradiktoran ili nepotpun pravni i institucionalni okvir za sankcionisanje zagađivanja životne sredine, ograničeni ljudski i finansijski kapaciteti institucija, neadekvatna institucionalna i politička podrška, nedostatak transparentnosti i korupcija. Takođe, veliki problem i uzrok nepoštovanja i neprimene važećih propisa u Republici Srbiji predstavlja i nedostatak svesti i specijalizovanih obuka i seminara za unapređenje znanja za razumevanje krivičnih dela protiv životne sredine za inspektore, tužioce i sudije, kao najbitnije karike u borbi protiv ekološkog kriminala.

Princip „manje je više“ je karakterističan za neadekvatno postupanje inspeksijskih organa u sferi kažnjavanja nadziranih subjekata za utvrđene nezakoni-

tosti. Naime, zbog ukorenjenosti sive ekonomije i sveprisutne korupcije, sa jedne strane, kao i postojanja egzistencijalnog straha postupajućih inspektora u okviru inspeksijskih nadzora projekata od izuzetnog republičkog interesa, sa druge strane, često dolazi do nepostojanja kaznenopravne odgovornosti, kao i nižeg stepena kaznene odgovornosti nadziranih subjekata od one odgovornosti koja je propisana zakonom. S tim u vezi, postupajući inspektori, često zloupotrebljavaju svoja diskreciona ovlašćenja, te uopšte ne izriču, ili ne izriču adekvatne mere nadziranim subjektima za nezakonitosti utvrđene u inspeksijskom nadzoru. Takođe, postupajući inspektori, sa druge strane, aboliraju nadzirane subjekte kaznenopravne odgovornosti podnoseći protiv njih prekršajne prijave, ili prijave za privredne presteupe, u situacijama kada postoji osnovana sumnja da utvrđene nezakonitosti ukazuju na postojanje krivičnog dela.

Navedeno je posebno opasno sa aspekta adekvatnog sankcionisanja većih nezakonitosti poslovanja kompanija, s obzirom da krivično zakonodavstvo Republike Srbije isključuje mogućnost da određeno lice bude krivično procesuirano za krivično delo, ukoliko je već pravnosnažno osuđeno za prekršaj,

ili privredni prestup. Imajući navedeno u vidu, na osnovu principa „manje je više“ dolazi se do manje odgovornosti nadziranih subjekata, sa jedne strane, i višeg interesnog cilja postupajućih inspeksijskih organa.

a) Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu da se pitanje krivične odgovornosti kompanija za krivična dela protiv životne sredine u praksi retko postavlja, potrebno je proaktivnim delovanjem građana i organizacija civilnog društva, kao i proaktivnom saradnjom nadležnih inspeksijskih organa, tužilaštava i sudova razvijati praksu u ovoj oblasti. Takođe, neophodno je insistirati na strožim sankcijama ukoliko se radi o zagađenju koje je prisutno u kontinuitetu ili o ponovljenim krivičnim delima.

Sa druge strane, neophodno je da se kroz suzbijanje

koruptivnih mahinacija u oblasti inspeksijskog nadzora i unapređenje nadzora nad radom inspektora (o nadzoru nad radom inspektora videti u nastavku) stvori harmoničan sistem koji će funkcionisati u cilju zaštite životne sredine. Neophodno je da se podigne nivo svesti i razumevanja problematike zaštite životne sredine, kao i da sprovede sistemsko unapređenje znanja kroz organizaciju specijalizovanih obuka i seminara inspektore, tužioce i sudije, a u vezi sa razumevanjem i primenom odredaba Krivičnog zakonika u vezi sa krivičnim delima protiv životne sredine.

b) Primer iz prakse

Slučaj koji sledi najbolje ilustruje primenu principa „manje je više“ od strane inspektora. Naime, RERI je podneo zahtev za pokretanje vanrednog inspeksijskog nadzora nad Javnim preduzećem Elektroprivreda Srbije, u cilju utvrđivanja da li je operater pribavio „IPPC“ dozvole za termoelektranu Kolubara Vreoci Prerada. Kako se Gradska uprava Grada Beograda oglasila nenadležnom, RERI je podneo pritužbu na rad postupajućeg inspektora, nakon čega ga je postupajući inspektor obavestio da će u najkraćem roku sprovesti inspeksijski nadzor. Postupajući inspektor je najzad obavestio RERI da je sproveo vanredni inspeksijski nadzor i tom prilikom utvrdio učinjene nezakonitosti, koje ispunjavaju uslove odgovornosti za privredni prestup. Međutim, postupajući inspektor, iako je utvrdio predmetne nezakonitosti, nije naložio niti jednu meru za njeno otklanjanje, niti je podneo prijavu za pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti za privredni prestup, iz čega dolazimo do tzv. primene standarda „manje je više“ iz kojeg u konkretnom slučaju proizilazi nepostojanje kaznenopravne

odgovornosti nadziranog subjekta za zvanično utvrđene nezakonitosti u radu, a čime se „subvencioniš“ nepoštovanje i izigravanje važećih propisa Republike Srbije.

Sa druge strane, ovim putem želimo da prikazemo dobar primer iz prakse, koji pokazuje da postoji mogućnost da se ostvari jedan harmoničan vid saradnje nadležnih organa. Postupajući po krivičnoj prijavi RERI-ja protiv kompanije „Zijin Copper“ zbog zagađenja životne sredine, i to zagađenja reke Mali Pek teškim metalima, Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu je donelo naredbu kojom je naloženo ovoj kompaniji da zbog krivičnog dela zagađenja životne sredine, u humanitarne svrhe uplati iznos od milion dinara. Iako je krivično gonjenje kompanije odloženo uz uslov da navedeni iznos uplati u humanitarne svrhe, ovo predstavlja značajan korak za pravnu praksu u Republici Srbiji, koja ne poznaje slučajeve u kojima je određeno pravno lice prepoznato kao subjekt krivične odgovornosti, a naročito za krivična dela protiv životne sredine.

4. Legalno nelegalna gradnja

Pre svega, ovaj deo pod nazivom „legalno nelegalna gradnja” se odnosi na veliki broj nelegalnih objekata, koji se grade ili su izgrađeni bez adekvatne dozvole za izgradnju objekta - građevinske dozvole. Shodno tome, zaštita prostora Republike Srbije od bespravne gradnje uređena je i Krivičnim Zakonikom, te građenje bez građevinske dozvole predstavlja krivično delo²⁹.

U ovom delu je neophodno da se skrene pažnja na oblast uklanjanja nelegalnih objekata, iz aspekta postupajućih inspekcijskih organa. Prvenstveno, u slučajevima uočavanja bespravne gradnje od strane nadležnih inspekcijskih organa, postupajući inspektor je ovlašćen da u vršenju inspekcijskog nadzora rešenjem naredi obustavu radova i uklanjanje objekta ili njegovog dela, ako se objekat gradi ili je njegovo građenje završeno bez građevinske dozvole, odnosno ako se objekat gradi suprotno lokacijskim uslovima, odnosno građevinskoj dozvoli, odnosno potvrdi o prijavi radova.

Sa druge strane, konkretno oblast uklanjanja odnosno rušenja objekata je regulisana Zakonom o planiranju i izgradnji. S tim u vezi, rešenje o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela, izvršava republički, pokrajinski, odnosno organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove građevinske inspekcije³⁰. Organ nadležan za poslove građevinske inspekcije, vodi registar donetih rešenja o rušenju i bez odlaganja u taj registar upisuje koliko rešenja je izvršno, odnosno koliko rešenja je izvršeno³¹. Ako izvršenik-nadzirani subjekt sam ne sprovede izvršen-

je rešenja o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela, rešenje će se izvršiti preko privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica ili preduzetnika, na teret izvršenika³². U slučaju nemogućnosti izvršenja rešenja, na zahtev organa nadležnog za poslove građevinske inspekcije, mesna nadležna organizaciona jedinica policije će, u skladu sa zakonom, pružiti policijsku pomoć radi omogućavanja izvršenja rešenja o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela³³.

Imajući navedeno u vidu, donošenje rešenja o uklanjanju nelegalnog objekta, tako i izvršavanje istog, predstavljaju osnovni preduslov za stvaranje sveobuhvatnog sistema u oblasti zaštite životne sredine i suštinskog razvoja inspekcijskog sistema u Republici Srbiji.

Međutim, situacija na terenu je veoma zabrinjavajuća. S tim u vezi, RERI je u dosadašnjem radu uočio nekoliko vidova nezakonitosti i neprimene relevantnih odredaba važećih propisa Republike Srbije. Sa jedne strane, u velikom broju slučajeva primećeno je neadekvatno postupanje nadležnih inspektora u cilju omogućavanja izgradnje nelegalnih objekata. Naime, u situacijama kada nadležna inspekcijska služba utvrdi bespravnu gradnju, postupajući inspektor umesto donošenja rešenja o uklanjanju objekta, pribegava takozvanom principu ozakonjenja nelegalne gradnje, te određuje dodatni rok za pribavljanje adekvatne dokumentacije za izgradnju predmetnog nelegalnog objekta, čime legalizuju nelegalnu gradnju.

29 Član 219. Krivičnog Zakonika (“Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

30 Zakon o planiranju i izgradnji (“Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021); član 171. stav 1.

31 *ibid*, član 171. stav 2.

32 *ibid*, član 171. stav 5.

33 *ibid*, član 171. stav 8.

Takođe, u situacijama uočavanja bespravne gradnje, postupajući inspektori retko pribegavaju podnošenju krivičnih prijava nadležnim organima protiv investitora i izvođača radova zbog gradnje bez građevinske dozvole ili bez pribavljenog odobrenja za gradnju, čime dovode do paradoksalne situacije „subvencionisanja” nelegalne gradnje. Sa druge

strane, veliki problem u radu inspekcijskih organa predstavlja neizvršavanje donetih rešenja o uklanjanju nelegalno izgrađenih objekata, što dovodi do neefikasnosti inspekcijskih organa i omogućava ostvarenje prethodno navedenog standarda pod nazivom „legalno nelegalna gradnja”.

a) Preporuke za unapređenje

Imajući u vidu predmetne nezakonitosti i nepostupanje inspekcijskih organa u skladu sa važećim propisima Republike Srbije neophodno je da se obezbedi sistemski nadzor nad radom inspektora, koji će sveobuhvatno biti obrađen u nastavku teksta

u odeljku pod nazivom Nadzor nad radom inspekcijskih organa. S tim u vezi, veliki značaj u borbi protiv neadekvatnog postupanja inspektora predstavlja kontrola nad njihovim radom, kao i utvrđivanje disciplinske, prekršajne, ali i krivične odgovornosti.

b) Primer iz prakse

Najbolji primer nezakonitosti postupanja inspektora predstavlja primer haotičnog i veoma zabrinjavajućeg stanja u nacionalnim parkovima Republike Srbije. Naime, u nacionalnim parkovima, uočen je veliki porast broja nelegalne gradnje, te su nacionalni parkovi od oaze flore i faune i prirodnog bogatstva Republike Srbije, postali nacionalna luksuzna područja za izgradnju nelegalnih objekata u cilju sticanja dobiti, te smo od najznačajnijih zaštićenih područja dobili mehanizam za stvaranje nelegalnog profita.

Jedan od najboljih primera legalno nelegalne gradnje i devastacije nacionalnog parka predstavlja Nacionalni park Tara. Na osnovu izveštaja Državne revizorske institucije Opština Bajina Bašta, u periodu 2018-2020. godine, nije sproveda ni jedan inspekcijski nadzor nad izgradnjom bespravnih objekata, što je uticalo na rast bespravne gradnje u granicama Nacionalnog parka Tara³⁴. Navedeno dugogodišnje nepostupanje nadležnih organa dovelo je do velikog povećanja broja bespravnih objekata.

Takođe, na osnovu predmetnog izveštaja utvrđeno je da nadležni građevinski inspektori nisu sačinjavali programe uklanjanja objekata, kao što nisu ni podnosili odgovarajuće prijave nadležnim organima u

cilju utvrđivanja odgovornosti protiv investitora i izvođača radova u vezi sa bespravnom gradnjom³⁵. Sa druge strane, kao dokaz zanemarivanja i neprimene zakonskih dužnosti inspektora, u periodu od 2016. godine do 2020. godine nije bila planirana pozicija u budžetu Opštine Bajina Bašta za uklanjanje bespravno izgrađenih objekata u granicama Nacionalnog parka Tara³⁶.

Posebnu pažnju u sprovođenju nezakonitih radnji i nepostupanja nadležnih inspekcijskih službi, zaslužuje i Opština Majdanpek. Naime, na osnovu izveštaja Državne revizorske institucije, Opština Majdanpek je u poslednjih 13 godina donela preko 40 rešenja o rušenju bespravnih objekata na području Nacionalnog parka Đerdap, ali ni po jednom nije postupila zaključno sa 2020. godinom, što svakako predstavlja fascinantno stepen neaktivnosti i neefektivnosti u radu inspekcijskih organa. Takođe, u prilog nepostupanju i neaktivnosti nadležnih inspektora predstavlja i podatak da u periodu od 2018. godine do 2020. godine nije podneta ni jedna prekršajna, niti krivična prijava od strane inspektora protiv investitora i izvođača radova zbog gradnje bez građevinske dozvole ili bez pribavljenog odobrenja za gradnju.

34 Državna revizorska institucija; Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja - Upravljanje nacionalnim parkovima u Republici Srbiji br. 400-416/2021-06/52 od 06.12.2021. godine; str. 52.

35 *ibid*, str. 53.

36, 37 *ibid*.

V ZAKLJUČAK

1. Opšte

Imajući u vidu celokupnu analizu, kao i uporedno-pravni prikaz sistema inspeksijskog nadzora u zemljama koje se zasnivaju na sličnim principima funkcionisanja inspeksijskog sistema, Republika Srbija se nalazi na krucijalnoj raskrsnici reformatorskog perioda u vezi sa sistemom inspeksijskih službi. Pre svega, neophodno je da se utvrde glavni, odnosno, sistemski problemi u vezi sa sistemom inspeksijskih organa. S tim u vezi, neophodno je da se nastavi sa reformom celokupnog inspeksijskog funkcionisanja, prvenstveno, u vezi sa organizacijom sistema inspeksijskih organa, te da Republika Srbija, po ugledu na pojedine države regiona, umesto resornog modela upravljanja uvede model funkcionalne centralizacije inspekcije. Zbog veoma lošeg funkcionisanje u praksi, resorni model je pokazao veliki broj slabosti u vidu poteškoća sa utvrđivanjem nadležnosti, sukoba nadležnosti, kao i preklapanja nadležnosti organa državne uprave.

Takođe, jedan od glavnih problema predstavlja stanje korišćenja diskrecionih ovlašćenja postupajućih inspektora u postupku inspeksijskog nadzora, odnosno, stanje pravnog sredstva zaštite građana u vezi sa nezakonitim postupanjem inspektora. Shodno tome, neophodno je da se unapredi mehanizam pritužbi na rad službenih lica, kako bi se usta-

novio delotvoran preventivni i korektivni efekat za sprečavanje i ispravljanje zloupotreba, grešaka i ne-savesnosti u radu službenih lica. Zbog konstantnog nepostupanja i ćutanja inspektora na predstavke građana i pravnih lica, kao i zbog česte zloupotrebe nad pravom na podnošenje predstavke, čime se onemogućava ostvarivanje i realizacije zakonski utemeljenog prava, RERI još jednom skreće pažnju na mogućnost korišćenja, odnosno, podnošenja pravnog leka pod nazivom pritužba na rad službenih lica inspekcije, na osnovu kog pravnog leka se stvara put ka osnovnom pravnom leku u upravnom postupku – žalbe protiv odluke (rešenja) o pritužbi na rad, kao i do mogućnosti pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom, čime se zaokružuje ovaj jedinstveni ciklus pravne zaštite Predstavke, kao temeljnog instituta načela preventivnosti i zaštite životne sredine. Sa druge strane, neophodno je da se kroz temeljno i sistematsko suzbijanje korupcije u oblasti inspeksijskog nadzora i unapređenje nadzora nad radom inspektora stvori harmoničan sistem koji će funkcionisati u cilju zaštite životne sredine. Reformatorski put treba da teži na podizanju nivoa svesti i razumevanja problematike zaštite životne sredine, kao kompleksnog i povezanog kruga funkcionisanja celokupnog upravnog sistema državnih organa.

2. Nadzor nad radom inspektora

Pre svega, preduslov za ostvarivanje načela preventivnosti, zaštite zakonitosti i funkcionisanja sistema inspeksijskog nadzora predstavlja nadzor nad radom postupajućih inspektora. Kako je Republika Srbija usvojila resorni model organizacije inspeksijskih organa, kao organizacionih jedinica u sastavu organa državne uprave – ministarstava, u zavisnosti

od područja upravnog delovanja, nadzor i koordinaciju rada inspeksijskih službi vrši glavni kontrolni organ pod nazivom Koordinaciona Komisija, koju obrazuje Vlada Republike Srbije. S tim u vezi, Koordinaciona komisija obezbeđuje obuhvatniji i delotvorniji nadzor u vršenju inspeksijskog nadzora, te su poslovi ovog kontrolnog organa:

- da prati dostignuti nivo koordinacije inspekcija, inicira mere, utvrđuje smernice i daje uputstva u cilju unapređenja koordinacije inspekcija i delotvornosti inspekcijskog nadzora, i prati njihovu realizaciju, a naročito: za usklađivanje planova inspekcijskog nadzora i rada inspekcija; za razmenu informacija u vršenju inspekcijskog nadzora; za unapređenje inspekcijskog nadzora na osnovu informacija iz godišnjeg izveštaja o radu inspekcija; za razvoj jedinstvenog funkcionalnog softverskog rešenja e-Inspektor;
- da razmatra i daje mišljenje na nacрте zakona i predloge podzakonskih propisa kojima se uređuju pitanja inspekcijskog nadzora;
- da razmatra mišljenja, direktive, metodološke materijale i priručnike za rad inspekcije, analizira praksu inspekcijskog nadzora i zauzima stavove u cilju ujednačavanja postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima, i objavljuje te stavove;
- da učestvuje u analizi potreba za finansiranjem, tehničkom opremljenošću inspektora i podnosi inicijative nadležnim organima;
- da daje stručno mišljenje o predlozima kontrolnih lista, kao i njihovih izmena i dopuna;
- da objavljuje na svojoj internet stranici propise, akte i dokumente koji se odnose na inspekcijski nadzor;
- da, na upit zainteresovanih lica, pruža obaveštenja koja se odnose na nadležnosti inspekcija, najkasnije u roku od sedam dana;
- da, u skladu sa potrebom, podnosi izveštaje Vladi i daje predloge za preduzimanje mera iz njene nadležnosti³⁸.

Sa druge strane, inspekcijski nadzor nad primenom odredaba Zakona kojima se uređuju, odnosno, koje se odnose na planove inspekcijskog nadzora, postupak inspekcijskog nadzora i službena lica ovlašćena za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i nad primenom smernica i uputstava Koordinacione komisije vrši upravna inspekcija³⁹.

Imajući u vidu dvojaki način nadzora nad radom službenih lica ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora, neophodno je skrenuti pažnju na nedovoljnu primenjivost predmetnih zakonskih odredaba, kao i nedovoljno pokretanje postupaka za utvrđivanje disciplinske, prekršajne ili krivičnopravne odgovornosti postupajućih inspektora u vezi sa neprimenom zakonski propisanih dužnosti, kao i utvrđenim nezakonitostima u njihovom radu. S tim u vezi, alarmantni problem u funkcionisanju celok-

upnog inspekcijskog sistema predstavlja konstantna neodgovornost postupajućih inspektora, koja dovodi do velike praznine u ostvarivanju principa dobre uprave i vladavine prava. Predmetni problem ima duboko ukorenjenu pozadinu, koja čini lanac decenijskog kršenja zakona u bliskoj vezi sa problemom sveprisutne korupcije u državnoj upravi. Glavni problem predstavlja upravo konstantna neprimena propisanih odredaba Zakona, kao osnovnog zakona iz oblasti inspekcijskog nadzora i drugih posebnih zakona koji uređuju posebne oblasti, a koje se odnose na kažnjavanje inspektora, odnosno, pokretanje relevantnih postupaka za utvrđivanje disciplinske, prekršajne i krivičnopravne odgovornosti. Na osnovu uočenog stanja neodgovornosti odgovornih lica za propuste u radu u vršenju inspekcijskog nadzora, dolazimo do suštinskog problema u sistemu inspekcijskih organa.

³⁸ Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018), član 12.

³⁹ Ibid, član 55.

Naime, usled situacija u kojima decenijski odgovorni inspektori ostaju neodgovorni, stvara se kvazi sistem koji ohrabruje sve prethodno navedene nezakonitosti, malverzacije i celokupno sistemsko ponašanje koje ne odgovara dostizanju cilja dobre uprave i vladavine prava. Shodno tome, tek kada

efektivno počnu da se primenjuju važeći propisi Republike Srbije u vezi sa utvrđivanjem odgovornosti službenih lica, u skladu sa standardom da odgovorni postanu odgovorni, moći ćemo da nastavimo sa reformatorskom integracijom inspekcije.

3. Unapređenje zakonskog okvira u oblasti zaštite životne sredine

Pre svega, neophodno je skrenuti pažnju na činjenicu da Republika Srbija na putu evropskih integracija i državne sveobuhvatne tranzicije, usvaja brojne zakone zanemarujući društvenu i pravnu stvarnost. S tim u vezi, kako bi došlo do sistemskih promena sa ciljem rešavanja suštinskih problema, neophodno je

da zakonodavac donosi zakone po meri konkretnog društva u smislu da se društvena stvarnost i zakoni podudaraju. U suprotnom, dolazimo do paradoksa da se zakoni nikako ne primenjuju, jer su inkorporisani u društveni sistem koji ga ne prihvata.

a) Materijalna prava inspektora

Na osnovu prethodno navedenih problema, uočen je veliki problem koji se ogleda u ljudskom faktoru u vidu neadekvatnog postupanja inspektora. Radi stvaranja održivog sistema, neophodno je da se unapredi položaj inspektora u smislu materijalnih primanja - naknade za rad, kako bi se zaštitila egzistencijalna sigurnost, odnosno, materijalni integritet inspektora, te kako bi se na taj način doprinelo i borbi protiv korupcije kroz princip podizanja odgovornosti iz aspekta finansijsko-ekonomskog rizika za službena lica koja krše važeće propise Republike Srbije. Takođe, unapređenje materijalnog aspekta dovelo bi i do veće motivisanosti i posvećenosti

radu. S tim u vezi, skrećemo pažnju na preporuku za unapređenje sistema, koja se odnosi na uvođenje varijabilnog novčanog inspekcijskog dodatka na platu, odnosno, osnovnu zaradu, koji bi bio u direktnoj vezi sa postignutim rezultatima rada inspektora, utvrđenih prilikom vrednovanja radne uspešnosti⁴⁰. Na osnovu navedenog, inspektor bi bio u mogućnosti da, dodatno, svojim radom, ostvari nagradu za izuzetna dostignuća u obavljanju poslova inspekcijskog nadzora, doprinos unapređenju rada službe, jačanju ugleda službe u svojoj oblasti rada, kreativan rad, inovacije ili drugi vid stvaralaštva koji je u znatnoj meri doprineo rezultatima rada službe⁴¹.

b) Učešće javnosti

Oblast zaštite životne sredine predstavlja povezani sistem koji zahteva saradnju inspekcijskih organa na svim nivoima funkcionisanja inspekcije. Povećanje sveobuhvatnosti i delotvornosti inspekcijskog nadzora i izbegavanja preklapanja i nepotrebnog

ponavljanja inspekcijskog nadzora obezbeđuje se kroz međusobnu saradnju u utvrđivanju programa rada i saradnju u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspekcijskog nadzora.

⁴⁰ Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj; Uporedno-pravna analiza unapređenja pravnog položaja inspektora, sa preporukama za unapređenje položaja i rada; Beograd; 2021; str. 504.

⁴¹ Ibid.

Zbog materije koja zahteva visoki stepen stručnosti i objedinjenog znanja za razne oblasti inspekcijskog nadzora saradnja u postupku vršenja inspekcijskog nadzora ostvaruje se naročito ako je određena oblast ili pitanje predmet inspekcijskog nadzora više inspekcija; kada je potrebno da više inspekcija istovremeno vrše inspekcijski nadzor prema istom subjektu, kao i radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. Reforma sistema inspekcije je pre svega utemeljena na ekonomskim razlozima, odnosno, na potrebama tržišne utakmice i unapređuju nesmetanog privrednog delovanja kroz stvaranje pouzdanog sistema pravne sigurnosti u odnosu države, inspekcijskih organa i nadziranih subjekata. S tim u vezi, u predmetnom privrednom usklašivanju funkcionisanja države pod pritiskom evropskih integracija, zapostavljena je oblast koja zaslužuje posebnu pažnju struke i znanja - oblast zaštite životne sredine. Iako je u poslednje vreme, od 2015. godine, došlo do povećanja poverenja između privrede, države i njenih inspekcijskih organa, oblast koja pokazuje velike mane u funkcionisanju sistema predstavlja oblast zaštite životne sredine. Naime, inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine, usled nedostatka stručnosti i znanja u posebnim oblastima postupanja i razumevanja životne sredine kao cikličnog odnosa svih nivoa državne vlasti; kao i povećanja stepena nesavesnog, neadekvatnog i neblagovremenog postupanja inspektora zahteva uključivanje stručnih entiteta koja poseduju specifična znanja iz oblasti zaštite životne sredine. RERI ovim putem skreće pažnju na veliki značaj organizacija civilnog društva, odnosno, udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine, u vezi sa sistem inspekcijskog nadzora. Usled nesumnjivog nepoverenja i manjka kadrova koje postoji u inspekcijskom nadzoru iz oblasti zaštite životne sredine, moramo da skrenemo pažnju na mogućnost uklju-

čivanja organizacija civilnog društva u određene sistemske faze inspekcijskog nadzora, kao jednog od preventivnih faktora u borbi protiv nezakonitog postupanja nadziranih subjekata s aspekta zakona kojim se urešuje oblast zaštite životne sredine.

Imajući u vidu navedeno, te kako inspekcijski sistem u Republici Srbiji počiva na načelu oficijelnosti, odnosno, pokretanja postupka inspekcijskog nadzora isključivo po službenoj dužnosti, to je neophodno da zakonodavac najpre sagleda problematiku načela oficijelnosti, koja se ogleda u nedovoljnoj stručnosti, neblagovremenosti i neadekvatnosti u postupanju inspekcijskih organa. U ovom delu, RERI skreće pažnju na činjenicu da udruženja koja su u skladu sa važećim propisima registrovana za oblast zaštite i unapređenja životne sredine mogu značajno da doprinesu na polju praćenja stanja i prijavljivanja raznih vidova nezakonitih postupanja nadziranih subjekata. Pre svega, naša preporuka za unaprešenje zakonskog okvira se odnosi na uključivanje prethodno navedenih udruženja u postupak praćenja stanja i utvrđivanje procene rizika kroz sistem donošenja strateških i godišnjih planova inspekcijskih nadzora. S tim u vezi, RERI smatra da je u ovom trenutku neophodno da zakonodavac utvrdi poseban status za učešće javnosti (udruženja građana) u upravnom postupku donošenja i usvajanja predmetnih strategija i planova inspekcijskog nadzora iz oblasti zaštite životne sredine. Naime, neophodno je da zakonodavac omogući da organizacije civilnog društva mogu aktivno da se uključe u postupak utvrđivanja dugogodišnjih strategija i planova inspekcijskog nadzora, kroz podnošenje mišljenja za unapređenje i utvrđivanje stanja, kao i u vezi sa procenom rizika iz oblasti zaštite životne sredine.

S tim u vezi, RERI smatra da uključivanje javnosti treba da se odnosi na postupak donošenja odluka o:

- strateškoj proceni uticaja planova i programa inspekcijskog nadzora na životnu sredinu;
- inspekcijski nadzor nad projektima čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- kontroli rada novih, odnosno postojećih postrojenja određenih razmera čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi (neophodno je da se utvrdi jedinstvena lista značajnih projekata, koji zaslužuju posebnu pažnju i opreznost s aspekta zaštite životne sredine);

Imajući sve navedeno u vidu, uvođenjem aktivne legitimacije javnosti u vezi sa prethodno navedenim visokorizičnim projektima, koji zahtevaju posebnu pažnju s aspekta zaštite životne sredine i čija realizacija i rad predstavljaju rizik po životnu sredinu i

zdravlje ljudi ili mogu dovesti do zagađivanja životne sredine, uspostavlja se jedinstvena integracija javnosti u celokupni sistem preventivnog delovanja i zaštite životne sredine.

VI LITERATURA

1. Milan Stefanović, prof. dr Dobrosav Milovanović, Jovana Stefanović, Ivan Dragošan; Vodič za primenu Zakona o inspekcijskom nadzoru; Beograd; Predstavništvo Cardno Emerging Markets USA Ltd. Beograd, Francuska 6, 11000 Beograd; 2015 godine;
2. Milan Stefanović, Dušan Radovanović, Danica Jolović; Vodič za primenu Zakona o inspekcijskom nadzoru - drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje; Beograd; Predstavništvo Cardno Emerging Markets USA Ltd. Beograd, Francuska 6, 11000 Beograd; 2017 godine;
3. Specijalni izveštaj Ombudsmana o ulozi inspekcijskih organa u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, Banja Luka, novembar 2020. godine
4. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj; Uporedno-pravna analiza unapređenja pravnog položaja inspektora, sa preporukama za unapređenje položaja i rada; Beograd; 2021;
5. Prof. dr. sc. Frane Staničić; Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu;
6. Vlada Crne Gore; Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016; Podgorica; 2011 godina;
7. Boris Marić, Željka Četković, Tamara Milaš; Uloga inspekcija u borbi protiv korupcije; Podgorica; Centar za građansko obrazovanje; 2014. godine;
8. Državna revizorska institucija; Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja - Upravljanje nacionalnim parkovima u Republici Srbiji br. 400-416/2021-06/52 od 06.12.2021. godine;



Jul 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija