

Inspekcije u Republici Srpskoj

Milena Simović

redovni profesor na Fakultetu za bezbjednost Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci

Sažetak: Narodna skupština Republike Srpske je nedavno donijela novi Zakon o inspekcijama Republike Srpske koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“, broj 18/20 od 4. marta 2020. godine. Donošenju ovog zakona prethodila je javna rasprava jer se njime uređuju pitanja koja su od posebnog značaja za građane i o kojima je neophodno da se najšire konsultuju zainteresovani organi i organizacije, naučne i stručne institucije. Između ostalog, u odnosu na ranije važeći Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj, uvedena je nova kategorija inspektora – inspektor posebne i unutrašnje kontrole, a sve u cilju podizanja kvaliteta rada inspektora, eliminisanja nezakonitog, nepravilnog i neprofesionalnog rada, poštovanja pravila vođenja postupka, ujednačavanja postupanja unapređivanjem internih postupaka i sticanja povjerenja građana i pravnih lica u rad inspekcija. Sa namjerom da se izbjegne dupliranje, odnosno preklapanje inspekcijских kontrola, regulisano je usklađivanje planova rada republičkih inspektora i inspektora koji poslove inspekcijског nadzora obavljaju na nivou jedinica lokalne samouprave, radi unapređivanja koordinacije rada inspekcija i djelotvornosti inspekcijског nadzora i praćenje njihove realizacije. Uz to, da bi se i kroz inspekcijски nadzor doprinijelo rastu privrede i konkurentnosti u oblasti poslovnog okruženja, propisana su nova ovlašćenja kojima se pojačava preventivno djelovanje Republičke uprave za inspekcijiske poslove, a koje se ogleda u pružanju savjetodavne pomoći subjektima nadzora.

Ključne riječi: inspekcije, inspekcijски nadzor, inspektori, kontrola, Republika Srpska.

Primljen / Received: 10. jul 2020. / July 10, 2020

Prihvaćen / Accepted: 10. jul 2020. / July 10, 2020

UVODNE NAPOMENE

Programom ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2019–2021. godina¹, reformskim mjerama u oblasti Poslovno okruženje i smanjenje neformalne ekonomije, predviđena je reforma Inspektorata Republike Srpske. Kao ključne prepreke za rast i konkurentnost u oblasti poslovnog okruženja i smanjenja neformalne ekonomije u oblasti inspekcija, prepoznate su sljedeće:

- preklapanje inspekcijских kontrola kod subjekata nadzora od dva nivoa inspekcija,
- nepostojanje koordinacije između republičkog i lokalnog nivoa inspekcija,
- izricanje više represivnih mjera u odnosu na preventivne mjere.

Osim toga, imajući u vidu činjenicu da je dosadašnji Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj², sa odgovarajućim izmjenama i dopunama u primjeni od 2010. godine, da je tokom primjene mijenjano više od polovine članova osnovnog teksta ovog zakona, shodno odredbi člana 59 Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske³ - bilo je potrebno pristupiti donošenju novog zakona.

¹ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 122/18.

² „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 74/10, 109/12, 117/12 i 44/16.

³ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/14.

Cijeneći dosadašnje napore Republičke uprave za inspekcijiske poslove⁴ da obezbijedi efikasne mehanizme za utvrđivanje pravilnog i potpunog činjeničnog stanja, propisana je mogućnost da inspektor preduzima sve potrebne mjere i radnje, radi utvrđivanja tačnog činjeničnog stanja, bez prethodne najave i predočavanja službene legitimacije subjektu nadzora. U zavisnosti od prirode kontrole, odnosno od djelatnosti kojom se subjekat bavi, inspektor je, ako se na drugi način ne mogu obezbijediti potrebni dokazi ili bi to bilo značajno otežano, ovlašćen da kupi proizvod ili naruči uslugu ukoliko je to način utvrđivanja činjeničnog stanja. Preduzimanje navedenih radnji ne smatra se podstrekavanjem ili navođenjem kontrolisanog lica na činijenje prekršaja.

Novim zakonom se uspostavlja jedinstven inspekcijски informacioni sistem, koji je u Inspektoratu u primjeni od 2010. godine i na nivou jedinica lokalne samouprave. Riječ je o upravljačkom informacionom sistemu koji u potpunosti podržava sve procese rada inspekcija u Republici Srpskoj kroz:

- posebne module za planiranje inspekcijског nadzora na bazi procjene rizika;
- pripremu za inspekcijски nadzor i efikasnu primjenu iskustva upotrebom inspekcijiske baze znanja;

⁴ U daljem tekstu: Inspektorat.

- izvršavanje inspeksijskog nadzora primjenom modela dinamičkog upravljanja procesima, predmetima i dokumentima, a na bazi definisanih inspeksijskih lista provjera;
- izradu inspeksijskih zapisnika i ostalih dokumenata u toku inspeksijskog pregleda posredstvom prenosnog računara i štampača;
- kreiranje statističkih izvještaja i vođenje evidencija o inspeksijskom nadzoru;
- procedure kancelarijskog poslovanja i elektronskog upravljanja dokumentima – evidentiranje pismena, dokumenata i priloga;
- raspoređivanje pismena, otvaranje predmeta i automatsko dodjeljivanje evidencionih brojeva;
- dostavu predmeta u rad, otpremu akata, arhiviranje predmeta – „administracija bez papira“;
- elektronsku razmjenu podataka i interoperabilnost.

I ovo je jedan od mehanizama koji će dovesti do bolje kontrole i jedinstvene primjene propisa inspekcija na svim nivoima, a kroz jedinstvenu bazu podataka će biti omogućeno lakše planiranje inspeksijskih kontrola na svim nivoima u cilju onemogućavanja dupliranja inspeksijskih kontrola kod istih subjekata kontrole.

Uzimajući u obzir da je raspolaganje oduzetom robom u prethodnom periodu bilo riješeno putem Republičke direkcije za robne rezerve, koja je prestala da postoji, ovim zakonom su usvojena nova rješenja u postupanju sa oduzetom robom.

Novim zakonom definisano je i da koordinaciju aktivnosti i procesa između Inspektorata, Ministarstva unutrašnjih poslova i Poreske uprave, vrši zajedničko radno tijelo, koje imenuje Vlada Republike Srpske.

OSNOVNE ODREDBE

Inspeksijski sistem Republike Srpske, u smislu ovog zakona, čine Inspektorat i inspektori u jedinicama lokalne samouprave. Cilj inspeksijskog nadzora je ostvarivanje i zaštita opšteg interesa, a nadzor se vrši preduzimanjem inspeksijskih mjera i radnji da bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa propisima.

Inspeksijski nadzor vrše inspektori Inspektorata⁵ na teritoriji Republike Srpske. Poslove inspeksijskog nadzora, kao povjerene poslove, na području jedinice lokalne samouprave vrše inspektori u jedinicama lokalne samouprave u zvanjima: inspektor za hranu, tržišni inspektor, poljoprivredni inspektor, veterinarski inspektor, vodni inspektor, saobraćajni inspektor, urbanističko-građevinski inspektor, ekološki inspektor i zdravstveni inspektor.

Definisano je i šta se smatra poslovnim prostorom - otvoreni ili zatvoreni prostor korišćen kao poslovni, prevozna sredstva i slično, u kojima subjekat nadzora pruža uslugu, obavlja djelatnost, odnosno rad (član 5 stav 1 tačka 8).

ORGANIZACIJA INSPEKCIJSKOG SISTEMA

Inspektorat je samostalna republička uprava koja vrši inspeksijske, upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa. Sjedište Inspektorata je u Banjoj Luci.

Nadzor nad radom Inspektorata vrši Vlada. Jedinice lokalne samouprave obavljaju povjerene poslove inspeksijskog nadzora iz nadležnosti Inspektorata, u skladu sa ovim zakonom.

Odluku o potrebnom broju inspektora u jedinicama lokalne samouprave utvrđuje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, uz prethodno pribavljeno mišljenje Inspektorata, a u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast lokalne samouprave. Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine vrši raspoređivanje inspektora, uz prethodnu saglasnost Inspektorata. Uz to, inspektor iz jedne jedinice lokalne samouprave može trajno obavljati inspeksijski nadzor na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave, ukoliko se o tome sporazumiju gradonačelnici, odnosno načelnici opština, a u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast lokalne samouprave. Radi se o jednokratnom prenošenju mjesne nadležnosti iz opravdanih razloga. Postoje i drugi opravdani razlozi zbog kojih je bilo potrebno dozvoliti ovakvu mogućnost (npr. podnesen zahtjev za izuzeće jedinog opštinskog, odnosno gradskog inspektora, sumnja u njihovu pristrasnost u vezi s nekim konkretnim predmetom i sl.).

Članom 11 propisano je Inspektorat vrši nadzor nad radom inspektora u jedinici lokalne samouprave. Kada pojedine inspeksijske poslove vrše inspektori u jedinici lokalne samouprave, Inspektorat prema tim inspektorima ima, pored opštih ovlašćenja u nadzoru propisanih zakonom kojim se uređuju pitanja od značaja za osnivanje, organizaciju i rad republičkih organa uprave, pravo i dužnost da: 1) oduzme saglasnost inspektorima za kojeg se u vršenju nadzora nad radom utvrdi da poslove ne obavlja blagovremeno, stručno, zakonito i savjesno, 2) organizuje zajedničke inspeksijske kontrole sa inspektorima Inspektorata, kada to potrebe zahtijevaju, 3) po pravu nadzora poništi ili ukine rješenje inspektora, 4) traži izvještaje, podatke i obavještenja o izvršenju povjerenih poslova nadzora.

NADLEŽNOST INSPEKCIJSKIH ORGANA

U okviru vršenja poslova iz redovne nadležnosti, inspeksijski nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju opšti uslovi obavljanja djelatnosti, odnosno posjedovanje rješenja o upisu u odgovarajući registar, vrše svi inspektori određeni ovim zakonom. S tim u vezi, u članu 15 dodat je stav 4 koji propisuje da u okviru vršenja poslova iz redovne nadležnosti - inspektori vrše provjeru primjene propisa o registraciji obveznika doprinosa u jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa. Zakonom o poreskom postupku je već uređeno navedeno postupanje, zbog čega je bilo potrebno uskladiti ovlašćenja inspektora.

⁵ U daljem tekstu: republički inspektori.

U članu 17 je utvrđeno da tržišni inspektor obavlja inspekcijski nadzor u vezi sa pridržavanjem propisa koji se odnose na trgovinu, ugostiteljstvo, turizam, usluge, zaštitu potrošača, cijene, mjerne jedinice i mjerila, intelektualnu svojinu, kvalitet tečnog naftnog goriva pri uvozu, bezbjednost neprehrambenih proizvoda i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom. Navedena formulacija se uobičajeno koristi u zakonima i podzakonskim aktima i podrazumijeva da, osim nadležnosti nabrojanih ovim zakonom, tržišni inspektor ima nadležnosti i u oblastima definisanim posebnim materijalnim propisima iz svih oblasti koje pokriva ova inspekcija. U djelokrug poslova tržišnog inspektora dodata je nova oblast nadzora – kvalitet tečnih naftnih goriva pri uvozu, radi usklađivanjem sa materijalnim propisima iz te oblasti.

U članu 18 regulisano je da okviru poljoprivredne inspekcije, inspekcijski nadzor vrše inspektori u zvanjima: 1) fitosanitarni inspektor – obavlja inspekcijski nadzor u vezi sa pridržavanjem propisa koji se odnose na fitosanitarnu oblast (zaštita zdravlja bilja, sredstva za zaštitu bilja, sjeme i sadni materijal, đubriva i oplemenjivači zemljišta) i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom, 2) poljoprivredni inspektor – obavlja inspekcijski nadzor u vezi sa pridržavanjem propisa koji se odnose na primarnu biljnu proizvodnju, zaštitu poljoprivrednog zemljišta, podstičaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom.

Nadležnosti tehničke inspekcije obuhvataju posebne inspekcije koje su sadržane u članu 22.

U djelokrugu poslova saobraćajnog inspektora dodata je nova oblast nadzora – elektronski potpis i elektronski dokument, radi usklađivanja sa materijalnim propisima iz te oblasti. Tako, saobraćajni inspektor obavlja inspekcijski nadzor u vezi sa pridržavanjem propisa koji se odnose na javne puteve i drumski saobraćaj, stanice za tehnički pregled vozila, željeznice i željeznički saobraćaj, vodni saobraćaj, poštanski saobraćaj, telekomunikacije, međunarodni i međuentitetski prevoz lica i stvari u drumskom prevozu, elektronski potpis i elektronski dokument i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom.

Odredba člana 24 rezultat je praktične potrebe razdvajanja urbanističko-građevinske i ekološke inspekcije i potrebe da se za svaku od ovih inspekcija striktno propiše adekvatna i strogo profilisana stručna sprema. S tim u vezi, izvršena je podjela inspekcijskih zvanja, dok će tražena stručna sprema biti predmet regulisanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Inspektoratu.

U vezi sa članom 26, novina se ogleda u podjeli inspekcijskih zvanja po oblastima nadzora. U okviru zdravstvene inspekcije, uvedeno je posebno zvanje – farmaceutski inspektor. On obavlja nadzor nad primjenom propisa koji se odnose na promet na malo i upotrebu lijekova i medicinskih sredstava i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom,

U članu 27, u okviru prosvjetne inspekcije, uvedeno je posebno zvanje – inspektor za sport. Ova intervencija je izvršena na način da je promijenjen naziv zvanja prosvjetnog inspektora u inspektora za prosvjetu i sport, čime je i kroz inspekcijsko zvanje pokrivena i ova oblast nadzora.

INSPEKCIJSKI POSLOVI

Inspekcijski poslovi u odnosu na poslove istog stepena složenosti u republičkim organima uprave i lokalne samouprave smatraju se poslovima sa posebnim i otežanim uslovima rada (član 29).

U članu 30 je regulisano da poslove inspektora može obavljati lice koje, pored propisanih opštih i posebnih uslova za zapošljavanje u republičkom organu uprave na radnom mjestu državnog službenika, ima visoku stručnu spremu, odnosno prvi ciklus odgovarajućeg studija koji se vrednuje sa najmanje 240 ECTS bodova ili ekvivalent ili prvi i drugi ciklus koji se u zbiru vrednuju sa najmanje 300 ESTS bodova ili ekvivalent ili integrisani studij koji se vrednuje sa najmanje 300 ESTS bodova ili ekvivalent i ima najmanje tri godine radnog iskustva u odgovarajućem smjeru i stepenu stručne spreme. Poslove inspektora za poseban nadzor i unutrašnju kontrolu može obavljati lice koje, pored propisanih opštih i posebnih uslova za zapošljavanje u republičkom organu uprave na radnom mjestu državnog službenika, ima visoku stručnu spremu, odnosno prvi ciklus odgovarajućeg studija koji se vrednuje sa najmanje 240 ECTS bodova ili ekvivalent ili prvi i drugi ciklus koji se u zbiru vrednuju sa najmanje 300 ESTS bodova ili ekvivalent ili integrisani studij koji se vrednuje sa najmanje 300 ESTS bodova ili ekvivalent i ima najmanje četiri godine radnog iskustva u odgovarajućem smjeru i stepenu stručne spreme, od čega najmanje jednu godinu radnog iskustva na poslovima inspektora u odgovarajućem smjeru i stepenu stručne spreme.

Dakle, za poslove inspektora se traži tri godine radnog iskustva u tom stepenu stručne spreme, a za inspektora za posebnu i unutrašnju kontrolu četiri godine radnog iskustva, od čega najmanje jednu godinu radnog iskustva na poslovima inspektora. Na radnopravni status republičkih inspektora primjenjuju se odredbe ovog zakona i odredbe zakona kojim se uređuje radnopravni status državnih službenika, a na radnopravni status inspektora u jedinicama lokalne samouprave primjenjuju se odredbe ovog zakona i odredbe zakona kojim se uređuje radnopravni status službenika i namještenika u jedinicama lokalne samouprave.

Poslove glavnog republičkog inspektora, sa statusom pomoćnika direktora Inspektorata, može obavljati lice koje ima i najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima inspektora u odgovarajućem smjeru i stepenu stručne spreme. Inspekcijsko zvanje inspektor stiće na osnovu ispunjavanja propisanih uslova, rasporedom na određeno radno mjesto ili ovlašćivanjem za obavljanje poslova iz druge inspekcijske oblasti, ukoliko ispunjava uslove stručne spreme propisane za obavljanje poslova inspektora u toj inspekcijskoj oblasti.

Inspektor ne može obavljati privredne, trgovačke ili druge djelatnosti, niti učestvovati u radu stručnih komisija organa uprave koje daju dozvole ili mišljenja za izdavanje dozvola za obavljanje djelatnosti koje podliježu inspekcijском nadzoru, niti može u okviru inspekcijского nadzora davati prethodna mišljenja o ispunjenosti uslova ili davati dozvole za obavljanje djelatnosti koje podliježu inspekcijском nadzoru. O uslovima i slučajevima u kojima se može dati posebno odobrenje za obavljanje dodatne aktivnosti primjenjuju se odredbe posebnog propisa kojim je to pitanje uređeno za zaposlene u republičkim organima uprave i jedinicama lokalne samouprave.

Službene uniforme propisane su samo za inspektore u spoljno-trgovinskom prometu, a ne za sve inspektore. Pravilnik o izgledu i načinu korišćenja službenih uniformi donosi direktor Inspektorata, uz saglasnost Vlade.

INSPEKCIJSKI NADZOR

Član 35 odnosi se na postupak inspekcijского nadzora koji inspektor pokreće i vodi po službenoj dužnosti. Novina je stav 6 ovog člana kojim je propisano da je inspektor obavezan, ako se radi o povredi prava iz radnog odnosa, da o utvrđenom činjeničnom stanju i preduzetim mjerama, pisanim putem, obavijesti i sindikat, u roku od 30 dana od dana prijema predstave.

Inspektor u obavljanju inspekcijского nadzora samostalno vodi postupak, donosi rješenje i preduzima mjere i radnje u okviru svojih prava, dužnosti i ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom i drugim propisima. Niko ne može korišćenjem službenog položaja ili na drugi način onemogućiti ili ometati inspektora u vršenju inspekcijского nadzora i preduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašćen. Inspektor je dužan da obavijesti direktora Inspektorata o svakom bitnijem narušavanju digniteta, samostalnosti i nezakonitog uticaja na njegov rad.

Član 37 odnosi se na definisanje jedinstvenog inspekcijского informacionog sistema. Jedinstveni inspekcijский informacioni sistem je upravljački informacioni sistem koji u potpunosti podržava sve procese rada inspekcija u Republici Srpskoj. Uputstvo o sadržaju i načinu korišćenja jedinstvenog inspekcijского informacionog sistema propisuje direktor Inspektorata.

Član 38 odnosi se na prava i dužnosti inspektora u postupku inspekcijского nadzora. Brisana je tačka 8 koja se odnosila na pravo i dužnost inspektora da označi mjesto pregleda i preduzme druge mjere do okončanja inspekcijского pregleda, jer je označavanje mjesta pregleda u okviru provođenja radnje dokazivanja pretresanja stana i drugih prostorija uređena Zakonom o krivičnom postupku.

Član 39 propisuje da je u vršenju inspekcijского nadzora inspektor obavezan da najavi kod subjekta nadzora obavljanje inspekcijского pregleda, osim ako bi najava umanjila uspješnost inspekcijского nadzora. U zavisnosti od predmeta kontrole, prethodna najava može biti korisna i cjelishodna (npr. u slučaju pregleda poslovnih knjiga), dok u drugim slučajevima (npr. u slučaju sumnje da subjekt nadzora ima

neprijavljene radnike), ova odredba omogućava inspektorima da izvrše kontrolu bez prethodne najave, tako da je odredba u potpunosti opravdana.

U članu 40 regulisano je da Inspektorat osniva organizacionu jedinicu za posebnu i unutrašnju kontrolu, sa ciljem utvrđivanja nezakonitog rada, nedoličnog ponašanja inspektora i ostalih eventualnih zloupotreba koje je izvršio inspektor. Poslove posebne i unutrašnje kontrole vrše inspektori za posebnu i unutrašnju kontrolu.

U cilju unapređivanja rada inspekcijских organa, smanjenja zloupotreba ovlašćenja, a samim tim i stepena sive ekonomije, uvedena je nova kategorija inspektora – inspektor posebne i unutrašnje kontrole. Radi se o službenicima Inspektorata koji su ovlašćeni da sprovode poseban inspekcijский pregled i unutrašnju kontrolu sa ciljem utvrđivanja nezakonitog rada, nedoličnog ponašanja inspektora i ostalih eventualnih zloupotreba koje je izvršio inspektor, kao i vršenje ponovnog inspekcijского pregleda, kod istog subjekta nadzora, ako se sumnja da prethodni inspekcijский pregled nije izvršen u skladu sa propisima.

SUBJEKAT NADZORA

Subjekt nadzora je stranka u postupku inspekcijского nadzora. Druga lica nemaju svojstvo stranke u postupku inspekcijского nadzora. Subjekt nadzora ima pravo da daje primjedbe na postupanje inspektora u toku inspekcijского nadzora i tačnost utvrđenog činjeničnog stanja. Ukoliko inspektor, tokom vršenja inspekcijского nadzora, utvrdi da je subjekt nadzora angažovao privredno društvo ili preduzetnika koji nije registrovan u Republici Srpskoj, kao i da postoje nepravilnosti, preduzima protiv subjekta nadzora mjere i radnje propisane zakonom.

Subjekt nadzora obavezan je da inspektorima dozvoli i omogući nesmetano vršenje inspekcijского pregleda, daje obavještenja i stavlja na uvid isprave, odnosno podatke koji su potrebni za vršenje inspekcijского pregleda i obezbijedi uslove neophodne za nesmetan rad i utvrđivanje činjeničnog stanja. Da bi na potpuniji način utvrdio činjenično stanje, inspektor može od subjekta nadzora zatražiti izvršenje pojedine radnje i tokom vršenja inspekcijского pregleda. Subjekt nadzora obavezan je da postupi po prijedlogu i nalogu inspektora.

Subjekt nadzora obavezan je da najkasnije u roku od tri dana od dana isteka roka određenog za postupanje po rješenju, pismeno obavijesti inspektora da je postupio po rješenju. Uz ovo obavještenje, subjekt nadzora obavezan je da dostavi i dokaz o izvršenju naloženih mjera, ukoliko priroda izvršenja mjere to dozvoljava.

Lice koje nije subjekt nadzora obavezno je da dozvoli vršenje inspekcijского pregleda kada postoji osnovana sumnja da se u njegovim objektima nalaze predmeti koji su u vezi sa inspekcijским nadzorom. Ako ovo lice ne dozvoli vršenje inspekcijского pregleda, prema njemu se primjenjuju ovlašćenja koja inspektor u inspekcijском nadzoru ima prema subjektu nadzora.

INSPEKCIJSKI PREGLED

Inspeksijski pregled sprovodi se kao: 1) neposredni inspeksijski pregled, koji se sprovodi kod subjekta nadzora, direktnim uvidom u opšte i pojedinačne akte, uslove i način rada i postupanja subjekta nadzora u vezi sa pridržavanjem propisa i predstavlja osnovni metod utvrđivanja činjeničnog stanja u postupku inspeksijskog nadzora, 2) posredni inspeksijski pregled, koji se sprovodi u službenim prostorijama Inspektorata, odnosno jedinice lokalne samouprave, uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju.

Inspeksijski pregled može biti redovni, vanredni i kontrolni. Redovni inspeksijski pregled vrši se u skladu sa planovima rada inspeksijskih organa. Vanredni inspeksijski pregled vrši se kada dođe do promjena okolnosti u odnosu na utvrđeni plan rada, a realizuje se ukoliko to zatraži organ koji je nadležan za vršenje nadzora nad radom inspeksijskog organa ili resorno ministarstvo, odnosno na osnovu inicijativa drugih organa, pravnih ili fizičkih lica. Kontrolni inspeksijski pregled vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su naložene subjektu nadzora u okviru redovnog i vanrednog inspeksijskog pregleda.

Inspeksijski pregled se vrši uz prisustvo subjekta nadzora, odnosno odgovornog lica u subjektu nadzora ili drugog lica koje obavlja poslove kod subjekta nadzora. Inspeksijski pregled kod subjekta nadzora može se izvršiti i bez prisustva odgovornog ili drugog lica subjekta nadzora ako bi odlaganje vršenja inspeksijskog pregleda umanjilo uspješnost inspeksijskog pregleda.

Ako inspektor ne zatekne odgovorno ili drugo lice, a nije moguće izvršiti inspeksijski pregled bez prisustva nekog od njih, inspektor ostavlja poziv odgovornom licu da u određeno vrijeme prisustvuje vršenju inspeksijskog pregleda ili da obezbijedi prisustvo drugog lica. Ako odgovorno ili drugo lice subjekta nadzora i pored poziva ne bude prisutno u određeno vrijeme, smatra se da nije omogućilo vršenje inspeksijskog pregleda. U ovom slučaju inspektor ostavlja novi poziv da odgovorno ili drugo lice u određeno vrijeme bude prisutno radi vršenja pregleda, uz upozorenje da će se subjektu nadzora u slučaju ponovnog neodazivanja izreći mjera zabrane obavljanja djelatnosti u skladu s ovim zakonom. Ako se odgovorno ili drugo lice subjekta nadzora i pored poziva ne odazove, inspektor subjektu nadzora izriče mjeru zabrane obavljanja djelatnosti u skladu s ovim zakonom.

U svim slučajevima u kojima inspeksijskom pregledu nije prisustvovalo odgovorno ili drugo lice subjekta nadzora, inspektor ostavlja licu koje je prisustvovalo inspeksijskom pregledu jedan primjerak zapisnika o izvršenom inspeksijskom pregledu, sa upozorenjem da subjekat nadzora može u roku od tri dana od dana uručivanja zapisnika prigovoriti na zapisnikom utvrđeno činjenično stanje i priložiti dokaze. Pravo subjekta nadzora na osporavanje utvrđenog činjeničnog stanja ne utiče na dalji tok vođenja postupka i preduzimanje mjera.

Inspektor može naložiti subjektu nadzora da u roku, koji ne može biti duži od 15 dana, pripremi ili dostavi tačne i potpune podatke, obavještenja i druge materijale koji su mu potrebni za obavljanje inspeksijskog nadzora. Ako subjekat nadzora ne postupi tako, smatra se da onemogućava obavljanje inspeksijskog nadzora.

Inspektor sačinjava zapisnik o inspeksijskom pregledu na mjestu vršenja inspeksijskog pregleda tokom neposrednog inspeksijskog nadzora. Izuzetno, kad zbog obima i složenosti inspeksijskog nadzora, njegove prirode i okolnosti nije moguće sačiniti zapisnik u toku inspeksijskog pregleda, zapisnik se sačinjava u službenim prostorijama organa, u roku od tri dana od dana izvršenog pregleda.

Inspektor i ovlašćeno, odgovorno ili drugo lice subjekta nadzora koje je prisustvovalo inspeksijskom pregledu potpisuju zapisnik nakon završenog inspeksijskog pregleda. Ako ovo lice odbije da potpiše zapisnik, inspektor konstatuje razloge njegovog odbijanja. Odbijanje potpisivanja zapisnika ne zadržava dalje vođenje postupka.

MJERE I RADNJE NA OSNOVU ČINJENICA I OKOLNOSTI UTVRĐENIH U INSPEKCIJSKOM PREGLEDU

Novina je član 55, kojim se propisuje postupanje inspektora u situaciji kada je neophodno ući u stan ili drugu prostoriju, a opravdano se sumnja da bi se pretresom stana ili druge prostorije mogli naći predmeti ili drugi tragovi koji bi mogli da budu od ključne važnosti za postupak. Inspektor kao ovlašćeni organ, ukoliko mu vlasnik ili korisnik stana ili druge prostorije ne dozvole ulazak, primjenjuje odredbe zakona o prekršajnom postupku, tako da nadležnom sudu podnosi zahtjev za izdavanje naredbe za pretresanje stana, prostorija i lica.

Ako inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen propis, rješenjem nalaže otklanjanje nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka i određuje rok za njihovo izvršenje. Ovim rješenjem može se, zavisno od predmeta i prirode utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu: 1) naložiti donošenje, stavljanje van snage ili odgađanje izvršenja odgovarajućeg akta i preduzimanje drugih odgovarajućih mjera utvrđenih posebnim propisom potrebnih radi otklanjanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu, 2) zabraniti subjektu nadzora obavljanje djelatnosti, postupanje ili preduzimanje radnji koje su u suprotnosti sa drugim zakonom ili propisom do otklanjanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka, 3) narediti subjektu nadzora otklanjanje nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka, određujući način i rok za njihovo otklanjanje, 4) preduzeti druge mjere i radnje utvrđene posebnim propisom. Izuzetno, ako inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora utvrdi da subjekat nadzora ne posjeduje rješenje o upisu u sudski registar, odnosno da ne posjeduje rješenje o registraciji preduzetnika, rješenjem izriče mjeru zabrane obavljanja nezakonite djelatnosti do otklanjanja nepravilnosti.

Ako inspektor subjektu nadzora zabranjuje obavljanje djelatnosti, a on djelatnost obavlja u više organizacionih jedinica (pogona, fabrika, prodavnica, izdvojenih poslovnih mjesta, radilišta i slično), zabrana obavljanja djelatnosti će se odnositi na poslovni prostor, odnosno prostoriju gdje je učinjena povreda propisa, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Inspektor izdaje prekršajni nalog za učinjeni prekršaj. Inspektor podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Pored ovih ovlaštenja, inspektor je obavezan da: 1) odmah prijavi nadležnom javnom tužilaštvu krivično djelo za koje sazna u toku inspeksijskog nadzora, 2) preduzme mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo i drugi dokazi, kao i da obavijesti, bez odgađanja, ovlašćeno službeno lice, 3) obavještava drugi organ o potrebi preduzimanja mjera iz nadležnosti tog organa, 4) preduzima druge mjere i radnje utvrđene posebnim propisom.

INSPEKCIJSKE MJERE

Inspektor može preduzeti istovremeno više mjera utvrđenih ovim i drugim zakonima. Inspektor mjere propisane ovim i drugim zakonima preduzima bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana završetka inspeksijskog pregleda i utvrđivanja svih činjenica presudnih za njihovo preduzimanje. Nepreduzimanje mjera u navedenom roku ne isključuje obavezu i mogućnost njihovog kasnijeg preduzimanja.

Inspeksijske mjere inspektor izriče usmenim rješenjem u slučajevima kada: 1) ocijeni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, životinja, imovinu veće vrijednosti i opasnost po životnu sredinu, 2) ukoliko utvrdi da subjekat nadzora ne posjeduje odobrenje za rad ili nije registrovan za obavljanje djelatnosti, 3) je u pitanju zaštita drugog važnog javnog interesa. U ovom slučaju, inspektor je obavezan da u roku od tri dana od dana izvršenog pregleda donese rješenje u pisanoj formi. U slučaju da je rješenjem izrečena mjera zabrane, obilježava se istovremeno sa njenim izricanjem.

Protiv rješenja inspektora može se izjaviti žalba resornom ministarstvu u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja. Kada je resorno ministarstvo subjekat nadzora, žalba protiv rješenja inspektora nije dozvoljena, ali se može pokrenuti upravni spor. Žalba izjavljena na rješenje inspektora ne odlaže izvršenje rješenja.

Izuzetno, na obrazložen prijedlog žalioaca izjavljenog uz žalbu može se dozvoliti da žalba odlaže izvršenje rješenja do donošenja odluke o žalbi, ako žalilac učini vjerovjnim da bi izvršenjem rješenja nastupila znatna materijalna šteta koja se na drugi način ne može otkloniti, a odlaganje se ne protivi javnom interesu. O prijedlogu odlučuje zaključkom direktor Inspektorata. Protiv ovog zaključka nije dopuštena.

Subjekt nadzora obavezan je da postupi po rješenju inspektora. Inspektor prati izvršenje izrečenih mjera u rje-

šenju. Izvršenje rješenja inspektora pokreće se na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i izvršenog inspeksijskog pregleda kojim je utvrđeno da izvršenik, u ostavljenom roku, nije izvršio mjere izrečene u rješenju ili ih je izvršio samo djelimično. Nakon što inspektor utvrdi da izvršenik nije izvršio mjere izrečene u rješenju ili ih je izvršio samo djelimično, obavještava izvršenika da je rješenje postalo izvršno i navodi način prinudnog izvršenja rješenja, u zavisnosti od prirode izvršenikove obaveze.

Na pisani prijedlog izvršenika može se u opravdanim slučajevima dozvoliti odlaganje prinudnog izvršenja rješenja, osim ako zakonom ili drugim propisom nije isključena mogućnost odlaganja izvršenja mjere naložene rješenjem i ako se to ne protivi javnom interesu. O prijedlogu odlučuje isti organ i po istom postupku kako je propisano članom 62 ovog zakona.

Kad postoji mogućnost da se izvršenje sprovede na više načina i primjenom različitih prinudnih sredstava, izvršenje se sprovodi na način i sredstvima koji dovode do cilja u najkraćem roku.

Ako se izvršenje uopšte ne može sprovesti ili se ne može sprovesti na način definisan čl. 67 i 68 ovog zakona, rješenje se može sprovesti i neposrednom prinudom, o čemu se izvršenik unaprijed upozorava u obavještenju.

U postupku inspeksijskog nadzora, inspektor je ovlašćen i da uzme uzorke za laboratorijsku analizu. Troškove analiza snosi: 1) uvoznik, bez obzira na rezultate analize, 2) proizvođač ili uvoznik u slučaju potrebe da se analizom provjere informacije o ispravnosti proizvoda koja je utvrđena van Republike Srpske, bez obzira na rezultat analize, a ukoliko proizvođač, odnosno uvoznik nije na teritoriji Republike Srpske, troškove snosi subjekat nadzora, 3) svi drugi subjekti nadzora, ako analiza pokaže da je uzorak neispravan.

Pravilnik kojim se propisuje postupak uzimanja uzoraka, njihovog čuvanja, način dostavljanja stručnim laboratorijama i troškova postupka uzorkovanja donosi direktor Inspektorata, uz saglasnost Vlade. Oblik i način neposredne prinude određuje inspektor u skladu sa prirodom izrečene mjere.

ODUZIMANJE ROBE

Inspektor oduzima robu u slučajevima propisanim ovim ili posebnim zakonom. O oduzimanju robe inspektor donosi rješenje i izdaje potvrdu o oduzimanju robe. Rješenje i potvrda o oduzetoj robi su dokumenti na osnovu kojih se roba otkupljuje, preuzima i skladišti, odnosno određuje drugi način postupanja u skladu sa ovim zakonom.

Ukoliko se oduzeta roba može dalje prometovati i upotrebljavati, inspektor će, uz prethodnu saglasnost direktora Inspektorata i neposrednog rukovodioca, odnosno gradonačelnika ili načelnika opštine i neposrednog rukovodioca, ponuditi subjektu nadzora od kojeg je roba oduzeta da robu otkupi na licu mjesta, prema vrijednostima robe po kojima je zatečena u prometu, a u nedostatku toga, prema

prosječnoj tržišnoj vrijednosti takve robe u prometu. Izuzetno, robu oduzetu u inspekcijskom nadzoru, čija je proizvodnja, promet ili upotreba u skladu sa posebnim propisima zabranjena, kao i robu koja se u skladu sa posebnim propisima ne može staviti u dalji promet, subjekat nadzora na odgovarajući način uništava nakon konačnosti odluke o oduzimanju robe, uz neophodne mjere kontrole kojima se onemogućava ponovno stavljanje robe u promet i upotrebu, odnosno kojim se obezbjeđuje trajno uništavanje bitnih svojstava robe, uz poštovanje propisa o zaštiti životne sredine.

Ako je za oduzetu robu potrebno osigurati uskladištenje i čuvanje, inspektor će o uskladištenju i čuvanju odlučiti u rješenju o oduzimanju robe, a može je privremeno ostaviti na čuvanje kod subjekta nadzora, čija je dužnost da čuva robu koja mu je povjerena. Ukoliko subjekat nadzora ne otkupi oduzetu robu, direktor Inspektorata, odnosno gradonačelnik ili načelnik opštine, nakon konačnosti odluke o oduzimanju robe, određuje za svaki pojedinačni slučaj dalji način postupanja sa oduzetom robom, u zavisnosti od vrste i prirode robe, u skladu sa uredbom Vlade iz stava 15 ovog člana..

Izuzetno, sa oduzetom robom se može odmah postupiti ukoliko je ta roba podložna propadanju ili ako njeno čuvanje iziskuje troškove koji su nesrazmjerno veliki u odnosu na vrijednost oduzete robe. Izuzetno, oduzeti šumski drveni sortimenti predaju se nadležnom šumskom gazdinstvu Javnog preduzeća šumarstva „Šume Republike Srpske“ radi uskladištenja, čuvanja i daljeg postupanja.

Sredstva dobijena prodajom robe prihod su budžeta Republike Srpske, izuzev sredstava dobijenih prodajom oduzetih drvnih sortimenata, koja se raspodjeljuju u skladu sa uredbom Vlade iz stava 15 ovog člana. Način uskladištenja, čuvanja, otkupa, uništavanja i druge vidove raspolaganja robom oduzetom u postupku inspekcijskog nadzora uredbom propisuje Vlada.

O oduzimanju robe i drugih stvari inspektor sačinjava potvrdu. Potvrda sadrži podatke o: imenu i prezimenu, odnosno nazivu subjekta nadzora, vremenu i mjestu oduzimanja, pravnom osnovu za oduzimanje, vrsti, vrijednosti, količini i drugim za identifikaciju važnim obilježjima robe i drugih stvari, kao i potpis inspektora.

U postupku inspekcijskog nadzora, na pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

KAZNENE ODREDBE

Novčanom kaznom od 3.000 KM do 9.000 KM kazniće se za prekršaj pravno lice ako ne postupi po rješenju inspektora (član 63 stav 1). Za ovaj prekršaj kazniće se i preduzetnik, odgovorno lice u pravnom licu, odnosno odgovorno lice u republičkom organu i organu jedinice lokalne samouprave, novčanom kaznom od 2.000 KM do 6.000 KM, odnosno i fizičko lice novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM.

Novčanom kaznom od 2.000 KM do 6.000 KM kazniće se za prekršaj pravno lice ako: 1) inspektor ne dozvoli ili ne omogući vršenje inspekcijskog pregleda, ili ne pruži obavještenja i ne stavi na uvid isprave, odnosno podatke koji su potrebni za vršenje pregleda, ne obezbijedi uslove neophodne za nesmetan rad i utvrđivanje činjeničnog stanja (član 42 stav 1), 2) ne postupi po nalogu inspektora koji je dat tokom vršenja inspekcijskog pregleda (član 42 stav 3), 3) onemogućiti vršenje inspekcijskog pregleda, tako da i uprkos dostavljenom pozivu ne prisustvuje vršenju inspekcijskog pregleda ili ne obezbijedi prisustvo drugog lica u inspekcijskom pregledu (član 47), 4) ne postupi po nalogu inspektora da, u roku koji mu inspektor odredi, pripremi ili dostavi tačne i potpune podatke, obavještenja i druge materijale koji su potrebni za obavljanje inspekcijskog nadzora (član 49). Za ovaj prekršaj kazniće se i preduzetnik, odgovorno lice u pravnom licu, odnosno odgovorno lice u republičkom organu uprave i organu jedinice lokalne samouprave, novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM, odnosno i fizičko lice novčanom kaznom od 800 KM do 2.400 KM.

Novčanom kaznom od 100 KM do 300 KM kazniće se fizičko lice koje na zahtjev inspektora ne stavi na uvid isprave kojima se može utvrditi njegov identitet (lična karta, pasoš i slično) (član 38 tačka 1). Novčanom kaznom od 200 KM do 600 KM kazniće se fizičko lice koje ne dozvoli vršenje inspekcijskog pregleda kada postoji osnovana sumnja da se u njegovim objektima nalaze predmeti koji su u vezi sa inspekcijskim pregledom (član 44 stav 1).

Novčanom kaznom od 500 KM do 1.500 KM kazniće se za prekršaj pravno lice ako u propisanom roku pismeno ne obavijesti inspektora o izvršenju rješenja i ne dostavi dokaz o tome (član 43). Za ovaj prekršaj kazniće se i preduzetnik, odgovorno lice u pravnom licu, odnosno odgovorno lice u republičkom organu uprave i organu jedinice lokalne samouprave, novčanom kaznom od 200 KM do 600 KM, odnosno i fizičko lice novčanom kaznom od 100 KM do 300 KM.

ZAKLJUČAK

U vezi sa uticajem na poslovno okruženje, treba očekivati da će novi zakon, kroz pojačavanje inspekcijske kontrole, kao i kroz usklađivanje rada svih inspekcijskih službi koje čine inspekcijski sistem Republike Srpske, pozitivno uticati na poslovni ambijent. Kako bi se kroz inspekcijski nadzor doprinijelo rastu privrede i konkurentnosti u oblasti poslovnog okruženja, zakonom su utvrđena nova ovlašćenja kojima se pojačava preventivno djelovanje inspektora putem savjetodavnih posjeta mikroprivrednim subjektima koji su registrovani u periodu kraćem od godinu dana ili u slučaju donošenja novog propisa kojeg subjekat nadzora primjenjuje u svom poslovanju. Naime, uvođenjem organizacione jedinice za posebnu i unutrašnju kontrolu utičaću se na savjesniji rad drugih inspektora. Takođe, putem ove organizacione jedinice omogućava se ponovni inspekcijski pregled, ukoliko se smatra da prethodni inspekcijski pre-

gled drugi inspektor nije izvršio u skladu sa propisima koji se primjenjuju u postupku inspeksijskog nadzora.

Novi zakon će se pozitivno uticati i na rast privrede i konkurentnost u oblasti poslovnog okruženja, s obzirom na to da se uvode nova ovlašćenja koja se ogledaju u nepokretanju prekršajnog gonjenja, odnosno odlaganju prekršajnog gonjenja privrednih subjekata u određenim slučajevima, čime se pojačava preventivno djelovanje inspektora. Na ovaj način, istovremeno se nastoji pomoći privrednim subjektima da ne snose odgovornost za nepravilnosti koje nemaju značajnih štetnih posljedica po javne i privatne interese, kada priroda i značaj prekršaja ne opravdavaju preduzimanje gonjenja, te u slučajevima kada postoje lakše štetne posljedice koje je subjekat nadzora otklonio. Uz to, putem instituta „prikrivena kupovina ili prikriveno korištenje usluga“ olakšaće se utvrđivanje pravilnog i potpunog činjeničnog stanja za potrebe inspeksijskog nadzora, a čime će se na indirektan način uticati i na smanjenje nelegalnog poslovanja.

Što se tiče uticaja na javne budžete, za primjenu ovog zakona bitna potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srpske. Zakonom je predviđeno preuzimanje 12 inspektora rada koji poslove inspeksijskog nadzora obavljaju na nivou jedinica lokalne samouprave na republički nivo. S tim u vezi, potrebno je obezbijediti dodatna finansijska sredstva i sredstva za finansiranje plata i naknada zaposlenih, kao i prateću informaciono-komunikacionu opremu koju inspektori koriste u radu.

U vezi sa socijalnim uticajima, zakon će doprinijeti smanjenju broja subjekata koji na nelegalan način obavljaju privrednu djelatnost što će pozitivno uticati i na ekonomski i socijalni položaj pojedinca, kako radnika tako i potrošača. U vezi sa uticajem na životnu sredinu, zakon

indirektno pozitivno utiče na životnu sredinu putem kvalitetnijeg rada nadležnih inspektora.

LITERATURA

- Avramović, Simo, Stanimirović, Vojislav, *Uporedna pravna tradicija*, Nomos, Beograd, 2006.
- Babac, Branko, *Upravno pravo - odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004.
- Brown, L. Neville, Garner, J. F., Bell, John, *French administrative law*, Butterworths, London 1967.
- Craig, Paul, *Administrative Law*, John Wiley & Sons, London, 2012.
- Čebulj, Janez, Strmecki, Mik, *Upravno pravo: učbenik*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
- Dimitrijević, Pavle, *Elementi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd, 1980.
- Dimitrijević, Pavle, *Osnovi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd, 1989.
- Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
- Đerđa, Dario, Šikić, Marko, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.
- Jerovšek, Tone, Kovač, Polonca, *Upravni postopek in upravni spor*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2016.
- Lilić, Stevan, Dimitrijević, Pavle, Marković, Milan, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2007.
- Lilić, Stevan, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i "Službeni glasnik", Beograd, 2008.
- Marković, Ratko, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 2006.
- Šarčević, Edin, *Ustavni spor i organizacija upravnih sudova*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013.

Inspections in the Republika Srpska

Milena Simovic

Associate Professor at the Faculty of Security and Protection of an Independent University in Banja Luka

Abstract: The National Assembly of the Republika Srpska recently passed a new Law on Inspections of the Republika Srpska, which was published in the "Official Gazette of the Republika Srpska", No. 18/20 of March 4, 2020. The adoption of this law was preceded by a public debate because it regulates issues that are of special importance to citizens and which it is necessary to consult the most widely interested bodies and organizations, scientific and professional institutions. Among other things, in relation to the previously valid Law on Inspections in the Republika Srpska, a new category of inspectors was introduced - inspector of special and internal control, all with the aim of raising the quality of work of inspectors, eliminating illegal, irregular and unprofessional work, respecting the rules of procedure, standardization of actions by improving internal procedures and gaining the trust of citizens and legal entities in the work of inspections. In order to avoid duplication, i.e. overlapping of inspection controls, the harmonization of work plans of republic inspectors and inspectors who perform inspection supervision at the level of local self-government units is regulated, in order to improve coordination of inspections and efficiency of inspection supervision and monitoring their implementation. In addition, in order to contribute to the growth of the economy and competitiveness in the business environment through inspection supervision, new powers have been prescribed to strengthen the preventive action of the Republic Administration for Inspection Affairs, which is reflected in providing advisory assistance to supervised entities.

Key words: inspections, inspection supervision, inspectors, control, Republika Srpska.