

Z A K O N

O UPRAVNOJ INSPEKCIJI

I. OSNOVNE ODREDBE

Sadržina zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se organizacija, poslovi i način rada upravne inspekcije, prava, dužnosti i odgovornosti upravnih inspektora i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije.

Pojam

Član 2.

Upravna inspekcija je oblik nadzora nad sprovođenjem zakona i drugih propisa i postupanjem organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tekstu: državni organi), kao i organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova državne uprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, čije su sadržina, granice i ovlašćenja utvrđeni ovim i posebnim zakonima.

Delokrug upravne inspekcije

Član 3.

Upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju: državna uprava; radni odnosi u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave; opšti upravni postupak i posebni upravni postupci; izgled i upotreba grba, zastave i himne Republike Srbije; službena upotreba jezika i pisama; pečat državnih i drugih organa; birački spiskovi i matične knjige; političke stranke i udruženja i slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor i u drugim oblastima u kojima je posebnim zakonom utvrđena njena nadležnost.

Primena i odnos zakona

Član 4.

Upravna inspekcija će u vršenju inspekcijskog nadzora, a naročito u otklanjanju utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti postupiti na način propisan ovim i posebnim zakonom.

U vršenju inspekcijskog nadzora upravna inspekcija postupa na način i preduzima ovlašćenja utvrđena ovim zakonom, odnosno posebnim zakonom ako su način postupanja i ovlašćenja uređeni drugačije.

Ako posebnim zakonom nisu bliže uređeni način postupanja i ovlašćenja upravne inspekcije, ona postupa tako da obezbedi ostvarivanje načela zakonitosti u radu i postupanju nadziranih organa, polazeći od odredaba ovog zakona, cilja

upravnog inspekcijskog nadzora i prirode predmeta nadzora utvrđenog posebnim zakonom.

U postupku obavljanja poslova inspekcijskog nadzora, upravna inspekcija primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako ovim ili posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Svrha upravne inspekcije

Član 5.

U obavljanju poslova inspekcijskog nadzora, upravna inspekcija posebno doprinosi obezbeđivanju poštovanja načela zakonitosti u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i imalaca javnih ovlašćenja i poštovanju ljudskih i manjinskih prava i sloboda u postupku pred organima državne uprave, organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave i imaoćima javnih ovlašćenja.

Upravnim inspekcijskim nadzorom obezbeđuje se i zaštita javnog i privatnog interesa, u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima upravne inspekcije.

Upravna inspekcija preduzima i preventivne mere radi podsticanja nadziranih organa da efikasno i blagovremeno izvršavaju propisima utvrđene obaveze.

Samostalnost u radu

Član 6.

Poslove upravne inspekcije obavljaju upravni inspektori.

Upravni inspektori su samostalni u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i za svoj rad lično su odgovorni.

Niko ne sme korišćenjem službenog položaja ili na drugi način onemogućavati ili ometati upravnog inspektora u obavljanju inspekcijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen.

Položaj nadziranog organa

Član 7.

U inspekcijskom nadzoru, upravni inspektor dužan je da omogući nadziranom organu učešće u inspekcijskim radnjama i izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za zaštitu njegovih prava i pravnih interesa.

Upravni inspektor naročito je dužan da upozna nadzirani organ sa činjenicama, podacima i dokazima koji nisu pribavljeni od njega i omogući mu da se o njima izjasni.

Saradnja sa drugim organima i građanima

Član 8.

Upravna inspekcija u obavljanju poslova iz svog delokruga usklađuje planove rada, razmenjuje podatke i na drugi način sarađuje sa drugim inspekcijskim organima radi obavljanja obuhvatnijeg i delotvornijeg inspekcijskog nadzora.

Saradnja upravne inspekcije sa drugim organima državne uprave, pravosudnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama

ostvaruje se u skladu sa nadležnostima upravne inspekcije i načelima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi.

Upravna inspekcija, u skladu sa utvrđenim delokrugom, dužna je da postupa po svakoj predstavi i da građane i druge podnosiocima predstavi obavesti o ishodu postupanja.

II. ORGANIZACIJA

Organizacioni oblik

Član 9.

Poslove upravne inspekcije obavlja Upravni inspektorat preko upravnih inspektora, kao organ u sastavu ministarstva nadležnog za poslove državne uprave.

Radom Upravnog inspektorata rukovodi direktor – glavni upravni inspektor (u daljem tekstu: glavni upravni inspektor) koji pored položaja i ovlašćenja rukovodioca organa uprave u sastavu ministarstva ima položaj i ovlašćenja upravnog inspektora, kao i ovlašćenje da odlučuje o žalbama izjavljenim protiv rešenja upravnih inspektora područnih i drugih organizacionih jedinica.

Glavnog upravnog inspektora postavlja Vlada na vreme od pet godina, na predlog ministra nadležnog za poslove državne uprave (u daljem tekstu: ministar).

Uslovi za obavljanje poslova

Član 10.

Za glavnog upravnog inspektora može biti postavljeno lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, koje ima devet godina radnog iskustva na upravnim poslovima, položen državni stručni ispit i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave.

Upravni inspektor može biti lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, položen državni stručni ispit, najmanje pet godina radnog iskustva u struci i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave.

Službena legitimacija

Član 11.

Upravni inspektor ima službenu legitimaciju kojom dokazuje svoje službeno svojstvo, identitet i prava i dužnosti.

U vreme obavljanja službenih dužnosti upravni inspektor dužan je da nosi propisano službeno odelo.

Sadržinu i izgled službene legitimacije, način izdavanja i vođenja evidencije o izdatim službenim legitimacijama, kao i vrstu i izgled službenog odelca propisuje ministar.

Stručno obrazovanje inspektora

Član 12.

Upravni inspektor dužan je da se stručno obrazuje i usavršava za obavljanje inspeksijskog nadzora, prema potrebama Upravnog inspektorata, na osnovu programa opšteg stručnog usavršavanja Vlade i programa posebnog stručnog usavršavanja Upravnog inspektorata.

Ograničenje inspektora u obavljanju drugih poslova

Član 13.

Upravni inspektor ne može da obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove za sebe ili drugog poslodavca iz oblasti u kojoj vrši inspeksijski nadzor, učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih organa koji podležu inspeksijskom nadzoru kao i obavlja druge službe, poslove i postupke koji su u suprotnosti sa položajem i ulogom upravnog inspektora i štete njegovoj samostalnosti u vršenju posla.

Poveravanje poslova

Član 14.

Poslove upravne inspekcije za organe grada Beograda, organe gradskih opština grada Beograda i ustanove čiji je osnivač grad Beograd, kao poverene, obavlja upravna inspekcija Gradske uprave grada Beograda.

O žalbama protiv rešenja upravne inspekcije Gradske uprave rešava glavni upravni inspektor.

Nadzor nad radom upravne inspekcije Gradske uprave, u obavljanju poverenih poslova državne uprave utvrđenih ovim zakonom, vrši Upravni inspektorat.

Kad inspeksijski nadzor vrši upravna inspekcija Gradske uprave, glavni upravni inspektor ima, pored prava i dužnosti koje glavni upravni inspektor ima kao rukovodilac organa državne uprave koji vrši nadzor nad radom imaoca javnih ovlašćenja, pravo i dužnost da neposredno:

- 1) izdaje obavezne instrukcije za izvršavanje zakona i drugih propisa i za vršenje poslova, kao i da nadzire njihovo izvršavanje;
- 2) ostvaruje neposredan nadzor nad njihovim radom;
- 3) vrši neposredan nadzor u svim poslovima i sa svim ovlašćenjima ako ih upravna inspekcija Gradske uprave ne vrše;
- 4) predloži oduzimanje ovlašćenja za obavljanje određenog posla upravnom inspektoru i utvrđivanje odgovornosti u organu grada, koji poslove ne obavlja blagovremeno, stručno, zakonito i savesno;
- 5) organizuje zajedničke akcije upravne inspekcije sa upravnim inspektorima Gradske uprave u organima grada Beograda i organima gradskih opština grada Beograda, uvek kada to potrebe zahtevaju;
- 6) traži izveštaje, podatke i obaveštenja o izvršenju poverenih poslova nadzora;
- 7) po pravu nadzora poništi ili ukine njeno rešenje.

III. POSLOVI

Sadržina inspekcijskog nadzora

Član 15.

Inspekcijski nadzor obavlja se:

- 1) preduzimanjem upravnih radnji na utvrđivanju stanja sprovođenja zakona i drugih propisa kod nadziranih organa, tj. organa koji su u obavljanju svojih poslova i radu dužni da postupaju prema propisima čiju primenu nadzire upravna inspekcija;
- 2) nalažanjem upravnih mera radi sprečavanja i otklanjanja nezakonitosti u izvršavanju tih propisa;
- 3) preduzimanjem drugih radnji i upravnih mera određenih ovim i posebnim zakonom.

Kod određivanja upravne mere upravni inspektor će nadziranom organu odrediti upravnu meru koja je blaža, ako se tom merom postiže svrha radi koje se mera određuje.

Nadzor nad primenom propisa o državnoj upravi

Član 16.

Upravna inspekcija u obavljanju inspekcijskog nadzora nad primenom zakona i drugih propisa o državnoj upravi nadzire u organima državne uprave naročito:

- 1) obezbeđenje javnosti u radu i poštovanje obaveza u odnosima sa građanima;
- 2) ispunjenost uslova u pogledu položenog državnog stručnog ispita;
- 3) ispunjenost uslova u pogledu školske spreme potrebne za dobijanje ovlašćenja za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku;
- 4) poštovanje pravila o kancelarijskom poslovanju;
- 5) omogućavanje podnošenja pritužbi na rad i postupanje po podnetim pritužbama.

Upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor iz stava 1. ovog člana i u službama Narodne skupštine, predsednika Republike i Vlade i službi za zajedničke poslove republičkih organa i kod imalaca javnih ovlašćenja kada vrše poverene poslove državne uprave.

Nadzor nad primenom propisa o državnim službenicima

Član 17.

Upravna inspekcija u obavljanju inspekcijskog nadzora nad primenom zakona i drugih propisa o državnim službenicima nadzire u organima državne uprave naročito:

- 1) usklađenost pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta sa zakonom i drugim propisom;
- 2) usklađenost popunjavanja radnih mesta sa pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i kadrovskim planom;
- 3) zakonitost sprovođenja internog i javnog konkursa;

4) zakonitost raspoređivanja, premeštaja, preuzimanja i napredovanja državnih službenika;

5) blagovremenost i pravilnost dostavljanja podataka koji se upisuju u Centralnu kadrovsku evidenciju.

Upravna inspekcija obavlja nadzor iz stava 1. tač. 1, 2, 3. i 4. ovog člana i u službama Narodne skupštine, predsjednika Republike i Vlade i službi za zajedničke poslove republičkih organa, službi Ustavnog suda, sudova, javnih tužilaštava i javnih pravobranilaštava.

Nadzor nad primenom propisa o upravnom postupku

Član 18.

Upravna inspekcija u obavljanju inspekcijskog nadzora nad primenom zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak i primenom zakona kojima se uređuju posebni upravni postupci nadzire u organima državne uprave i drugim državnim organima, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i imaocima javnih ovlašćenja naročito:

- 1) ovlašćenja službenih lica za preduzimanje radnji i rešavanje u upravnim stvarima;
- 2) preduzimanje radnji i rešavanje u upravnim stvarima u propisanim rokovima;
- 3) efikasnost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa građana i drugih stranaka;
- 4) pravilnost primene procesnih odredaba u postupku do donošenja rešenja i u postupku povodom žalbe;
- 5) formalnu ispravnost akata u upravnom postupku;
- 6) pružanje pravne pomoći strankama u upravnom postupku;
- 7) sprovođenje izvršenja upravnih akata;
- 8) dostavljanje spisa sudu u vezi sa pokrenutim upravnim sporom;
- 9) izdavanje uverenja i drugih isprava o određenim činjenicama;
- 10) blagovremenost dostavljanja podataka kojima organ raspolaže.

Nadzor nad primenom propisa u organima jedinica lokalne samouprave

Član 19.

Upravna inspekcija u obavljanju inspekcijskog nadzora nad primenom propisa u organima jedinica lokalne samouprave nadzire naročito:

- 1) usklađenost unutrašnje organizacije sa zakonom, drugim propisom i opštim aktom;
- 2) zakonitost raspoređivanja, premeštaja, preuzimanja i napredovanja zaposlenih i druga pitanja vezana za radne odnose;
- 3) obezbeđenje javnosti rada organa i tela;
- 4) postupanje po pritužbama na rad.

Nadzor nad primenom drugih propisa

Član 20.

Upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor nad primenom:

- 1) zakona i drugih propisa o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije – u državnim organima, imaocima javnih ovlašćenja, organima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;
- 2) službene upotrebe jezika i pisama u okviru ovlašćenja ministarstva nadležnog za poslove uprave utvrđenih tim zakonom, kao i pečata državnih i drugih organa;
- 3) zakona i drugih propisa o biračkim spiskovima i matičnim knjigama – u organima nadležnim za vođenje biračkih spiskova i matičnih knjiga;
- 4) zakona i drugih propisa o političkim strankama i udruženjima – u organima političkih stranaka i udruženja;
- 5) zakona i drugih propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, organizacijama kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i pravnim licima koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ.

IV. NAČIN RADA

Planiranje rada

Član 21.

Upravna inspekcija sprovodi inspekcijski nadzor u skladu sa godišnjim programom rada.

Godišnji program rada upravne inspekcije – Upravnog inspektorata donosi glavni upravni inspektor do kraja oktobra tekuće godine za narednu godinu.

Pokretanje postupka inspekcijskog nadzora

Član 22.

Postupak inspekcijskog nadzora upravni inspektor pokreće po službenoj dužnosti, po nalogu nadležnih organa i na osnovu inicijative organa ili pravnih ili fizičkih lica.

Vrste nadzora

Član 23.

Inspekcijski nadzor može biti redovan, vanredni i kontrolni nadzor.

Redovan inspekcijski nadzor sprovodi se u skladu sa godišnjim programom rada Upravnog inspektorata.

Vanredan inspekcijski nadzor sprovodi se kada na potrebu takvog nadzora ukazuju promenjene okolnosti u odnosu na godišnji program rada koje se realizuju po nalogu glavnog upravnog inspektora ili organa nadležnog za vršenje nadzora nad radom Upravnog inspektorata ili postupanje po osnovu inicijativa organa ili pravnih ili fizičkih lica.

Kontrolni inspekcijski nadzor sprovodi se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene nadziranom organu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Oblici nadzora

Član 24.

Upravni inspektor sprovodi inspekcijski nadzor kao:

- 1) neposredni inspekcijski nadzor – neposrednim uvidom u opšte i pojedinačne akte, uslove i način rada nadziranih organa;
- 2) posredni inspekcijski nadzor – uvidom u dostavljene akte, podatke i dokumentaciju nadziranih organa.

Obaveštenje o nadzoru

Član 25.

Upravni inspektor dužan je da o sprovođenju inspekcijskog nadzora obavesti rukovodioca nadziranog organa najkasnije tri dana pre početka nadzora.

Inspekcijski nadzor može se sprovesti i bez obaveštenja iz stava 1. ovog člana na osnovu naloga glavnog upravnog inspektora kada postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita interesa nadziranog organa ili zaštita zaposlenih od nastupanja neotklonjivih štetnih pravnih posledica po njihov radnopravni status.

Učešće nadziranog organa

Član 26.

Rukovodilac nadziranog organa dužan je da upravnom inspektoru omogući nesmetano sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Rukovodilac nadziranog organa dužan je da obezbedi adekvatan radni prostor za rad upravnog inspektora i da na zahtev upravnog inspektora odredi jedno ili više službenih lica koja će učestvovati u inspekcijskim radnjama na utvrđivanju činjenica i u tu svrhu upravnom inspektoru obezbedi neophodna akta, evidencije i drugu dokumentaciju.

Rukovodilac nadziranog organa i službena lica dužni su da postupaju po zahtevima upravnog inspektora, da mu blagovremeno dostavljaju potpune i tačne podatke, a u slučaju nemogućnosti postupanja da mu dostave pisano obrazloženje, a naročito da na traženje upravnog inspektora pruže usmeno odnosno pisano izjašnjenje o činjenicama i dokazima koji su izneseni, odnosno utvrđeni u postupku inspekcijskog nadzora.

Preventivne mere

Član 27.

Upravni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posledica zbog nedostataka i nepravilnosti u sprovođenju zakona i drugih propisa čije izvršenje nadzire, može preduzimati i odgovarajuće preventivne mere kao što su upozorenje nadziranog organa na obaveze iz propisa, ukazivanje na moguće štetne posledice, predlaganje mera za otklanjanje njihovih uzroka i sl.

Ovlašćenja inspektora u sprovođenju nadzora

Član 28.

Upravni inspektor ovlašćen je da u postupku sprovođenja nadzora, pored preduzimanja radnji na koje je ovlašćen inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora – utvrđenih posebnim zakonom, preduzme i sledeće radnje, i to :

- 1) da ostvari neposredni uvid u uslove i način rada u nadziranom organu;
- 2) da uzima izjave i po potrebi pisana izjašnjenja od rukovodioca i službenih lica nadziranog organa o činjenicama i podacima značajnim za potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja;
- 3) da zahteva dostavljanje potrebnih izveštaja, podataka, akata i druge potrebne dokumentacije i odredi primeren rok za dostavljanje;
- 4) da traži dostavljanje, uzme ili zadrži opšti ili pojedinačni akt nadziranog organa koji je predmet inspekcijskog nadzora a čija tačnost, u slučaju da se ne radi o originalu akta, potvrđuje se potpisom rukovodioca i pečatom nadziranog organa.

Upravni inspektor ovlašćen je da u postupku sprovođenja nadzora pored nalaganja mera na koje je ovlašćen inspektor u postupku vršenja inspekcijskog nadzora utvrđenih posebnim zakonom, naloži i neku od mera utvrđenih u članu 31. stav 3. ovog zakona.

Zapisnik o sprovedenom nadzoru

Član 29.

Upravni inspektor sačinjava zapisnik o sprovedenom inspekcijskom nadzoru u koji se obavezno unose:

- 1) nalaz činjeničnog stanja sa opisom utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;
- 2) predlog mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;
- 3) obaveza izveštavanja upravnog inspektora o preduzetim merama i rok za dostavljanje izveštaja.

Zapisnik se po pravilu sačinjava u službenim prostorijama upravne inspekcije, najkasnije u roku tri dana od dana završenog inspekcijskog nadzora.

Zapisnik se dostavlja rukovodiocu nadziranog organa, a može se dostaviti i državnom organu koji vrši nadzor nad radom nadziranog organa, odnosno kome nadzirani organ odgovara za rad.

Primedbe na zapisnik

Član 30.

Rukovodilac nadziranog organa ima pravo da stavi primedbe u pisanom obliku na zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru u roku od tri dana od dana prijema zapisnika.

Ako se zapisnik sastavlja na mestu i u toku obavljanja inspekcijskog nadzora, primedbe se stavljaju istovremeno sa sačinjavanjem zapisnika. Primedbe na zapisnik, odnosno izjava nadziranog organa da nema primedbi, unose se u zapisnik.

Upravni inspektor je dužan da razmotri primedbe na zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru i da, prema potrebi, dopuni inspekcijske radnje na koje se primedbe odnose, odnosno da izmeni ili odustane od predložene mere.

O primedbama na zapisnik upravni inspektor ne odlučuje posebno, već ih ceni sve zajedno i svaku posebno u obrazloženju rešenja donetog u predmetu inspekcijskog nadzora.

Rešenje

Član 31.

Ako nadzirani organ u ostavljenom roku nije otklonio zapisnikom utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke, upravni inspektor dužan je da donese rešenje kojim nalaže mere i određuje rok za njihovo otklanjanje.

Rešenje iz stava 1. ovog člana donosi se ako se u kontrolnom inspekcijskom nadzoru utvrdi da nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci nisu otklonjeni - u roku od osam dana od dana okončanja kontrolnog inspekcijskog nadzora.

Rešenjem iz stava 1. ovog člana može se, zavisno od predmeta nadzora i prirode utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu:

1) naložiti donošenje, stavljanje van snage ili odlaganje izvršenja odgovarajućeg akta i preduzimanje drugih odgovarajućih mera i radnji potrebnih radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu;

2) zabraniti preduzimanje radnji koje su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom;

3) zabraniti preduzimanje radnji službenom licu koje ne ispunjava propisane uslove za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku;

4) predložiti pokretanje postupka zbog povrede radne dužnosti; privremeno udaljenje sa rada, odnosno prestanak radnog odnosa lica zatečenog u obavljanju službeničkih poslova bez zakonitog akta o prijemu u radni odnos ili akta o raspoređivanju na radno mesto ili koje ne ispunjava uslove propisane zakonom ili drugim propisom; postupka za ukidanje ovlašćenja za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku ili drugog postupka radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu.

Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana, ako to nalaže neodložna potreba, odnosno razlozi utvrđeni u članu 25. stav 2. ovog zakona, upravni inspektor bez odlaganja, odnosno bez prethodnog predlaganja u smislu člana 29. stav. 1. tačka 2. ovog zakona, donosi rešenje kojim izriče neku od mera iz stava 3. ovog člana.

Žalba protiv rešenja

Član 32.

Protiv rešenja upravnog inspektora može se izjaviti žalba glavnom upravnom inspektoru. Žalba se predaje područnoj organizacionoj jedinici u kojoj je raspoređen upravni inspektor na čije rešenje je izjavljena žalba.

Ako je glavni upravni inspektor primenjujući ovlašćenja upravnog inspektora sproveo inspekcijski nadzor i doneo rešenje kojim nalaže mere nadziranom organu, protiv tog rešenja žalba se izjavljuje ministru.

Žalba iz st. 1. i 2. ovog člana izjavljuje se u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja.

Žalba ne odlaže izvršenje rešenja.

Izvršenje rešenja

Član 33.

Rukovodilac nadziranog organa dužan je da u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera naloženih rešenjem upravnog inspektora obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera.

Upravni inspektor dužan je da prati izvršenje rešenja koje je doneo i može obaviti neposredan ili posredan kontrolni inspekcijski nadzor da bi utvrdio da li su mere naložene rešenjem sprovedene.

Upravni inspektor dužan je da u slučaju potpunog ili delimičnog ne izvršenja naloženih mera izvesti o tome državni organ koji vrši nadzor nad nadziranim organom, odnosno organ kome nadzirani organ neposredno odgovara za rad.

Inicijative za postupanje drugih organa

Član 34.

Ako upravni inspektor u sprovođenju inspekcijskog nadzora oceni da postoji osnovana sumnja da je radnjama nadziranog organa počinjeno krivično delo, privredni prestup, prekršaj ili povreda službene dužnosti, dužan je da nadležnom organu podnese odgovarajuću prijavu, odnosno zahtev za pokretanje postupka.

Ako upravni inspektor u sprovođenju inspekcijskog nadzora utvrdi postojanje pretpostavki za poništenje ili ukidanje upravnog akta donetog od strane nadziranog organa, predložiće nadležnom organu da sprovede postupak za poništenje ili ukidanje upravnog akta.

Postupanje u slučaju nesaglasnosti opšteg akta

Član 35.

Ako upravni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora nađe da opšti akt nadziranog organa nije u saglasnosti sa zakonom ili drugim propisom ukazaće na to rukovodiocu nadziranog organa i naložiti da se utvrđeni nedostaci otklone u roku koji ne može biti duži od 60 dana.

Ako rukovodilac nadziranog organa ne postupi po predlogu upravnog inspektora, upravni inspektor će o tome obavestiti državni organ koji vrši nadzor nad nadziranim organom, odnosno organ kome nadzirani organ neposredno odgovara za rad, a može glavnom upravnom inspektoru podneti inicijativu za podnošenje predloga za ocenu ustavnosti i zakonitosti takvog akta u smislu zakona kojim se uređuje postupak pred Ustavnim sudom.

Postupanje po predstavkama

Član 36.

Upravni inspektor dužan je da postupa po predstavkama građana i pravnih lica na rad nadziranih organa, ukoliko se predstavke tiču nadležnosti upravne inspekcije.

Kada je za postupanje po predstavci nadležan drugi organ, upravni inspektor je u obavezi da bez odlaganja predstavku dostavi tom organu i o tome obavesti podnosioca.

Ako upravni inspektor oceni da su navodi izneti u predstavljeni osnovani, može zatražiti izveštaj od nadziranog organa na čiji se rad predstavka odnosi o tome i uputiti mu upozorenje radi hitnog otklanjanja mogućih nezakonitosti.

Ako ne dobije traženi izveštaj ili ako na osnovu dobijenog izveštaja ne može utvrditi osnovanost navoda u predstavljeni, upravni inspektor dužan je da po službenoj dužnosti sprovede neposredan inspekcijski nadzor.

Upravni inspektor dužan je da obavesti podnosioca predstavke o postupanju iz stava 3. ovog člana u roku od 15 dana od dana prijema predstavke, a o postupanju u smislu stava 4. ovog člana u roku od 8 dana od dana sačinjavanja zapisnika.

Evidencije

Član 37.

O inspekcijskom nadzoru, za potrebe praćenja rada upravnih inspektora vodi se evidencija.

Evidenciju o inspekcijskom nadzoru vodi svaki upravni inspektor.

Način vođenja i sadržaj evidencije urediće glavni upravni inspektor direktivom.

V. ODGOVORNOST UPRAVNOG INSPEKTORA

Posebni slučajevi odgovornosti

Član 38.

Upravni inspektor, pored drugih slučajeva odgovornosti za povredu radne dužnosti utvrđenih propisima o državnim službenicima, posebno je odgovoran:

- 1) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen;
- 2) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ovog zakona;
- 3) ako u vršenju inspekcijskog nadzora prekorači granice svog ovlašćenja.

Povrede radnih dužnosti iz stava 1. ovog člana predstavljaju teže povrede radne dužnosti.

VI. KAZNE NE ODREDBE

Prekršaji

Član 39.

Novčanom kaznom za prekršaj u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se odgovorno lice u nadziranom organu:

- 1) ako ne izvrši odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja rešenja upravnog inspektora (član 31);
- 2) ako upravnom inspektor onemogućiti ili mu znatno oteža nesmetano obavljanje inspekcijskog nadzora, teže naruši red ili povredi integritet upravnog inspektora u obavljanju inspekcijskog nadzora (član 26. st. 1. i 2).

Član 40.

Novčanom kaznom za prekršaj u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara kazniće se odgovorno lice u nadziranom organu:

1) ako upravnom inspektoru u određenom roku ne dostavi tražene podatke ili mu dostavi nepotpune ili netačne podatke (član 26. stav 3. i član 36);

2) ako u roku određenom rešenjem upravnog inspektora ne obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera (član 33);

VII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Donošenje podzakonskih propisa

Član 41.

Propisi iz člana 11. stav 3. ovog zakona doneće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Započeti postupci

Član 42.

Postupci inspekcijskog nadzora započeti pre stupanja na snagu ovog zakona okončaću se po odredbama propisa koji su bili na snazi do stupanja ovog zakona na snagu.

Radnopravni status zaposlenih

Član 43.

Državni službenik na položaju koji je u ministarstvu nadležnom za poslove državne uprave obavljao poslove upravne inspekcije, do postavljenja državnog službenika na položaj utvrđen ovim zakonom nastavlja rad u Upravnom inspektoratu sa istim položajem, pravima, obavezama i ovlašćenjima koje je imao na dan stupanja na snagu ovog zakona, ako ovim zakonom nije drukčije određeno, a državni službenici na izvršilačkim radnim mestima do donošenja Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta Upravnog inspektorata nastavljaju da obavljaju poslove radnih mesta na koje su bili raspoređeni na dan stupanja na snagu ovog zakona.

Položaj utvrđen ovim zakonom smatra se istim položajem, kao i položaj na kome je državni službenik na položaju rukovodio poslovima upravne inspekcije do stupanja na snagu ovog zakona.

Rešenje o postavljenju na položaj glavnog upravnog inspektora doneće se u roku od osam dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Rešenja o nastavljanju rada na izvršilačkim radnim mestima doneće se u roku od osam dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, a rešenja o raspoređivanju doneće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu Pravilnika iz stava 1. ovog člana.

Prestanak važenja propisa

Član 44.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe čl. 34-37. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 20/92, 6/93 – US, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 – dr. zakon, 79/05 – dr. zakon i 101/05 – dr. zakon).

Stupanje zakona na snagu

Član 45.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o upravnoj inspekciji nalazi se u članu 97. tačka 16. Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa i u tački 2. istog člana Ustava, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, ustavnost i zakonitost, postupak pred sudovima i drugim državnim organima, odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom i za povredu zakona, drugih propisa i opštih akata.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Poseban zakon kojim je bila uređena organizacija, nadležnost, ovlašćenja i način rada upravne inspekcije, na celovit način, donet je još pre 35 godina – Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik SRS”, br. 48/75, 32/81 i 84/89). On je prestao da važi donošenjem Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 20/92, 6/93 – US, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 – dr. zakon, 79/05 – dr. zakon i 101/05 – dr. zakon), koji je sadržao kako odredbe koje su se odnosile na sve inspekcijske službe (čl. 22–33), tako i odredbe koje su se isključivo ticale upravne inspekcije (čl. 34–37).

Zakonom o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05 i 101/07), koji je sistemskog karaktera, propisano je, u članu 18. da inspekcijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni, kao i da se inspekcijski nadzor uređuje posebnim zakonom, a članom 45. istog zakona da unutrašnji nadzor jeste nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave; da se unutrašnji nadzor sastoji od nadzora nad radom, od inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije i od drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom, pri čemu se u stavu 3. ovog člana predviđa da se upravna inspekcija uređuje posebnim zakonom.

Prema tome, važećim Zakonom o državnoj upravi, koji je, uz Zakon o državnim službenicima, praktično predstavljao početak preobražaja i prilagođavanja javnog sektora u Republici Srbiji novim društvenim promenama i potrebama usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom, izričito se nalaže donošenje posebnog zakona kojim će se urediti upravna inspekcija, radi podizanja stepena celovitosti vršenja poslova uprave, obezbeđivanja nadzora nad radom organa državne uprave i imaoca javnih ovlašćenja, uz istovremenu zaštitu i garantovanje njihovog položaja u vršenju poslova, posebno načela samostalnosti i odgovornosti, ali i ostvarivanja zahteva da ovi organi javne vlasti svoje poslove obavljaju zakonito, blagovremeno i efikasno, u korist i za potrebe građana i drugih pravnih lica.

Međutim, nisu samo normativne obaveze one koje zahtevaju donošenje posebnog Zakona o upravnoj inspekciji. Naime, promene i usklađivanje ukupnog pravnog sistema sa Ustavom i novim društvenim potrebama i zahtevima i prilagođavanje savremenim, širim, posebno evropskim iskustvima i rešenjima, izazvale su širenje nadležnosti upravne inspekcije na niz novih društvenih oblasti i pravnih odnosa. Tako je nadzor upravne inspekcije utvrđen nizom posebnih zakona čime je njena nadležnost zahvatila niz novih sadržaja i predmeta rada. Pored standardnih nadležnosti, već ranije utvrđenih Zakonom o državnoj upravi, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o radnim odnosima u državnim organima, Zakonom o pečatu državnih i drugih organa, Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma, nove nadležnosti utvrđene su Zakonom o matičnim knjigama, Zakonom o političkim strankama, Zakonom o udruženjima, Zakonom o slobodnom pristupu

informacijama od javnog značaja, Zakonom o jedinstvenom biračkom spisku, Zakonom o sprečavanju zlostavljanja na radu i Zakonom o volontiranju. Takođe, izvesne nadležnosti upravne inspekcije propisane su u još oko 20 posebnih zakona i drugih propisa koje u svom radu primenjuju državni organi.

Ove činjenice, a naročito povećanje obima i vrste poslova, promene u načinu vršenja poslova koje pojedine društvene oblasti na koje je proširena nadležnost upravne inspekcije zahtevaju, jer nisu prvenstveno državnog i autoritativnog karaktera, već društvenog i saradničkog, nagli porast broja nadziranih subjekata, neuređenost pojedinih pitanja od posebnog, specifičnog značaja i karakteristika za upravnu inspekciju (npr. nadzirani subjekti nisu, po pravilu, pravna lica privatnog prava, nego nosioci javnih, a najčešće autoritativnih ovlašćenja) i dr. traže veoma široke i temeljne promene u uređivanju upravne inspekcije, koje je moguće ostvariti samo celovitim i posebnim zakonom (sada je rad upravne inspekcije uređen sa ukupno četiri člana koja su ostala na snazi i nakon prestanka važenja Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine). Istovremeno, ove promene u položaju i ovlašćenjima zakonito zahtevaju i promenu oblika organizacije rada upravne inspekcije, koja (organizacija) mora da odgovori potrebi efikasnog, blagovremenog i samostalnog vršenja poslova.

Ciljevi novog Zakona o upravnoj inspekciji, polazeći od izloženog su:

- da se na celovit i sistematičan način uredi nadležnost, položaj i ovlašćenja upravne inspekcije;

- da se poslovi upravne inspekcije preciziraju i utvrde prema sadržini i predmetu nadzora u određenoj društvenoj i pravnoj oblasti, kako bi se izbegla podnormiranost karakteristična za posebne zakone u kojima se, uglavnom, propisivanje svodi na odredbu o tome da nadzor nad sprovođenjem zakona vrši upravna inspekcija, bez daljeg a nužnog preciziranja, što je dovođilo do nedoumica i problema u radu inspekcije i do postupanja po načelu shodnosti;

- da se precizira i posebno garantuje adekvatan pravni položaj i zaštita nadziranih subjekata u procesu inspeksijskog nadzora, kako ne bi bili pasivni, nego, naprotiv, aktivni učesnici, koji će na taj način doprinositi ostvarivanju cilja inspeksijskog nadzora - u krajnjem postizanju načela zakonitosti;

- da se organizacija - organizacioni oblik vršenja poslova upravne inspekcije prilagodi znatno proširenoj nadležnosti, kako po obimu i vrsti poslova tako i po broju i širini oblasti uprave u kojima se ti poslovi vrše, sa ciljem da se postigne efektivna samostalnost i poželjna i dovoljno posebna organizovanost u radu;

- da se, s obzirom na moguće znatne posledice inspeksijskog nadzora u odnosu na nadzirane subjekte, a samim tim i za organe javne vlasti, posebno pažljivo i precizno, u cilju nesporne primene, urede ovlašćenja, ali i posebne odgovornosti upravnih inspektora, naročito ukoliko prekoračuju granice ovlašćenja koja su im propisima utvrđena, kao i da se u skladu sa tim predvide i tome odgovarajući i zahtevniji uslovi za upravne inspektore;

- da se propiše takav način rada koji će istovremeno osiguravati kvalitetan rad npr. obezbeđenje pravilnog i potpunog utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, efektivnost i blagovremenost postupanja kao i efikasno ostvarivanje cilja inspeksijskog nadzora u pojedinoj oblasti uprave, i dr.

Treba, takođe, imati u vidu da poslovi upravne inspekcije predstavljaju specifičan vid inspeksijskog nadzora. Saglasno svojim svojstvima – da vrši nadzor nad ne autoritativnim aktivnostima nadziranih subjekata i posebnim upravnim ovlašćenjima kojima u tom nadzoru raspolaže – upravna inspekcija jeste organ nadzora. Međutim, s druge strane, njen predmet kontrole je sama upravna delatnost,

rad organa državne uprave i imaoca javnih ovlašćenja kada vrše poslove državne uprave. Smeštena je organizaciono u ministarstvo nadležno za poslove uprave, pa se može smatrati i specifičnim oblikom kontrole uprave (samokontrole). Valja, takođe, uočiti da razlog za upravnu kontrolu uprave (instancioni nadzor ili službena kontrola uopšte) dolazi iz samog bića uprave – upravnog postupka, pa je time znatno uži krug subjekata koji mogu pokrenuti upravnu kontrolu uprave, dok motiv za rad upravne inspekcije često dolazi spolja, iniciraju ga mnoge organizacije i građani, koji ne moraju biti čak i neposredno zainteresovani za rad uprave za čiju kontrolu angažuju upravnu inspekciju. Dakle, motiv za rad upravne inspekcije može, i veoma često dolazi, van pravnog i organizacionog bića uprave, od strane građana i njegovih organizacija. Prema tome, upravna inspekcija ima dvostruku prirodu: ona je organ inspeksijskog nadzora, ali i oblik upravne kontrole uprave. I zbog ove činjenice, nužno je pažljivo i posebno precizno zakonsko uređivanje upravne inspekcije, kako bi se na valjan način normativno izrazila oba njena svojstva, bez štete za uspešno vršenje poslova.

Sve navedeno, nesumnjivo, ukazuje da je nužno, i to u što kraćem vremenu, doneti Zakon o upravnoj inspekciji kako bi se njena organizacija, način rada i metodi obavljanja poslova i dr. usaglasili sa promenama u položaju i ovlašćenjima i sa novom sadržinom i obimom delatnosti ove izuzetno značajne inspeksijske službe.

III. OBRAZLOŽENJE POJEDINAČNIH REŠENJA

Osnovne odredbe (čl. 1–8): Osnovnim odredbama ovog zakona uređena su pitanja sadržine zakona, pojma upravne inspekcije, njene nadležnosti, odnosa ovog i posebnih zakona u postupanju upravne inspekcije, a posebno se precizira cilj inspeksijskog postupka i garantuje aktivan položaj nadziranih subjekata u postupku nadzora.

Sadržinu zakona prema članu 1. ovog zakona čini uređivanje organizacije, poslova i načina rada upravne inspekcije, prava, dužnosti i odgovornosti upravnih inspektora i druga pitanja od značaja za rad upravne inspekcije.

Pojam upravne inspekcije definisan je u članu 2. ovog zakona kao oblik nadzora nad sprovođenjem zakona i drugih propisa i postupanjem organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (državni organi), organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova državne uprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, čije su sadržina, granice i ovlašćenja utvrđeni ovim i posebnim zakonima. To znači da su obuhvaćena oba svojstva upravne inspekcije, kao oblika inspeksijskog nadzora i upravne kontrole upravne delatnosti, kao i da se njen rad, nadležnost i granice delovanja mogu propisati kako ovim tako i drugim – posebnim zakonima, ali svakako polazeći od osnovnih odredaba ovog zakona, kako bi se obezbedila jedinstvenost u vršenju poslova i jednakost položaja nadziranih subjekata.

Delokrug upravne inspekcije sada je precizno i na opšti način, kako odgovara prirodi osnovnih odredaba, propisan u članu 3. ovog zakona tako da je predviđeno da ona obavlja inspeksijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa kojima se uređuju: državna uprava; radni odnosi u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave; opšti upravni postupak i posebni upravni postupci; izgled i upotreba grba, zastave i himne Republike Srbije; službena upotreba jezika i pisama; pečat državnih i drugih organa; birački spiskovi i matične knjige; političke stranke i udruženja i slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, upravna inspekcija obavlja inspeksijski nadzor i u drugim oblastima u kojima je posebnim zakonom utvrđena njena nadležnost.

Upravna inspekcija će u vršenju inspekcijskog nadzora, postupiti na način propisan ovim i posebnim zakonom, s obzirom na to da je postupak propisan posebnim zakonom u skladu sa potrebama i specifičnostima pojedine oblasti uprave odnosno oblasti nadzora. Ako posebnim zakonom nisu bliže uređeni način postupanja i ovlašćenja upravne inspekcije, što je često slučaj, ona postupa tako da obezbedi ostvarivanje načela zakonitosti u radu i postupanju nadziranih organa, polazeći od odredaba ovog zakona, cilja upravnog inspekcijskog nadzora i prirode predmeta nadzora utvrđenog posebnim zakonom (član 4).

U ovom zakonu posebno i naročito se garantuje samostalnost u radu upravne inspekcije, tako da je normirano da su upravni inspektori samostalni u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i za svoj rad su lično odgovorni. Niko ne sme korišćenjem službenog položaja ili na drugi način onemogućavati ili ometati upravnog inspektora u obavljanju inspekcijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen (član 6).

Ovim zakonom naročito se nastojalo da se obezbedi takav položaj nadziranog subjekta u inspekcijskom postupku koji će mu omogućiti da s jedne strane efikasno štiti svoje interese i prava, a s druge da aktivno doprinese ostvarivanju cilja nadzora. Tako je predviđeno da je u inspekcijskom nadzoru, upravni inspektor dužan da omogući nadziranom organu učešće u svim inspekcijskim radnjama i izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za zaštitu njegovih prava i pravnih interesa, a upravni inspektor je naročito dužan da upozna nadzirani organ sa činjenicama, podacima i dokazima koji nisu pribavljeni od njega i omogući mu da se o njima izjasni (član 7).

Na kraju, u osnovnim odredbama je u članu 8. ovog zakona predviđena odgovarajuća saradnja upravne inspekcije sa drugim organima i građanima.

Organizacija (čl. 9–14): U odredbama ovog zakona u delu o organizaciji propisan je organizacioni oblik u kome će se poslovi upravne inspekcije vršiti, uslovi za obavljanje poslova i ograničenja inspektora u obavljanju drugih poslova, kao i poveravanje poslova upravne inspekcije.

Predviđa se promena organizacionog oblika za vršenje poslova upravne inspekcije. Naime, umesto da se ovi poslovi obavljaju u sektoru, kao osnovnoj organizacionoj jedinici ministarstva nadležnog za poslove državne uprave, kao do sada, predlaže se da se oni ubuduće vrše u okviru Upravnog inspektorata, kao organa u sastavu ministarstva nadležnog za poslove državne uprave. Pri tome, u skladu sa sistemskim Zakonom o državnoj upravi, radom Upravnog inspektorata rukovodio bi direktor – glavni upravni inspektor (u daljem tekstu: glavni upravni inspektor). Glavni upravni inspektor, pored položaja i ovlašćenja rukovodioca organa uprave u sastavu ministarstva, ima položaj i ovlašćenja upravnog inspektora, kao i ovlašćenje da odlučuje o žalbama izjavljenim protiv rešenja upravnih inspektora područnih i drugih organizacionih jedinica. Glavnog upravnog inspektora postavljala bi Vlada na vreme od pet godina, na predlog ministra nadležnog za poslove državne uprave (u daljem tekstu: ministar). U pogledu uslova, upravni inspektor može biti lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, položen državni stručni ispit, najmanje pet godina radnog iskustva u struci i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave. Kao što se vidi, vremenski najniži uslov u pogledu iskustva (pet godina) je stroži nego kod drugih poslova državne uprave ili pojedinih drugih vrsta inspekcijskih poslova, što je razumljivo, jer posao upravnog inspektora, s obzirom na sadržinu i predmet nadzora, ipak pretpostavlja i zahteva duže vreme rada na primeni propisa.

Promena organizacionog oblika vršenja poslova upravne inspekcije predlaže se iz sledećih razloga:

1) znatno su proširene nadležnosti ove inspekcije, naročito one koje se utvrđuju posebnim zakonima;

2) došlo je do velikog porasta obima i vrste poslova, tako da se već može govoriti i o masovnosti poslova, o čemu najbolje svedoče podaci o tome da se ova vrsta inspekcijskog nadzora na teritoriji Republike Srbije vrši u više od 50.000 subjekata, i to:

- u oko 1.000 organa državne uprave, sudova, tužilaštava, pravobranilaštava, organa jedinica lokalne samouprave, ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, centara za socijalni rad, organa koji vrše javna ovlašćenja u delu koji se odnosi na poverene poslove,

- u preko 11.000 organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,

- u nadzoru nad primenom Zakona o udruženjima (po ranijem zakonu registrovano je oko 40.000 udruženja),

- u nadzoru nad primenom Zakona o političkim strankama (po ranijem zakonu bilo je upisano oko 650 političkih stranaka),

- nadzor u svim gradovima i opštinama u primeni Zakona o jedinstvenom biračkom spisku i Zakona o matičnim knjigama, i dr.;

3) upravni inspekcijski nadzor vrši se posebnim upravno – nadzornim metodama, različitim od drugih poslova državne uprave. Obrazovanjem Upravnog inspektorata, kao organa u sastavu ministarstva, došlo bi nesumnjivo do visoke specijalizacije kadrova, kako po načinu – metodu vršenja poslova u tehničko - tehnološkom smislu, tako i u delu koji se odnosi na specifično poznavanje oblasti uprave u kojoj se nadzor vrši;

4) povećala bi se samostalnost u vršenju poslova upravne inspekcije, što proizilazi iz drugačijeg, svakako samostalnijeg statusa organa u sastavu u odnosu na sektor kao osnovnu unutrašnju organizacionu jedinicu ministarstva. A, svakako, svima je korisno da se inspekcijski poslovi, zbog svoje prirode i značaja, obavljaju što samostalnije;

5) takođe, razumljivo je da bi se većom samostalnošću organizacionog oblika vršenja poslova povećala i bila neposrednija, lakše definisana i identifikovana odgovornost upravnih inspektora u vršenju poslova nadzora, jer neposrednije istupanje po definiciji znači i neposredniju odgovornost;

6) pored toga, organizaciono je korisno, a često i nužno, da se obezbedi posebna organizovanost i samostalnost u radu, ako obim nekih poslova pređe određenu prihvatljivu meru, ako se mogu po sadržini, cilju i načinu vršenja izdvojiti od ostalih poslova u zasebnu celinu, a naročito ako se poslovi, pored njihove masovnosti, istovremeno obavljaju istim metodama koje se mogu u određenoj meri ujednačiti ili čak standardizovati, kao što je ovde slučaj (načelo uravnoteženosti);

7) na kraju treba imati u vidu i činjenicu da ministarstvo sada ima samo 18 upravnih inspektora, pa se može postaviti pitanje da li je uopšte moguće ostvariti ciljeve upravne inspekcije u svim njenim vidovima i kod svih nadziranih subjekata.

Predlog da se obavljanje poslova upravne inspekcije organizuje posredstvom organa u sastavu ministarstva – Upravnog inspektorata, prema navedenom, u svemu ispunjava uslove iz člana 28. stav 2. Zakona o državnoj upravi prema kome se „organ u sastavu obrazuje za izvršne odnosno inspekcijske i s njima povezane

stručne poslove, ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu”.

Ovaj zakon (član 13) propisuje posebna ograničenja inspektora u obavljanju drugih poslova i službi, u saglasnosti sa prirodom i značajem položaja, poslova i odgovornosti inspektora, imajući u vidu, takođe, mogućnosti zloupotrebe takvog položaja, a naročito i potrebu zaštite javnog interesa. Naime, inspektor ne može da obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove za sebe ili drugog poslodavca iz oblasti u kojoj vrši inspekcijski nadzor, učestvovati u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih organa, kao i obavljati druge službe, poslove i postupke koji su u suprotnosti sa položajem i ulogom inspektora i štete njegovoj samostalnosti u vršenju posla. Zabrana se ne odnosi na stručni, naučni i pedagoški rad inspektora, u skladu sa odredbama propisa kojima se uređuju državni službenici.

Kada je u pitanju poveravanje poslova (član 14) predviđeno je, kao i do sada, da poslove upravne inspekcije za organe grada Beograda, organe gradskih opština grada Beograda i ustanove čiji osnivač je grad Beograd, kao poverene, obavlja upravna inspekcija Gradske uprave grada Beograda. U vršenju nadzora nad radom upravne inspekcije Gradske uprave predviđena su ovlašćenja za glavnog upravnog inspektora, kako bi se ostvarila zakonska odgovornost Vlade i ministarstva za izvršavanje poslova i nakon njihovog poveravanja (član 51. stav 2. Zakona o državnoj upravi).

Poslovi (čl. 15–20): Odredbama o poslovima upravne inspekcije utvrđena je sadržina i predmet inspekcijskog nadzora.

Članom 15. ovog zakona predviđeno je da se inspekcijski nadzor obavlja: (1) preduzimanjem upravnih radnji na utvrđivanju stanja sprovođenja zakona i drugih propisa kod nadziranih organa, tj. organa koji su u obavljanju svojih poslova i radu dužni da postupaju prema propisima čiju primenu nadzire upravna inspekcija; (2) nalažanjem upravnih mera radi sprečavanja i otklanjanja nezakonitosti u izvršavanju tih propisa; (3) preduzimanjem drugih radnji i upravnih mera određenih ovim i posebnim zakonom. Pri tome, upravni inspektor će uvek kod određivanja upravne mere nadziranom subjektu odrediti onu upravnu meru koja je blaža, ako se tom merom postiže svrha radi koje se mera određuje.

Kada se radi o predmetu nadzora upravne inspekcije, on je utvrđen pojedinačno za određenu oblast pravnog regulisanja koju upravna inspekcija nadzire. Tako su, kao predmet rada upravne inspekcije definisani, u čl. 16–20. ovog zakona: (1) nadzor nad primenom propisa o državnoj upravi; (2) nadzor nad primenom propisa o državnim službenicima; (3) nadzor nad primenom propisa o upravnom postupku; (4) nadzor nad primenom propisa u organima jedinica lokalne samouprave i (5) nadzor nad primenom drugih propisa. U nomo-tehničkom pogledu predmet rada je izražen kao nadležnost, odnosno pravo i dužnost upravne inspekcije da neposredno postupa uvek kada za to postoje razlozi i zakonski uslovi, bez ikakvog daljeg oklevanja ili odlaganja, dakle samostalno i odgovorno.

Kod regulisanja predmeta rada, odnosno nadležnosti nastojalo se da se ona posebno precizno utvrdi, uz težnju da to bude gde god je moguće izraženo enumerativno, polazeći od toga da ovakvo uređivanje treba da služi kao direktan pravni osnov za neposredan rad upravne inspekcije u regulisanje pojedinačnih upravnih stvari na autoritativan način i to upravnim aktima i radnjama.

Način rada upravne inspekcije (čl. 21–37): Imajući u vidu da je potpuna uređenost inspekcijskog postupka i načina rada osnovna pretpostavka ostvarivanja cilja inspekcijskog nadzora, u kome će svi učesnici imati tačno određena, pravno regulisana prava i dužnosti u svakoj fazi postupka i koja će ostvarivati na pravilan, efikasan i pravno garantovan način, u ovom delu Zakona, koji je i najobimniji,

posebna pažnja posvećena je celovitom, blagovremenom i preciznom vođenju inspekcijskog nadzora.

U tom pogledu valja naročito istaći sledeće:

- da upravna inspekcija sprovodi inspekcijski nadzor u skladu sa godišnjim programom rada, koji donosi glavni upravni inspektor, do kraja oktobra tekuće godine za narednu godinu;

- da postupak inspekcijskog nadzora pokreće upravni inspektor po službenoj dužnosti, po nalogu nadležnih organa i na osnovu inicijative organa ili pravnih ili fizičkih lica. Upravni inspektor je dužan da o sprovođenju inspekcijskog nadzora obavesti rukovodioca nadziranog organa najkasnije tri dana pre početka nadzora, osim ako postoje razlozi za neodložno postupanje, o čemu odlučuje glavni upravni inspektor, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita interesa nadziranog organa ili zaštita zaposlenih od nastupanja neotklonjivih štetnih pravnih posledica po njihov radnopravni status;

- da se posebno teži uspehu nadzora, kroz preciziranje učešća nadziranog organa (član 26). Tako je npr. rukovodilac nadziranog organa, između ostalog, dužan da upravnom inspektoru omogući nesmetano sprovođenje inspekcijskog nadzora, uključujući obezbeđenje neophodnog radnog prostora, akata, evidencija i druge dokumentacije, kao i da na zahtev upravnog inspektora odredi jedno ili više službenih lica koja će učestvovati u inspekcijskim radnjama;

- da se posebno ukazuje na potrebu i korisnost preduzimanja preventivnih mera, tako da upravni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora može preduzimati takve mere u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posledica zbog nedostataka i nepravilnosti u sprovođenju zakona, kao što su upozorenje nadziranom organu na obaveze iz propisa, ukazivanje na moguće štetne posledice, predlaganje mera za otklanjanje njihovih uzroka i sl.

- kao oblici nadzora određeni su: (1) neposredni inspekcijski nadzor, koji se ostvaruje neposrednim uvidom u opšte i pojedinačne akte, uslove i način rada nadziranih organa i (2) posredni inspekcijski nadzor koji se sprovodi uvidom u dostavljene akte, podatke i dokumentaciju nadziranih organa;

- inspekcijski nadzor može, prema ovom zakonu (član 23), biti redovan, kontrolni i vanredni nadzor, pri čemu se redovan inspekcijski nadzor sprovodi u skladu sa godišnjim programom rada Upravnog inspektorata, vanredan inspekcijski nadzor ostvaruje se onda kada na potrebu nadzora ukazuju promenjene okolnosti u odnosu na godišnji program rada koji se realizuju po nalogu glavnog upravnog inspektora ili organa nadležnog za nadzor nad radom Upravnog inspektorata ili postupanje po osnovu inicijative organa ili pravnih ili fizičkih lica, a kontrolni inspekcijski nadzor radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene nadziranom organu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora;

- ovlašćenja inspektora u sprovođenju nadzora regulisana su sa dva cilja: (1) da se odrede granice ovlašćenja koja inspektor ne može da prekorači, jer bi u protivnom nastupile mere odgovornosti upravnog inspektora i (2) da se navedenim, precizno određenim ovlašćenjima omogući da se radom inspektora postigne svrha nadzora (član 28);

- zapisnikom o sprovedenom nadzoru, kao posebnom procesnom radnjom, upravni inspektor konstatuje činjenično stanje sa opisom utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu, utvrđuje predlog mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu, i precizira obavezu izveštavanja upravnog inspektora o preduzetim merama i rok za dostavljanje izveštaja. Zapisnik ima, pored iznetog, u izvesnom smislu, prirodu preventivne mere, jer omogućava

nadziranom subjektu da, pre donošenja rešenja, kao upravnog akta, u određenom roku preduzme mere za otklanjanje uočenih nedostataka (član 29).

Rukovodilac nadziranog organa ima pravo da stavi primedbe na zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru u roku tri dana od dana prijema zapisnika. Primedbe imaju za cilj da se, ako je to potrebno, dopuni i dodatno, pravilno i potpuno, utvrdi činjenično stanje, kako bi se predložile zaista adekvatne mere za usklađivanje konstatovanog stanja sa standardima utvrđenim u zakonima i drugim propisima. Takođe, propisana je obaveza upravnog inspektora da razmotri primedbe na zapisnik o obavljenom inspekcijskom pregledu i, prema potrebi, dopuni inspekcijske radnje na koje se primedbe odnose, odnosno da izmeni ili odustane od predložene mere (član 30);

- rešenje je upravni akt kojim se odlučuje na osnovu rezultata inspekcijskog nadzora. Ono se donosi ako nadzirani organ u ostavljenom roku nije otklonio zapisnikom utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke, i njime se nalažu mere i određuje rok za njihovo otklanjanje. Rešenje se donosi ako se u kontrolnom inspekcijskom nadzoru utvrdi da nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci nisu otklonjeni i to u roku od osam dana od dana okončanja kontrolnog inspekcijskog nadzora. Tako se rešenjem može, zavisno od predmeta nadzora i prirode utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu: (1) naložiti donošenje, stavljanje van snage ili odlaganje izvršenja odgovarajućeg akta i preduzimanje drugih odgovarajućih mera i radnji potrebnih radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu; (2) zabraniti preduzimanje radnji koje su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom; (3) zabraniti preduzimanje radnji službenom licu koje ne ispunjava propisane uslove za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku; (4) predložiti pokretanje postupka zbog povrede radne dužnosti; privremeno udaljenje sa rada, odnosno prestanak radnog odnosa lica zatečenog u obavljanju službeničkih poslova bez zakonitog akta o prijemu u radni odnos ili akta o raspoređivanju na radno mesto ili koje ne ispunjava uslove propisane zakonom ili drugim propisom; postupka za ukidanje ovlašćenja za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku ili drugog postupka radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka u radu.

Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana, ako to nalaže neodložna potreba, odnosno razlozi utvrđeni u članu 25. stav 2. ovog zakona, upravni inspektor bez odlaganja, odnosno bez prethodnog predlaganja u smislu člana 29. stav. 1. tačka 2. ovog zakona, donosi rešenje kojim izriče neku od mera iz stava 3. ovog člana (član 31);

- protiv rešenja upravnog inspektora može se u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja izjaviti žalba, kao redovno pravno sredstvo, pri čemu ona ne odlaže izvršenje rešenja. Žalba se izjavljuje glavnom upravnom inspektor. Ako je glavni upravni inspektor primenjujući ovlašćenja upravnog inspektora sproveo inspekcijski nadzor i doneo rešenje kojim nalaže mere nadziranom organu, protiv tog rešenja žalba se izjavljuje ministru (član 32);

- institut izvršenja rešenja je normiran tako da se obezbedi njegova efikasna, brza i nesporna primena. U tom cilju, rukovodilac nadziranog organa dužan je da u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera naloženih rešenjem upravnog inspektora obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera, a upravni inspektor je, sa svoje strane, dužan da prati izvršenje rešenja koje je doneo, pa radi toga može obaviti neposredan ili posredan kontrolni inspekcijski pregled da bi utvrdio da li su mere naložene rešenjem sprovedene. Takođe, upravni inspektor je dužan da u slučaju potpunog ili delimičnog neizvršenja naloženih mera izvesti o tome državni organ koji vrši nadzor nad nadziranim organom, odnosno organ kome nadzirani organ neposredno odgovara za rad (član 33);

- ako upravni inspektor u sprovođenju inspekcijskog nadzora oceni da postoji osnovana sumnja da je radnjama nadziranog organa počinjeno krivično delo, privredni prestup, prekršaj ili povreda službene dužnosti, dužan je da nadležnom organu podnese odgovarajuću prijavu, odnosno zahtev za pokretanje postupka. Ako upravni inspektor u sprovođenju inspekcijskog nadzora utvrdi postojanje pretpostavki za poništenje ili ukidanje upravnog akta donetog od strane nadziranog organa, predložiće nadležnom organu da sprovede postupak za poništenje ili ukidanje upravnog akta (član 34);

- o upravnom inspekcijskom nadzoru vodi se evidencija koju vodi svaki upravni inspektor, a način vođenja i sadržaj evidencije uređuje glavni upravni inspektor direktivom (član 37);

- inicijativa za rad upravne inspekcije, kako je već ranije istaknuto, dolazi često van same uprave, od strane građana i drugih pravnih lica. Zbog toga je u ovom zakonu detaljno uređen način postupanja po predstavkama. Naime, upravni inspektor je dužan da postupa po predstavkama koje upute građani i pravna lica na rad nadziranih organa, ukoliko se predstavke tiču nadležnosti upravne inspekcije; kada je za postupanje po predstavci nadležan drugi organ, upravni inspektor je u obavezi da bez odlaganja predstavku dostavi tom organu i tome obavesti podnosioca; ako upravni inspektor oceni da su navodi izneti u predstavci osnovani, može zatražiti izveštaj od nadziranog organa na čiji se rad predstavka odnosi i uputiti mu upozorenje radi hitnog uklanjanja mogućih nezakonitosti i ako ne dobije traženi izveštaj ili ako na osnovu dobijenog izveštaja ne može utvrditi osnovanost navoda u predstavci, upravni inspektor je dužan da po službenoj dužnosti sprovede neposredan inspekcijski nadzor. Takođe, upravni inspektor je dužan da obavesti podnosioca predstavke o merama koje je preduzeo u roku od 15 dana od dana prijema predstavke, a o postupanju u slučaju kada ne dobije traženi izveštaj ili ako na osnovu dobijenog izveštaja ne može utvrditi osnovanost navoda u predstavci, kada je dužan da po službenoj dužnosti sprovede neposredan inspekcijski nadzor, u roku od osam dana od sačinjavanja zapisnika (član 36).

Odgovornost upravnog inspektora (član 38): Upravni inspektor je, pre svega, odgovoran kao svaki državni službenik, na način i pod uslovima utvrđenim Zakonom o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08 i 104/09). Međutim, zbog prirode i značaja poslova koje upravni inspektor obavlja, mogućih posledica njegovog rada i postupanja na položaj nadziranih subjekata, u ovom zakonu su predviđene i neke posebne, za upravnog inspektora specifične odgovornosti. Pri tome se polazilo od načela da odgovornost upravnog inspektora korespondira sa njegovim ovlašćenjima utvrđenim zakonom. Tako je, kao posebni osnov za odgovornost upravnog inspektora, propisano da je on odgovoran (1) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen; (2) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ovog zakona, i (3) ako u vršenju inspekcijskog nadzora prekorači granice svog ovlašćenja. Takođe, svako od ovih ponašanja upravnog inspektora predstavlja težu povredu radne dužnosti, koja podleže disciplinskoj odgovornosti, na osnovu i u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.

Prekršaji (čl. 39. i 40): Kao prekršaji, u ovom zakonu propisana su ponašanja i postupci odgovornog lica u nadziranom organu koja bi onemogućavala vršenje inspekcijskog nadzora ili bi ga znatno otežavala i time sprečavala da se ostvari njegov cilj, odnosno sprovede zakon, na odgovarajući način: npr. ako ne izvrši odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja rešenja upravnog inspektora, ako upravnom inspektoru onemogućiti ili mu znatno oteža nesmetano obavljanje inspekcijskog nadzora, teže naruši red ili povredi integritet upravnog inspektora u obavljanju inspekcijskog nadzora novčana kazna za prekršaj predložena je u iznosu

od 50.000-150.000 dinara za odgovorno lice u nadziranom organu. Ako u roku određenom rešenjem upravnog inspektora ne obavesti upravnog inspektora o sprovođenju naloženih mera; ako mu u određenom roku ne dostavi tražene podatke ili mu dostavi nepotpune ili netačne podatke i sl, novčana kazna za prekršaj predložena je u iznosu od 20.000 do 100.000 dinara.

Prelaznim i završnim odredbama (čl. 41–45) uređuju se pitanja donošenja podzakonskih propisa, režim započelih postupaka, režim radnopravnog statusa postavljenog lica i zaposlenih, prestanak važenja odredaba čl. 34. do 37. Zakona o državnoj upravi, koje su dosad uređivale upravnu inspekciju, kao i dan stupanja na snagu ovog zakona.

IV. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona, pored sredstava obezbeđenih za rad Sektora za upravni nadzor Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, potrebno je obezbediti dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije u 2011. godini za osnivanje i finansiranje rada Upravnog inspektorata u iznosu od 40,4 miliona dinara. Ova sredstva namenjena su za finansiranje plata direktora Upravnog inspektorata, pomoćnika direktora i 19 zaposlenih koje treba primiti u radni odnos i to za: 5 samostalnih savetnika, 13 savetnika i jednog referenta u iznosu od 22,5 miliona dinara, kao i za finansiranje ostalih rashoda za zaposlene, stalne troškove i opremanje u iznosu od 17,9 miliona dinara.

V. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

Za ovaj zakon nije potrebno izraditi analizu efekata Zakona, s obzirom na to da se njime ne stvaraju nove obaveze za privredne i druge subjekte.