



**USAID | SERBIA**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

## **USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA**

### **ANALIZA PREKRŠAJA, PREKRŠAJNIH POSTUPAKA I PREKRŠAJNE PRAKSE IZ OBLASTI INSPEKCIJSKOG NADZORA**

**Autori:**

**Milan Stefanović**

**Danica Jolović**

**Stefan Milošević**

**Dušan Radovanović**

Izrada ove analize omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autori su u celosti odgovorni za sadržaj ovog dokumenta, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.



**USAID | SERBIA**

FROM THE AMERICAN PEOPLE

## **Analiza prekršaja, prekršajnih postupaka i prekršajne prakse iz oblasti inspekcijskog nadzora**



**USAID BEP  
Beograd, 2017**

## Sadržaj

<b>1. Prekršaji i inspekcijski nadzor .....</b>	<b>1</b>
1.1. Prekršaji nadziranog subjekta .....	7
1.1.1 Onemogućavanje vršenja inspekcijskog nadzora (kontrole) .....	8
1.1.2 Odsustvo sa mesta vršenja inspekcijskog nadzora .....	11
1.2 Prekršaji neregistrovanog subjekta .....	11
<b>2. Prekršajna praksa u oblasti inspekcijskog nadzora, podaci i percepcija o prekršajnim postupcima koji proističu iz inspekcijskog nadzora .....</b>	<b>16</b>
2.1. Podaci iz godišnjih izveštaja o radu inspekcija .....	17
2.2. Podaci prekršajnih sudova .....	21
2.3. Podaci Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu Saveta Evrope(CEPEJ) .....	29
2.4 Nalazi istraživanja stavova privrednika o prekršajnim sankcijama .....	32
<b>3. Preporuke .....</b>	<b>34</b>
<b>    3.1. Preporuke za unapređenje regulatornog okvira .....</b>	<b>34</b>
3.1.1 Usaglasiti Zakon o prekršajima i Zakon o inspekcijskom nadzoru .....	34
3.1.2 Razgraničiti prekršaje od krivičnih dela i privrednih prestupa .....	37
3.1.3 Produžiti rokove zastarelosti za prekršaje iz oblasti inspekcijskog nadzora .....	42
3.1.4 Analizirati i uskladiti iznose zaprećenih novčanih kazni za prekršaje .....	45
3.1.5 Proširiti zakonski osnov za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga .....	46
3.1.6 Propisati prekršaj za neizvršenje izvršnog rešenja donetog u postupku inspekcijskog nadzora .....	48
3.1.7. Dopuniti odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru o oduzimanju predmeta radi obezbeđenja dokaza u prekršajnom i drugom postupku .....	50
<b>    3.2. Preporuke za unapređenje prekršajne prakse .....</b>	<b>50</b>
3.2.1 Koristiti sporazum o priznanju prekršaja .....	50
3.2.2 Koristiti u većoj meri pravo žalbe na prvostepene presude prekršajnih sudova .....	54
3.2.3 Unaprediti saradnju inspekcija i prekršajnih sudova. Organizovati zajedničke obuke inspektora i sudija prekršajnih sudova. Unaprediti razumevanje inspektora o teretu dokazivanja u prekršajnom postupku i međusobno razumevanje uloga inspektora i prekršajnih sudija. Ujednačiti pravne stavove inspekcija i prekršajnih sudova .....	55
3.2.4 Unaprediti sadržinu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka kada postoje okolnosti koje umanjuju prekršajnu odgovornost okrivljenog .....	57
3.2.5 Unaprediti preventivno-savetodavno delovanje inspekcije kako bi se sprečio nastanak prekršaja .....	59
3.2.6 Sistematisovati, prikupljati, dostavljati i koristiti prekršajne podatke u svrhu procene rizika .....	66
3.2.7 Poboljšati pravničke kapacitete inspekcija. Specijalizovati sudske prekršajne sudove za oblast sive ekonomije .....	67
3.2.8. Unaprediti komunikaciju kod istovremenog vođenja prekršajnog postupka i drugostepenog upravnog postupka po žalbi na rešenje inspektora .....	68

## **Aneksi**

Aneks 1: Upitnik za pripremu analize prekršaja, prekršajnih postupaka i prekršajne prakse iz oblasti inspekcijskog nadzora .....	69
Aneks 2: Nacrt sporazuma između Koordinacione komisije (za inspekcijski nadzor) i Udruženja sudija prekršajnih sudova .....	71



## 1. Prekršaji i inspekcijski nadzor

U skladu sa članom 2. Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, br. 65/13, 13/16 i 98/16 - US), prekršaji su protivpravna dela koje su zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeni kao prekršaji i za koje je propisana prekršajna sankcija. U podeli kaznenih dela u pravnom sistemu Republike Srbije na prekršaje, privredne prestupe i krivična dela, prekršaji čine najlakšu vrstu kaznenih dela [premda, ova zakonska postavka ima ozbiljan izazov prakse: kada se pogleda kaznena politika, dolazi se do zaključka da se, u proseku, u prekršajnim postupcima češće izriče najteža kazna – kazna zatvora nego u krivičnim postupcima, u kojima se najčešće izriče uslovan osuda]. Krivična dela podrazumevaju veću težinu, odnosno veću opasnost, dok su prekršaji kazneni delicti kojima se, u suštini, krši društvena i ekomska disciplina, i koji su u odnosu na krivična dela većeg broja, raznolikosti i širine raspona, od sitnih, lakih i srednjih (npr. parkiranje, glasna muzika, zelena površina) do težih (javni red i mir, bezbednost, nasilje, veći finansijski iznosi i dr). Zato se prekršaji propisuju, pored zakona, i podzakonskim propisima: uredbama (donosi ih Vlada), odlukama skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda (po pravilu, teži prekršaji su propisani zakonom, a lakši podzakonskim propisom). Postoji oko 280 zakona i oko 800 podzakonskih propisa koji propisuju prekršaje. U krivičnom pravu, kao i kod privrednih prestupa postoji institut dela malog značaja (bagatelnost, neznatnost dela), dok u prekršajnom pravu toga nema. Prekršaji su često formalna kažnjiva dela, koncentrišu se na radnju i najčešće su upućujućeg i blanketnog karaktera. Mogu se izvršiti činjenjem i nečinjenjem.

Zakonom o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 36/15) uređuju se sadržina, vrste i oblici i postupak inspekcijskog nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijskom nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijski nadzor. Članom 2. ovog zakona utvrđeno je da je inspekcijski nadzor - posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interes. S tim u vezi, Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014) u članu 18. stav 1. određuje 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.

Zakon o inspekcijskom nadzoru pojačava i usmerava težište inspekcijskog nadzora ka preventivnom delovanju u različitim oblicima, među kojima se ističu službene savetodavne posete i izveštaji o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika, kao i preduzimanju preventivnih radnji, mera i akcija, kako bi se obezbedila zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja, te do nezakonitosti i prekršaja, pa time ni do pokretanja prekršajnog postupka ne bi došlo. Ovakav način rada treba da ima pozitivan uticaj na privredni razvoj i stvaranje boljih uslova za poslovanje. U ovom smislu, Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 13. stav 9. propisuje da u slučaju da u službenoj savetodavnoj poseti uoči propust, nedostatak ili nepravilnost u



poslovanju i postupanju subjekta kod koga se poseta vrši, inspekcija ne izriče mere upravljene prema nadziranom subjektu i, ako se za propust, nedostatak ili nepravilnost smatra da u skladu sa zakonom ili drugim propisom predstavlja prekršaj, ne podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno ne izdaje prekršajni nalog. Međutim, ako je uočeni propust, nedostatak ili nepravilnost takve prirode da je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interesu zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, kao i kada se proceni visok ili kritičan rizik, inspekcija pokreće i vodi postupak vanrednog inspeksijskog nadzora, sa ovlašćenjima i dužnostima u skladu sa zakonom, o čemu bez odlaganja obaveštava nadziranog subjekta.

Naglasak je na prevenciji, kako do povrede zakona i prekršaja ne bi došlo, a svrha inspeksijskog nadzora se ogleda u sprečavanju, predupređenju nastanka nezakonitosti, nepravilnosti, prekršaja i štete, a ne u pukom kažnjavanju, kao cilju i indikatoru uspešnosti. Istovremeno, neizostavni sastavni deo inspeksijskog nadzora i inspektorskih ovlašćenja su mere korektivno-prinudne i kaznene prirode, uključujući i podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i izdavanje prekršajnih naloga, kako bi se ostvarilo sprovođenje zakona. Preventivno delovanje je pojam šireg obuhvata, pa i korektivna i represivna uloga i delovanje inspekcije obezbeđuju preventivnu funkciju - sprečavanje nastanka i ponavljanja nezakonitosti i prekršaja. Uostalom, i svrha kažnjavanja (svrha represivnih i prinudnih mera) je individualna i kolektivna prevencija – sprečavanje novog činjenja kažnjivih dela, kako je to definisano članom 5. Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, br. 65/13, 13/16 i 98/16 - US) i čl. 4. i 42. Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16).

Zakon o prekršajima, kojim se na sistemski način uređuje prekršajni postupak, propisuje da se prekršajni postupak pokreće i vodi na osnovu zahteva ovlašćenog organa ili oštećenog i prekršajnog naloga, u skladu sa ovim zakonom, odnosno da se prekršajni postupak pokreće rešenjem suda na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izdatog prekršajnog naloga povodom koga je podnet zahtev za sudsko odlučivanje. Saglasno članu 179. Zakona o prekršajima, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi ovlašćeni organ ili oštećeni (podnositelj zahteva). Ovlašćeni organi su organi uprave, ovlašćeni inspektorji, javni tužilac i drugi organi i organizacije, koje vrše javna ovlašćenja u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni. Članom 169. tačka 3) Zakona o prekršajima propisano je da će ovlašćeni organ, odnosno ovlašćeno lice izdati prekršajni nalog ukoliko je prekršaj iz njegove nadležnosti otkrio prilikom inspeksijskog ili drugog nadzora pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugom zakonom propisan način. Članom 42. Zakona o inspeksijskom nadzoru propisano je da ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost koja je kažnjiva prema zakonu ili drugom propisu, inspektor nadležnom pravosudnom organu podnosi krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup ili zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdaje prekršajni nalog. Istim članom uređen je i izuzetak sa uslovima kada se ne podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno ne izdaje prekršajni nalog.

**Grafikon 1.**  
**Gradacija inspekcijskih mera**



Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi se pisanoj formi i sadrži:

- 1) naziv i sedište podnosioca zahteva odnosno lično ime i adresu lica koje podnosi zahtev;
- 2) naziv suda kome se podnosi zahtev;
- 3) osnovne podatke o fizičkom licu, preduzetniku i odgovornom licu protiv koga se zahtev podnosi: lično ime, jedinstveni matični broj građana, zanimanje, mesto i adresu stanovanja, mesto i adresu zaposlenja i državljanstvo odnosno naziv i sedište pravnog lica, kao i poresko identifikacioni broj (u daljem tekstu: PIB) i matični broj, a za preduzetnika i naziv i sedište radnje, a za odgovorno lice u pravnom licu i funkciju koju obavlja u tom pravnom licu;
- 4) činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obeležje prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja i druge okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi;
- 5) propis o prekršaju koji treba primeniti;
- 6) predlog o dokazima koje treba izvesti, uz označenje ličnih imena i adresa svedoka, spise koje treba pročitati i predmete koji služe kao dokaz;
- 7) podatke o tome da li je pokrenut krivični postupak ili postupak za privredni prestup za delo koje obuhvata obeležja prekršaja koji je predmet zahteva. Podnositac zahteva je dužan, da odmah po saznanju, a do pravnosnažnog okončanja postupka obavesti prekršajni sud da se protiv okrivljenog povodom istog događaja vodi krivični postupak ili postupak za privredni prestup;
- 8) potpis službenog lica, odnosno oštećenog kao podnosioca zahteva i pečat ovlašćenog organa koji podnosi zahtev.



Ako su dostupni u zahtevu će se navesti i sledeći podaci o licu protiv koga se zahtev podnosi: mesto i datum rođenja, broj telefona, e-mail adresu, broj telefona na radnom mestu, brojevi poslovnih računa pravnog lica i preduzetnika. Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi se u onoliko primeraka koliko ima okriviljenih i jedan primerak za sud. Ako zahtev ne sadrži sve navedene podatke (nepotpun zahtev), zatražiće se od podnosioca zahteva da ga dopuni u određenom roku, koji ne može biti duži od 15 dana. U slučaju da podnositelj zahteva ne otkloni nedostatke u određenom roku, smatraće se da je odustao od zahteva i zahtev se rešenjem odbacuje.

Kad nadležni sud primi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ispitaće da li postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka i odlučiti o daljem toku postupka. Ukoliko zahtev sadrži podatke o tome da je povodom istog događaja pokrenut krivični postupak ili postupak za privredni prestup prekršajni sud će spise predmeta dostaviti nadležnom суду na dalje postupanje i o tome obavestiti podnosioca zahteva. Na isti način će sud postupiti i kada u toku postupka sazna da se povodom istog događaja vodi krivični postupak ili postupak za privredni prestup. Kad sud utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka, zahtev za pokretanje postupka, odbaciće rešenjem. Uslovi za pokretanje prekršajnog postupka ne postoje: kad radnja opisana u zahtevu nije prekršaj; kad sud nije stvarno nadležan za vođenje prekršajnog postupka; kad postoje osnovi koji isključuju odgovornost za prekršaj okriviljenog; kada je nastupila zastarelost za pokretanje prekršajnog postupka; kad je zahtev podneo neovlašćeni organ, odnosno neovlašćeno lice; kad postoje drugi zakonski razlozi zbog kojih se postupak ne može pokrenuti.

Član 185. Zakona o prekršajima propisuje da, ako sud ne odbaci zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, donosi rešenje o pokretanju prekršajnog postupka. Ovo rešenje sadrži označenje lica protiv koga se pokreće prekršajni postupak i pravnu kvalifikaciju prekršaja. Ako je zahtev podnesen protiv više lica ili za više prekršaja, u rešenju se moraju naznačiti sva lica i pravna kvalifikacija za sve prekršaje. Rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja se podnosiocu zahteva ni okriviljenom. Protiv rešenja o pokretanju prekršajnog postupka nije dozvoljena žalba. Postupak se vodi samo u pogledu onog prekršaja i protiv onog okriviljenog na koji se odnosi rešenje o pokretanju prekršajnog postupka osim u slučaju iz člana 247. stav 4. ovog zakona, prema kome ako nakon pokretanja prekršajnog postupka pravno lice protiv koga se vodi postupak, prestane da postoji, podnositelj zahteva za pokretanje postupka može usmeriti zahtev protiv njegovog pravnog sledbenika. Sud nije vezan za pravnu kvalifikaciju datu u zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka odnosno u rešenju o pokretanju prekršajnog postupka.

U članu 35. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru predviđeno je da zapisnik sadrži i podatke o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, ako su podnete, odnosno izdatim prekršajnim nalozima, ako su izdati, odnosno, u skladu sa članom 42. stav 3. ovog zakona, ili odgovarajuće obrazloženje za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga. S obzirom da zapisnik sadrži opis izvršenih radnji u postupku i tiče se upravne stvari koja je predmet postupka, te da se, prema članu 35. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru, zapisnik dostavlja nadziranom subjektu u roku od osam radnih dana od završetka inspekcijskog nadzora, mišljenja smo da će se u zapisnik uneti podaci o kaznenim prijavama koje je inspekcija



povodom konkretnog nadzora podnela ili će ih podneti, odnosno razmotriti i analizirati činjenice i dokaze kako bi utvrdila da li postoji sumnja na izvršenje kaznenog dela. Isto tako, nije moguće ni uvek u vreme sačinjavanja zapisnika znati koje je delo u pitanju. Prema tome, imajući u vidu obeležja kaznenih prijava i to da se one podnose nakon završenog nadzora, kao i da je potrebno vreme za analizu činjenica kako bi se ustanovilo da li postoji pravno potreban nivo sumnje na izvršenje kaznenog dela, mišljenja smo da nije nužno da u svakom zapisniku o inspekcijskom nadzoru stoje i podaci o kaznenim prijavama. Podatke o prethodno podnetim kaznenim prijavama i pokrenutim kaznenim postupcima protiv nadziranog subjekta, prema našem mišljenju, po pravilu nije potrebno navoditi u zapisniku, s obzirom da su oni deo evidencija koje inspekcija vodi i da su korišćeni prilikom procene rizika koja je prethodila inspekcijskom nadzoru, kao i da se navode u kaznenoj prijavi koju inspekcija podnosi, odnosno da ih sud pribavlja u kaznenom postupku. Izuzetno, i ovi podaci mogu se navesti u zapisniku ako je to potrebno da se obrazloži procena rizika u toku samog postupka i srazmernost predložene mere procjenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama, a tako da se rizikom delotvorno upravlja. Zakon o inspekcijskom nadzoru je sistemski zakon koji se odnosi na veliki broj inspekcija, različitim prema svojoj oblasti, prirodi i trajanju nadzora. Određeni nadzori su sistemskog i sveobuhvatnog karaktera i dužeg trajanja, obuhvatajući veći obim i broj radnji i postupanja. Po pravilu, kaznene prijave (zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka, prijave za privredne prestupe i krivične prijave) i prekršajni nalozi se podnose i izdaju nakon završenog nadzora i zaključenog zapisnika. Inspekcija, po završetku nadzora i zaključenju zapisnika, razmatra i analizira činjenice i dokaze kako bi utvrdila da li postoji sumnja na izvršenje kaznenog dela. Isto tako, nije uvek moguće u vreme sačinjavanja zapisnika znati koje je kazneno delo u pitanju. S druge strane, u određenim nadzorima inspekcija podnosi kaznenu prijavu i izdaje prekršajni nalog u toku trajanja samog nadzora, pre zaključenja zapisnika, posebno kada se radi o složenijim i dužim nadzorima. Smatramo da iz tih razloga, te razloga potpunosti i sveobuhvatnosti sistemskog zakona, Zakon o inspekcijskom nadzoru sadrži u odredbi člana 35. stav 2. da se u zapisnik unose i podaci o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, ako su podnete, odnosno izdatim prekršajnim nalozima, ako su izdati. Radi se krivičnim i drugim kaznenim prijavama iz tekućeg nadzora (kontrole) povodom koga je i sastavljen konkretni zapisnik, a ne iz ranijih nadzora (kontrola). Sledom izloženog, imajući u vidu obeležja kaznenih prijava i to da se one, u praksi, po pravilu, podnose nakon završenog nadzora, kao i da je potrebno vreme za analizu činjenica kako bi se ustanovilo da li postoji pravno potreban nivo sumnje na izvršenje kaznenog dela, mišljenja smo da nije nužno da u svakom zapisniku o inspekcijskom nadzoru stoje i podaci o kaznenim prijavama, te procenjujemo da u praksi većinski deo zapisnika o inspekcijskom nadzoru neće sadržavati podatke o podnetim prijavama. Dodajemo i da smo mišljenja da kada je inspektor prikupio potrebnu dokaznu građu i ima pravno dovoljan nivo sumnje da je izvršeno kazneno delo, u zapisniku će se navesti (u budućem vremenu) da će biti podneta odgovarajuća prijava, odnosno zahtev. Ovi podaci unose se i u zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, saglasno članu 181. stav 1. tačka 7) Zakona o prekršajima. Radi se o podacima o tome da li je pokrenut krivični postupak ili postupak za privredni prestup za delo koje obuhvata obeležja prekršaja koji je predmet zahteva.



Članom 24. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da inspektor u postupku inspekcijskog nadzora privremeno oduzima dokumentaciju, robu i druge predmete, odnosno njihov odgovarajući deo, ako je posebnim zakonom propisano njihovo oduzimanje radi obezbeđenja dokaza u postupku koji se vodi za krivično delo, privredni prestup ili prekršaj, odnosno u drugom odgovarajućem pravnom postupku, na način, pod uslovima i u roku propisanim tim zakonom, te da inspektor sa oduzetim predmetima postupa u skladu sa posebnim zakonom. Zakon o prekršajima u članu 231. stav 3. propisuje da se zakonom mogu ovlastiti, pored ostalih, i službena lica inspekcijskih organa da privremeno oduzmu predmete kad u vršenju službene dužnosti saznaju za prekršaj. Navedeni organi dužni su da sud neodložno izveste o privremenom oduzimanju predmeta i da se staraju o čuvanju tih predmeta, ukoliko zakonom nije drukčije određeno. Licu od koga se oduzimaju predmeti uručuje se naredba i izdaje se potvrda sa tačnim označenjem oduzetih predmeta. I članom 24. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da inspektor izdaje nadziranom subjektu potvrdu o predmetu u postupku inspekcijskog nadzora, koja sadrži podatke o nadziranom subjektu, vremenu i mestu oduzimanja predmeta, pravnom osnovu oduzimanja predmeta, predmete tačno naznačene po vrsti, količini i drugim svojstvima bitnim za identifikaciju, potpis nadziranog subjekta, odnosno ovlašćenog lica nadziranog subjekta, odnosno konstataciju da je lice odbilo da potpiše potvrdu i ime, prezime i potpis inspektora.

U kaznenim odredbama, Zakon o inspekcijskom nadzoru propisuje prekršaje nadziranih i neregistrovanih subjekata (kao posebne kategorije nadziranih subjekata). Nadzirani subjekat (u opštem smislu) je pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko koga fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koga ne postoji obaveza registracije, kao i subjekat sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom, čije poslovanje i postupanje se nadzire, dok je neregistrovani subjekat - nadzirani subjekat koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost, a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica i drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti. Neregistrovani subjekat je, dakle, nadzirani subjekat i nad njim se vrši inspekcijski nadzor i prema njemu se primenjuju odredbe ovog zakona. U inspekcijskom nadzoru nad subjektom upisanim u osnovni registar, koji obavlja određenu delatnost ili vrši određenu aktivnost, a nije upisan u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi drugi nadležni organ ili organizacija ili to čini bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima i dr.) ili bez prijave nadležnom organu ili organizaciji, kada je ovaj upis, saglasnost ili prijava propisana kao uslov za obavljanje te delatnosti ili vršenje te aktivnosti, inspekcija prema tom subjektu ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koje ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na njega se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na neregistrovanog subjekta. Ovo su subjekti iz člana 33. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji se nalaze u istom posebnom režimu inspekcijskog nadzora propisanom za neregistrovane subjekte i koji su u pogledu pravnih posledica izjednačeni sa neregistrovanim subjektima.



**Grafikon 2.**  
**Pregled nadziranih subjekata**

<b>Nadzirani subjekat u opštem smislu</b>	<b>Neregistrovani subjekat</b>	<b>Subjekat iz člana 33. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru</b>
Pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko koga fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koga ne postoji obaveza registracije (npr. poljoprivredno gazdinstvo), kao i subjekat sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom, čije poslovanje i postupanje se nadzire.	Nadzirani subjekat koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost, a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica i drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti.	Nadzirani subjekat upisan u osnovni registar, koji obavlja određenu delatnost ili vrši određenu aktivnost, a nije upisan u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi drugi nadležni organ ili organizacija ili to čini bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima i dr) ili bez prijave nadležnom organu ili organizaciji, kada je ovaj upis, saglasnost ili prijava propisana kao uslov za obavljanje te delatnosti ili vršenje te aktivnosti. U smislu inspekcijskog nadzora, snosi iste pravne posledice kao neregistrovani subjekat.

### **1.1. Prekršaji nadziranog subjekta**

S obzirom da se u slučaju Zakona o inspekcijskom nadzoru radi o opštem, sistemskom, „krovnom“ zakonu, i propisani prekršaji su opštег tipa (opšti prekršaji). Ovakav primer imamo i kod Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016 i 108/2016), koji je sistemski zakon u oblasti poreza, a istovremeno – u delu poreske kontrole (poreskog inspekcijskog nadzora) - poseban zakon u odnosu na Zakon o inspekcijskom nadzoru. Tim zakonom propisani su opšti i posebni poreski prekršaji. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji je u članu 176b stav 1. propisao da su poreski prekršaji - prekršaji odredaba sadržanih u poreskim zakonima propisani ovim zakonom (opšti poreski prekršaji pravnih lica i preduzetnika), prekršaji propisani u poreskim zakonima, kao i prekršaji odredaba sadržanih isključivo u ovom zakonu (posebni poreski prekršaji).

### 1.1.1. Onemogućavanje vršenja inspekcijskog nadzora (kontrole)

Članom 56. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisani su prekršaji nadziranog subjekta. Stavom 1. tog člana propisano je da će se novčanom kaznom od 100.000 do 800.000 dinara kazniti za prekršaj nadzirani subjekat - pravno lice koje inspektoru koji mu predoči službenu legitimaciju i uruči nalog za inspekcijski nadzor, kada je on izdat, odnosno koji postupi u skladu sa članom 18. st. 8. i 9. ovog zakona, ne omogući nesmetan inspekcijski nadzor (član 20. stav 7). Tim odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, na koje upućuju ove kaznene odredbe, propisano je da je nadzirani subjekat dužan da inspektoru koji mu predoči službenu legitimaciju i uruči nalog za inspekcijski nadzor, kada je on izdat, odnosno koji postupi u skladu sa članom 18. st. 8. i 9. ovog zakona (ako nadzirani subjekat, odnosno prisutno lice odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor, smatra se da inspekcijski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu, a kada u skladu sa zakonom nalog za inspekcijski nadzor nije izdat, inspekcijski nadzor počinje preduzimanjem prve radnje inspektora s tim ciljem), omogući nesmetan inspekcijski nadzor, što podrazumeva naročito da: stavi na raspolaganje odgovarajući radni prostor za terenski nadzor; obezbedi uvid u poslovne knjige, opšte i pojedinačne akte, evidencije, izveštaje, ugovore, privatne isprave i drugu dokumentaciju nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih poseduje i čuva; omogući pristup lokaciji, zemljištu, objektima, poslovnom i drugom nestambenom prostoru, postrojenjima, uređajima, opremi, priboru, vozilima i drugim namenskim prevoznim sredstvima, drugim sredstvima rada, proizvodima, predmetima koji se stavljuju u promet, robi u prometu i drugim predmetima kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i drugim predmetima od značaja za inspekcijski nadzor; blagovremeno pruži potpune i tačne podatke koji su mu dostupni, a ako nešto od toga ne može - da razloge za to pisano obrazloži inspektoru. Za ovaj prekršaj kazniće se nadzirani subjekat - preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 300.000 dinara, a nadzirani subjekat - fizičko lice novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara, kao i odgovorno lice kod nadziranog subjekta - pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.

Razmatranjem bića ovog prekršaja ustanovljava se da postoji bitna sličnost, pa i suštinski identitet bića ovog prekršaja i krivičnog dela Onemogućavanje vršenja kontrole iz člana 237. Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16).<sup>1</sup> Pojava bitne sličnosti ili identiteta (istovetnosti) bića prekršaja i krivičnih dela nije tako retka. Ovo pitanje u praksi razrešava zabrana dvostrukog (ponovnog) suđenja u istoj stvari u postupcima kaznene prirode. Međutim, i kod zabrane dvostrukog (ponovnog) suđenja se javlja niz pitanja u praksi. Ovim članom Krivičnog zakonika propisano je da ko onemogući organu vršenja kontrole da izvrši uvid u poslovne knjige ili drugu dokumentaciju ili onemogući pregled predmeta, prostorija ili drugih objekata, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Ove odredbe Krivičnog zakonika u delu kojim određuju dužnost omogućavanja uvida organu vršenja kontrole (npr. inspekciji,

<sup>1</sup> Pored inspekcijskih organa, krivično delo onemogućavanja vršenja kontrole može biti izvršeno i prema kontrolno-nadzornim organima na koje se Zakon o inspekcijskom nadzoru ne primenjuje (policija, vojska i dr. organi).

odnosno inspektoru) u dokumentaciju, prema našem mišljenju, imaju pravnu prirodu blanketne norme, budući da se moraju posmatrati u vezi sa pravima i obavezama propisanim sistemskim zakonima kojima se uređuju opšti upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora, koji je takođe upravni postupak, i to poseban upravni postupak. Ovo pitanje treba sagledati i sa aspekta prekršajne odgovornosti u pogledu dužnosti omogućavanja uvida inspektoru u dokumentaciju nadziranog subjekta.

Tako, Zakonom o inspekcijskom nadzoru u članu 15. uređeno je prikupljanje podataka od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora nad određenim subjektom nadzora. Propisuje se da, pre početka inspekcijskog nadzora, inspektor prikuplja podatke o prethodnim inspekcijskim nadzorima nad nadziranim subjektom i druge podatke od značaja za predstojeći nadzor, putem informacionog sistema i drugih baza podataka, kao i putem neposrednog saznanja i informisanja i na drugi odgovarajući način. Inspektor pribavlja po službenoj dužnosti javne isprave i podatke iz evidencija, odnosno registara koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi imaoci javnih ovlašćenja, koji su neophodni za inspekcijski nadzor, a ovi organi i drugi imaoci javnih ovlašćenja su dužni da inspekciji blagovremeno dostave ove javne isprave i podatke. Za suprotno postupanje, Zakonom o inspekcijskom nadzoru propisan je prekršaj odgovornog lica u nadležnom državnom organu, organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugom imaocu javnih ovlašćenja, pa će se novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice u nadležnom državnom organu, organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugom imaocu javnih ovlašćenja koji ne dostavi blagovremeno inspektoru - javne isprave i podatke iz evidencija, odnosno registara koje vodi, a koji su neophodni za inspekcijski nadzor (član 15. stav 2).

U članu 20. ovog zakona, kojim se uređuju prava i dužnosti nadziranog subjekta, u st. 3. i 4. predviđeno je da ako više inspekcija vrši zajednički nadzor, nadzirani subjekat ima pravo da inspektoru uskrati davanje podataka i izjava koje je dao jednom od inspektora u tom nadzoru, te da nadzirani subjekat ima pravo da inspektoru uskrati davanje podataka i izjava o predmetu ranije izvršenog nadzora, osim ako su se ti podaci u međuvremenu promenili, kao i kada je davanje podataka neophodno radi preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Članom 21. stav 1. tačka 4) Zakona o inspekcijskom nadzoru određeno je da je inspektor ovlašćen da radi utvrđivanja činjenica naloži da mu se u određenom roku stave na uvid poslovne knjige, opšti i pojedinačni akti, evidencije, ugovori i druga dokumentacija nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih nadzirani subjekat poseduje i čuva. Jezičkim, cilnjim i sistemskim tumačenjem ovih odredaba utvrđuje se da se radi o privatnim ispravama, odnosno ispravama koje nisu javno dostupne i koje inspektor ne može da pribavi po službenoj dužnosti. Članom 122. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 18/16), s ovim u vezi, propisano je da ako stranka uprkos nalogu ne podnese ispravu organ ceni, s obzirom na okolnosti slučaja, od kakvog je to značaja za odlučivanje o upravnoj stvari.

Zakon o opštem upravnom postupku, u okviru uređenja načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka, u članu 9. st. 3. i 4. predviđa da je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje, te da organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju

i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija. Isti zakon u članu 103, kojim se uređuje dužnost organa da pribavi podatke po službenoj dužnosti, propisuje da je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje (član 9. stav (3) ovog zakona). Ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku. U postupku koji se pokreće po zahtevu stranke organ može da vrši uvid, pribavlja i obrađuje lične podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija kada je to neophodno za odlučivanje, osim ako stranka izričito izjavi da će te podatke pribaviti sama. Ako stranka u roku ne podnese lične podatke neophodne za odlučivanje organa, zahtev za pokretanje postupka će se smatrati neurednim (član 59. stav (2) ovog zakona). Član 207. Zakona o opštem upravnom postupku uređuje prekršaj za suprotno postupanje, pa će se novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kazniti za prekršaj ovlašćeno službeno lice, u smislu ovog zakona, koje po službenoj dužnosti ne izvrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, ne zatraži ih radi pribavljanja i ne obradi, odnosno koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima se vodi službena evidencija u roku od 15 dana ili drugom roku određenom zakonom (član 103. st. (1) i (2) ovog zakona). Takođe, u članu 215. ovog zakona, kojom se predviđa prestanak važenja odredaba drugih zakona, sadržana je tzv. omnibus norma, prema kojoj odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama čl. 9. i 103. ovog zakona, prestaju da važe istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Nadzirani subjekat, prema tome, nema obavezu da inspektoru predoči onu dokumentaciju i podatke koje inspektor može da pribavi po službenoj dužnosti, i ne može biti kažnjen zato što to nije učinio.

U vezi sa prekršajem iz člana 56. Zakona o inspekcijskom nadzoru, a govoreći o bitnoj sličnosti, pa i identitetu bića prekršaja, primećuje se veći broj posebnih (sektorskih) zakona koji sadrže posebne oblike ovog opštег prekršaja iz Zakona o inspekcijskom nadzoru. Posebnost se sastoji u tome koja oblast nadzora je u pitanju. Tako, Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014) u članu 205. propisuje da će se novčanom kaznom od 500.000 do 1.000.000 dinara kazniti za prekršaj privredno društvo, odnosno drugo pravno lice, ako ne omogući urbanističkom ili građevinskom inspektoru vršenje nadzora u skladu sa ovim zakonom (čl. 173. i 175). Istim članom predviđen je ovaj prekršaj i za odgovorno lice u pravnom licu, preuzetniku i fizičko lice. Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011 i 104/2016) u članu 41. stav 1. tačka 7) propisuje da će se novčanom kaznom od 100.000 do 1.000.000 dinara kazniti za prekršaj pravno lice ako ne omogući komunalnom inspektoru nesmetano obavljanje nadzora, odnosno pregled objekata, postrojenja i uređaja i poslovnih prostorija radi prikupljanja neophodnih podataka u skladu sa članom 34. stav 1. tačka 3) ovog zakona, a predviđen je prekršaj i za odgovorno lice u pravnom licu, preuzetnik i fizičko lice. Zakon o sanitarnom nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 125/2004) u članu

35. propisuje da će se novčanom kaznom od 250.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj pravno lice i organizacija ako ne omogući sanitarnom inspektoru pristup u poslovne prostorije, nesmetano obavljanje sanitarnog nadzora i uzimanje potrebnih uzoraka, odnosno briseva koji podležu laboratorijskim ispitivanjima, kao i ako na zahtev sanitarnog inspektora ne pruži sva obaveštenja i podatke potrebne za vršenje sanitarnog nadzora (član 23), a prekršaj je predviđen i za odgovorno lice u pravnom licu, preduzetnika i fizičko lice. Ovakvi prekršaji predviđeni su i Zakonom o kontroli predmeta od dragocenih metala („Službeni glasnik RS“, br. 36/2011 i 15/2016), Zakonom o šumama („Službeni glasnik RS“, br. 30/2010, 93/2012 i 89/2015) i nizom drugih zakona. U ovakvim slučajevima zahtev se podnosi i sudi se po principu specijaliteta, a sticaj (kumulacija) prekršaja je isključen.

### **1.1.2. Odsustvo sa mesta vršenja inspekcijskog nadzora**

Članom 56. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da će se novčanom kaznom od 30.000 do 60.000 dinara kazniti za prekršaj nadzirani subjekat - pravno lice čije ovlašćeno lice, pod uslovima iz člana 20. stav 5. ovog zakona, ne bude prisutno na mestu vršenja inspekcijskog nadzora. Za ovaj prekršaj kazniće se nadzirani subjekat - preduzetnik novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara, nadzirani subjekat - fizičko lice novčanom kaznom od 10.000 do 30.000 dinara, a odgovorno lice kod nadziranog subjekta - pravnog lica novčanom kaznom od 30.000 do 60.000 dinara, isto kao i pravno lice. Referentnim članom 20. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da, kada je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru, nadzirani subjekat dužan je da bude prisutan na mestu vršenja nadzora, osim ako postoje naročito opravdane okolnosti koje ga u tome sprečavaju, o čemu je dužan da blagovremeno na podesan način obavesti inspekciju.

Ako nadzirani subjekat koji je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru ne bude prisutan na mestu vršenja nadzora, a ne postoje naročito opravdane okolnosti, inspekcijski nadzor se vrši u prisustvu službenog ili drugog lica koje se zatekne na mestu vršenja inspekcijskog nadzora.

## **1.2. Prekršaji neregistrovanog subjekta**

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 57. propisuje opšte prekršaje neregistrovanog subjekta. Novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat. Kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za ovaj prekršaj kazniće se fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara. Novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice iz člana 33. stav 2. ovog zakona, a za ovaj prekršaj kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara i odgovorno lice kod pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.

Ako je posebnim zakonom propisan prekršaj za neregistrovanog subjekta iz određene oblasti inspekcijskog nadzora, taj prekršaj propisan posebnim zakonom predstavlja poseban oblik prekršaja neregistrovanog subjekta koji je propisan članom

57. Zakona o inspekcijskom nadzoru. U posebnom (specijalnom) obliku prekršaja je sadržan i konkretizovan opšti oblik prekršaja neregistrovanog subjekta. S obzirom da je u pitanju poseban oblik opštег prekršaja uređen posebnim zakonom, ove posebne odredbe imaju prednost u primeni, saglasno članu 4. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru i mestu posebnih zakonskih odredaba u pravnom sistemu (*lex specialis derogat lege generali*), tako da u tim slučajevima inspektor podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za poseban oblik prekršaja neregistrovanog subjekta koji je propisan posebnim zakonom. U ovom slučaju ne može postojati kumulacija („gomilanje“), odnosno sticaj prekršaja, odnosno kumulacija/sticaj je isključen, jer je u pitanju jedno protipivavno postupanje/ponašanje koje nema obeležja dva različita prekršaja. U takvom slučaju ne postoje dva kaznena dela, opšti i poseban oblik, već samo jedno delo, i to poseban oblik dela. U pitanju je, dakle, prividni idealni sticaj prekršaja po osnovu specijaliteta. Poseban prekršaj isključio je primenu opštег prekršaja.

Član 57. Zakona o inspekcijskom nadzoru ne sadrži upućivanje na odredbu iz ovog zakona koja ima naređujuće ili zabranjujuće dejstvo, što i nije nužno za pravnu valjanost, odnosno pravnu perfektnost ovih prekršajnih odredaba, jer se radi o opštem prekršaju i o materiji koja je u svom naređujućem i zabranjujućem delu uređena registracionim zakonima, prevashodno Zakonom o privrednim društvima i drugim zakonima kojima se uređuje obaveznost registracije privrednih i drugih subjekata, kao i zakonima kojima se uređuju dozvole, licence, odobrenja i drugi vidovi javne saglasnosti, kao i obavezne prijave za obavljanje delatnosti i vršenje aktivnosti. Članom 57. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat. Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 3. tačka 4) u značenju izraza određuje neregistrovanog subjekta kao nadziranog subjekta koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost, a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica i drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti. Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon i 5/2015) u čl. 2. i 3. propisuje da je privredno društvo - pravno lice koje obavlja delatnost u cilju sticanja dobiti, a svojstvo pravnog lica stiče registracijom u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata (zakon o registraciji). Preduzetnika Zakon o privrednim društvima u članu 83. stav 1. određuje kao poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji. Član 57. Zakona o inspekcijskom nadzoru ima pravnu prirodu blanketne norme, koja upućuje (prevashodno) na član 83. stav 1. Zakona o privrednim društvima. Imajući sve u vidu, smatramo da bi bilo celishodno da inspektori član 83. stav 1. Zakona o privrednim društvima navode u zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, koje podnose protiv neregistrovanih subjekata.

Kod prekršaja za neregistrovane subjekte Zakonom o inspekcijskom nadzoru su propisane najviše novčane kazne za fizička lica koja obavljaju delatnost ili vrše aktivnost kao neregistrovani subjekti koje su iznad najviših iznosa propisanih za fizička lica predviđenih članom 39. stav 1. tačka 1) Zakona o prekršajima. Tim odredbama propisano je da se zakonom ili uredbom novčana kazna može se propisati u rasponu od 5.000 do 150.000 dinara za fizičko lice ili odgovorno lice, a tač. 2) i 3) da u iznosu od

50.000 do 2.000.000 dinara za pravno lice i od 10.000 do 500.000 dinara za preduzetnika.

Zakonsko pooštravanje novčanih kazni ne bi trebalo da bude univerzalni odgovor na nedovoljno pridržavanje zakona u praksi, koje u mnogome zavisi od ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcijskih i drugih službi koje nadziru primenu zakona, prekršajnih i drugih sudova da efikasno i delotvorno procesuiraju predmete i odgovore na rizike zakonitosti i bezbednosti, zatim brojnosti, smislenosti, složenosti i kvaliteta propisanih zahteva i pravila, regulatorne opterećenosti i sposobnosti adresata zakona da odgovore na te zahteve, dostupnosti pravnih informacija, (ne)ujednačene prakse i različitim drugih elemenata. Međutim, u nekim slučajevima je ono nužnost, u sadejstvu sa stvaranjem drugih uslova za pravilnu i kvalitetnu primenu zakona. Imajući ovo na umu, propisivanje konkretnih normi učinjeno je iz razloga neophodnosti pretnje strožjom kaznom za one subjekte koji obavljaju delatnost, odnosno posluju ili vrše aktivnost za koju je potrebna registracija ili odobrenje države, a da nisu ispunili osnovne uslove za to, dok su, s druge strane, oni subjekti koji su registrovani („vidljivi” za državu) i, u načelu, sprovode obaveze prema državi izloženi nekoliko puta većim zaprećenim novčanim kaznama. Tako, postoji očigledna neravnopravnost ove dve kategorije i najviši iznosi zaprećenih novčanih kazni za fizička lica nisu srazmerni opasnosti i riziku koji postoji, odnosno ugrožavanju i povređivanju zaštićenih dobara, prava i interesa, kada se radi o neregistrovanim subjektima. U tom smislu, Zakon o inspekcijskom nadzoru je razdvojio neregistrovanog subjekta od „običnog” fizičkog lica (građanina) koje krši zakon, jer postoje bitne razlike između ove dve kategorije. Za najviši iznos kazne za fizičko lice iz Zakona o prekršajima za fizička lica (150.000 dinara), nakon konsultacija i analiza u toku pripreme Zakona o inspekcijskom nadzoru, ocenjeno je da ne predstavlja dovoljan podstrek za neregistrovane subjekte da ih odvrati od tog vida nedozvoljenog poslovanja, odnosno postupanja i usmeri u legalne tokove. Naime, nesavesni subjekti prave ekonomski kalkulacije i računaju šta im se više isplati, pa tako unapred uračunavaju iznose zaprećenih kazni u troškove nezakonitog poslovanja. Stoga je bilo potrebno ovim zakonom povisiti najviši iznos zaprećene novčane kazne za neregistrovane subjekte. Na sličnoj logici стоји и одредба člana 39. stav 4. Zakona o prekršajima, kojom je propisano da, izuzetno od odredaba stava 1. ovog člana, za prekršaje iz oblasti javnih prihoda, javnog informisanja, carinskog, spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, životne sredine, prometa roba i usluga i prometa hartijama od vrednosti zakonom se mogu propisati kazne u srazmeri sa visinom pričinjene štete ili neizvrštene obaveze, vrednosti robe ili druge stvari koja je predmet prekršaja, ali ne više od dvadesetostrukog iznosa tih vrednosti s tim da ne prelazi petostruki iznos najvećih novčanih kazni koje se mogu izreći po odredbi stava 1. ovog člana. Sledstveno izloženom, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat izjednačeno je u pogledu najvišeg iznosa zaprećene kazne sa preduzetnikom, kao fizičkim licem koje je registrovano i obavlja delatnost, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za taj prekršaj neregistrovani subjekat izjednačen je sa pravnim licem. Zakon o inspekcijskom nadzoru za utvrđivanje prekršajne odgovornosti i određivanje i izricanje novčane kazne u skladu sa ovim zakonom, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat upodobljava preduzetniku, odnosno smatra preduzetnikom. Jer, ovo lice (neregistrovani subjekat) u stvarnosti obavlja delatnost kao preduzetnik (faktički preduzetnik), što je češći slučaj obavljanja delatnosti. Ako se delatnost može obavljati samo u formi pravnog

lica, što je ređi slučaj, to lice se zakonski posmatra kao pravno lice (faktičko pravno lice). Delatnost se, dakle, obavlja formalno „pod maskom“ fizičkog lica, tako da Zakon o inspekcijskom nadzoru, u skladu sa načelom fakticiteta, prema kome se stvari utvrđuju prema njihovoј suštini, prepoznaje stvarnu prirodu i istinsku suštinu ovog lica i saobrazno tome propisuje novčane kazne za prekršaje koje ovo lice čini. Na ovaj način postiže se pravičnost zakonskih odredaba, jednak tretman subjekata pred zakonom i na tržištu i potpunost mera sprečavanja i suzbijanja sive ekonomije, koja podriva primenu zakona, ekonomski tokove, fer tržišnu utakicu, stabilnost javnih finansija, zdravje i zaštitu potrošača. Propisani raspon novčane kazne bi trebalo da preventivno utiče na neregistrovane i potencijalno neregistrovane subjekta, kako bi predupredio takav način poslovanja, pospešio prevodenje preduzetnika iz nevidljivih u registrovane tokove poslovanja i zadržao ih u legalnim tokovima.

Sličan primer kod određivanja učinioca prekršaja nalazimo u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Tim zakonom u članu 176b stav 2. propisano je da se, za utvrđivanje prekršajne odgovornosti u skladu sa ovim zakonom, preduzetnikom smatra i fizičko lice koje je obveznik poreza na dodatu vrednost.

Kada je reč o visini, odnosno rasponu zaprećenih novčanih kazni za posebne oblike prekršaja neregistrovanih subjekata propisanih u posebnim zakonima, oni nisu usklađeni sa onim koji je određen u „krovnom“ Zakonu o inspekcijskom nadzoru. Primera radi, Zakon o trgovini („Službeni glasnik RS“, br. 53/2010 i 10/2013) bi se mogao u članu 76. stav 1. izmeniti tako da glasi da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti fizičko lice ako obavlja promet robe/usluga, a nema svojstvo trgovca (čl. 11. i 30). Isto tako, na primer, Zakon o turizmu („Službeni glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 99/11 - dr. zakon, 93/12 i 84/15) u članu 127. tač. 1) i 2) propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj fizičko lice ako obavlja delatnost koja nije registrovana na način propisan zakonom (član 42. stav 2, član 59. stav 2, član 80. stav 2, član 88. stav 1. i član 101. stav 3), i ako obavlja ugostiteljsku delatnost u objektima domaće radnosti i seoskog turističkog domaćinstva, a da mu nije nadležni organ odredio kategoriju ili ove delatnosti obavlja u kategoriji koja mu nije određena rešenjem nadležnog organa (član 69. stav 1, član 72. stav 3. i član 76. stav 3).

Rasponi zaprećenih novčanih kazni su veliki, a prilikom izricanja kazne u obzir se uzimaju sve okolnosti koje utiču da kazna bude manja ili veća (olakšavajuće i otežavajuće okolnosti), koje se tiču učinioca i dela koje je učinjeno. Tu bi spadale organizovanost, razgranatost i učestalost neregistrovanog delovanja, ostvarena protivpravna korist i šteta koja je naneta, količina, zapremina, masa i vrednost robe/predmeta/proizvoda u prometu, pobude iz kojih je delo učinjeno (npr. špekulativne pobude, koristoljubje ili, pak, „preživljavanje“), vremensko razdoblje, odnosno dužina bavljenja delatnošću u svojstvu neregistrovanog subjekta (npr. duže ili kraće bavljenje delatnošću u svojstvu neregistrovanog subjekta), lične i egzistencijalne prilike učinioca (npr. gubitak zaposlenja, izdržavanje članova porodice, teška bolest, nezrelost ili duboka starost, redovno pohađanje škole i sl.), ranija (ne)osuđivanost, (ne)saradnja sa nadležnim organima, da li je subjekat postupio po inspekcijskom rešenju ili nije, subjektivni odnos prema delu (npr. iskreno kajanje učinioca ili tvrdnje da „država hoće da ga ošteti i zakine“ ili „svi su nepošteni, svi to rade, pa zašto ne bih i ja?“) i dr. Zakon o prekršajima u članu 42, kojim se uređuje odmeravanje kazne, propisuje da se kazna za prekršaje odmerava u granicama koje su za taj prekršaj propisane, a pri tome se uzimaju u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja, a naročito:



težina i posledice prekršaja, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen odgovornosti učinioca, ranija osuđivanost, lične prilike učinioca i držanje učinioca posle učinjenog prekršaja, pri čemu će se pri odmeravanju visine novčane kazne uzeti u obzir i imovno stanje učinioca, s tim da se ne može se uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost ranije izrečena prekršajna sankcija učiniocu ako je od dana pravnosnažnosti odluke do dana donošenja nove proteklo više od četiri godine.

## 2. Prekršajna praksa u oblasti inspekcijskog nadzora, podaci i percepcija o prekršajnim postupcima koji proističu iz inspekcijskog nadzora

Pokretanje prekršajnog postupka, u slučaju kada je prekršaj stvarno i učinjen, nije znak da će se svrha iniciranja, pokretanja i vođenja prekršajnog postupka ostvariti. Ovo je akutno u situacijama kada izostane kažnjavanje neregistrovanih i drugih nadziranih subjekata koji obavljaju delatnost u sferi sive ekonomije, tako da nekažnjavanje doprinosi njenom povećanju. U konsultacijama sa prekršajnim sudovima i inspekcijskim organima zaključeno je da su prepoznati nedostaci i manjkavosti u praksi, ali i da odgovornost obe strane vide, pre svega, u onoj drugoj. Nedostaci se mogu prepisati slabim kapacitetima inspekcijskih organa, posebno - nedovoljnom broju pravnika u inspekcijama, kao i nedostatku potrebne opreme za rad, opterećenosti prekršajnih sudova, slabom angažovanju javnog tužilaštva u prekršajnim postupcima, kao i neujednačenoj praksi prekršajnih sudova, koji različito postupaju u istim stvarima, te u neujednačenim pravnim stavovima inspekcija i prekršajnih sudova.

Prema navodima inspektora i podacima inspekcija i prekršajnih sudova, u značajnom obimu prekršajni postupci obustavljuju se usled nastupanja zastarelosti. Tako, primera radi, prema podacima Inspektorata za rad procenat zastarelosti predmeta iznosi čak 50%. Inspektori za zastarelost odgovornost nalaze u nedovoljno ažurnom radu prekršajnih sudova, dok sudovi ukazuju da prekršajni predmeti zastarevaju iz razloga koji je izvan njihovog uticaja, nadležnosti i domaćaja, prvenstveno zbog toga što je okrivljeni nedostupan суду, odnosno državnim organima. Tako, na primer, statistika Prekršajnog suda u Beogradu pokazuje da je čak 65% zastarelih predmeta po prekidu postupka, koje rešenje se, po pravilu, donosi kada je okrivljeni nedostupan суду, odnosno državnim organima. Inspektori, takođe, smatraju da sudovi u određenom broju slučajeva neopravdano pribegavaju ublažavanju kazne i upotrebi drugih pogodnosti za učinioца prekršaja kada tome nema mesta. Prekršajni sudovi ističu da se u zapisnicima o inspekcijskom nadzoru i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka nepotrebno obimno opisuju nebitne stvari i činjenice, a bitne se navode šturo ili se izostavljaju, da su zapisnici i zahevi neretko konfuzni, posebno u delu činjeničnog opisa radnje prekršaja, što sve u velikoj meri utiče na ishod postupka. Dalje, ukazuju na to da je priličan broj inspektora nedovoljno obučen za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, budući da su inspektori različitih struka i nije retka pojava da ne poznaju pravo u potreboj meri, dovodeći tako do procesnih nedostataka i odugovlačenja postupka, što za one subjekte koji su povredili propis otvara mogućnosti da, i pored učinjenog prekršaja, izbegnu da pred sudom budu oglašeni odgovornima i sankcionisani. U pitanju je sistemska stvar, jer je prirodno da inspektori budu različitih struka i da im je potrebna obuka iz pravnih oblasti, uključujući prekršaje, te da je potrebno jačati pravničke kapacitete inspekcija, koje imaju oskudne ljudske resurse.

Još jedna stvar je primetna, a to je nezainteresovanost javnih tužilaštava za prekršaje, premda je javni tužilac, po slovu Zakona o prekršajima, stranka u prekršajnom postupku i ovlašćeni podnositelac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Ovo se, sa svoje strane, može razumeti u svetlu nedovoljnih ljudskih kapaciteta i samih javnih tužilaštava, koje se, prema prioritetima, orijentisu gotovo

isključivo na krivične predmete i postupke. Time još veći prekršajnopravni teret pada na inspekcije.

U zaključku, inspekcija jeste bitna za izvršavanje zakona i sprečavanje prekršaja, ali je ona jedna od karika u lancu, a da bi sistem izvršavanja zakona funkcisao, potrebno je da sve karike u lancu funkcionišu usklađeno.

## 2.1. Podaci iz godišnjih izveštaja o radu inspekcija<sup>2</sup>

Značajna novina Zakona o inspekcijskom nadzoru je svakako obaveza godišnjeg izveštavanja inspekcija. Članom 43. ovog zakona propisano je da o inspekcijskom nadzoru, za potrebe praćenja stanja u određenoj oblasti i potrebe praćenja rada, svaki inspektor vodi evidenciju. Evidencija o inspekcijskom nadzoru, između ostalog, sadrži: podatke o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i izdatim prekršajnim nalozima, odnosno konstataciju da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nije podnet, odnosno da prekršajni nalog nije izdat, kao i podatke o ishodima postupanja pravosudnih organa po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama koje je podnela inspekcija i o ishodima prekršajnih naloga koje je izdala inspekcija.

Istim članom propisano je da inspekcija na svojoj internet stranici objavljuje godišnji izveštaj o radu za prethodnu godinu. Na ovaj način rad inspekcija postaje transparentan, što dodatno utiče na poverenje privrednih subjekata u rad inspekcijskih organa. Kroz analizu izveštaja inspekcija za 2016. godinu utvrđeno je da mnoge inspekcije ne objavljaju podatke o pokrenutim prekršajnim postupcima, privrednim prestupima i krivičnim delima, pa se postavlja pitanje da li se ovakva statistika vodi i kazneni trendovi prate u inspekcijama. Takođe, uočeno je da i, ukoliko postoje podaci o pokrenutim postupcima kaznene prirode, veoma retki su izveštaji koji govore o ishodu tih postupaka.

Primer za inspekcije čiji su podaci o pokrenutim postupcima i njihovim ishodima transparentni je Inspektorat za rad, kao i određene druge inspekcije, kako sledi u nastavku ovog izlaganja.

**Grafikon 3.**

### Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Inspektorat za rad

Inspektorat za rad	
Ukupan broj inspekcijskih nadzora	53.069
Mere nalaganja otklanjanja nepravilnosti	10.416
Rešenje o zabrani rada	478
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	3.571
Prekršajni nalozi	1.084
Krivične prijave	62

<sup>2</sup> Zbog velikog broja inspekcija u Republici Srbiji, ova analiza obuhvata određene inspekcije sa visokim uticajem na privредu, čiji podaci su sistematizovani i dostupni.



Grafikon 4.

**Ishodi prekršajnih postupaka po podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka (2016), Inspektorat za rad**

Inspektorat za rad	Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka podneti prema Zakonu o radu	Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka podneti prema Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu
Ishod postupaka	Broj zahteva	Broj zahteva
Odbačeno	17	15
Prekid postupka	55	15
Obustavljeno	194	130
Opomena	279	97
Zastarelo	393	164
Žalbe inspektora na rešenje prekršajnog suda	84	

Grafikon 5.

**Podaci o iznosima novčanih kazni izrečenih u prekršajnim postupcima pokrenutim po zahtevima Inspektorata za rad (2016)**

Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	Iznosi novčanih kazni
Po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka podnetim prema Zakonu o radu	<b>217.855.050,00 dinara -</b> (na osnovu 1.670 podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka)
Po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka podnetim prema Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu	<b>68.634.300,00 dinara</b> (na osnovu 569 podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka)
Po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka podnetim prema Zakonu o sprečavanju zlostavljanja	<b>315.000,00 dinara</b>
Po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka podnetim prema ostalim propisima iz delokruga Inspektorata za rad	<b>2.784.000, 00 dinara</b>

Ukupan iznos izrečenih novčanih kazni po svim podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu iznosi 289.588.350,00 dinara, dok je na osnovu izdatih prekršajnih naloga u budžet Republike Srbije je uplaćeno 21.855.000,00 dinara.

## TURISTIČKA INSPEKCIJA

**Grafikon 6.**

**Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Turistička inspekcija**

Ukupan broj inspekcijskih nadzora	3336
Rešenja o nalaganju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti	696
Rešenje o privremenoj zabrani obavljanja delatnosti	494
Obustava postupka	402
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	1.278
Prekršajni nalozi	404
Krivične prijave	62

Turistička inspekcija je u toku 2016. godine u 1.682 slučaja preuzeila i izrekla kaznene mere, i to: 1.278 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 404 prekršajna naloga sa ukupnim iznosom od 14.938.000,00 dinara.

Kada je reč o ishodu postupaka pokrenutih po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka koje su podneli turistički inspektorji (29.4.2016), od 664 podneta zahteva, postupak je okončan po 91 zahtevu. Od 91 okončanog postupka, u 84 slučaja je doneta osuđujuća presuda, u 3 slučaja oslobođajuća presuda, a u 4 slučaja je postupak obustavljen.

Prijava za privredni prestup, kao ni krivičnih prijava, nije bilo u izveštajnom periodu.

Od 286 prekršajnih naloga, naplaćeno je 165 naloga, za 41 je postupak u toku, a za 78 je pokrenut postupak pred prekršajnim sudom. Dva prekršajna naloga su ukinuta.

## TRŽIŠNA INSPEKCIJA

**Grafikon 7.**

**Pregled Ishodi postupanja pravosudnih organa po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama koje je podnela Tržišna inspekcija (2016)**

Ukupan broj presuda	2.796
Osuđujuće presude	2.274
Oslobađajuće presude	40
Obustava/prekid	471 (apsolutna zastarelost: 285)
Ostalo (ukidanje, odbacivanje)	11



## POLJOPRIVREDNA INSPEKCIJA

Grafikon 8.

Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Poljoprivredna inspekcija

Sektor poljoprivredne inspekcije	
Broj redovnih inspekcijskih nadzora	15.899
Kontrole po zahtevu stranaka	370
Upravne mere	1.828
Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	317
Prijave za privredni prestup	69
Krivične prijave	159

Grafikon 9.

Pregled informacija za odeljenja Poljoprivredne inspekcije (2016)

	Zemljište	Stočarstvo	Bezbednost hrane	Alkohol	Ukupno
Broj izvršenih nadzora	1.814	5.880	3.676	4.529	15.899
Nadzor po zahtevu stranke	0	5.262	0	44	5.306
Upravne mere	80	74	1.022	652	1.828
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	46	4	110	157	317
Prijava za privredni prestup	3	4	40	22	69
Krivična prijava	149	10	0	0	130

Prema podacima Odeljenja poljoprivredne inspekcije nadležnog za hranu biljnog i mešovitog porekla i kontrolu obrađivača duvana i proizvođača duvanskih proizvoda, od 274 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u 2015. i 2016. godini rešeno je 64 zahteva. Inspekcija smatra da treba poboljšati obaveštavanje od strane sudova o presudama i drugih ishodima postupaka.

Odeljenje poljoprivredne inspekcije za poljoprivredno zemljište pokazuju da su prekršajni sudovi izrekli 4 novčane kazne i 1 opomenu u prekršajnim podacima koje je inicirala ova inspekcija. Ishodi postupanja pravosudnih organa po ostalim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka nisu poznati.



## INSPEKCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

**Grafikon 10.**

**Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Republička inspekcija za zaštitu životne sredine**

Ukupan broj inspekcijskih nadzora	6.443
Broj donetih rešenja	1.114
Mere zabrane	277
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	254
Privredni prestup	44
Krivične prijave	3

## INSPEKCIJA ZA OPREMU POD PRITISKOM

**Grafikon 11.**

**Pregled informacija o izrečenim i preduzetim prinudnim i prekršajnim merama i radnjama (2016), Inspekcija za opremu pod pritiskom**

Ukupan broj inspekcijskih nadzora	251
Redovan inspekcijski nadzor	57
Vanrednih inspekcijskih nadzora	194
Naložene mere	9
Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka	-

### 2.2. Podaci prekršajnih sudova

U jedinstvenoj elektronskoj bazi podataka prekršajnih sudova nalaze se podacima u oblasti prekršajnih postupaka po svim osnovima. Podaci su dati zbirno i sumarno po oblastima u kojima su za iniciranje prekršajnog postupka nadležni inspekcijski organi, policija i drugi organi i organizacije, bez specifikacije koja bi razdvojila inspekcijske organe od drugih ovlašćenih podnositelaca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Ovo ne omogućava izdvajanje podataka koji se odnose isključivo na prekršajne postupke koji su inicirani kao posledica inspekcijskog nadzora, tako da se razmatranje podataka temelji na određenim pretpostavkama da se u određenim oblastima radi o postupcima pokrenutim od strane inspekcijskih organa, zasnovanim na materiji prekršaja i delokrugu inspekcija, gde bi jedna od najočitijih oblasti, prema našem shvatanju, bila oblast rada, radnih odnosa i zaštite na radu, koja je u delokrugu inspekcije rada.

Pojedini prekršajni sudovi (npr. Prekršajni sud u Beogradu) vode pojedinačne podatke po podnosiocima zahteva. Premda i ovi podaci nisu sistematizovani i precizni u meri koja je optimalna, iz ove baze moguće je dobiti podatke koji se odnose na određene inspekcije koje su podnosioci zahteva, status predmeta i sankcije koja su izrečene.



**Grafikon 12.**  
**Pregled podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka (2016), Prekršajni sud u Beogradu**

Inspekcija	Broj predmeta
PC Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	494
PC Град Београд - Управа градске општине Сурчин - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	381
PC Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	295
РС- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања- Инспекторат за рад - Право одељење инспекција рада у граду Београду	219
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	192
РС Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Републичка ветеринарска инспекција - град Београд	175
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	166
РС Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Ветеринарска инспекција - град Београд	49
РС Град Београд - Управа градске општине Барајево - Одељење за имовинско-правне, стамбене и инспекцијске послове - Комунална инспекција	33
РС- Град Београд- Грађска општина Зvezdara- Одељење за инспекцијске послове- Грађевинска инспекција	24
РС Град Београд - Грађска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Сектор за комунални инспекцијски надзор - Одељење надзора комуналних инспекција	17
РС Град Београд- Управа градске општине Барајево-Одељење за инспекцијске послове и извршења-комунална инспекција	15
РС - Град Београд - Грађска општина Врачар - Одељење за инспекцијске послове - Грађевинска инспекција	10
РС Министарство пољопривреде, прометеје, трговине, шумарства и водопривреде - Републичка ветеринарска инспекција - Управа за ветерину	9
комунална инспекција - Гроцка	6
Управна инспекција - министарство за државну управу и локалну самоуправу	6
Секретаријат за инспекцијске послове - Тргишка инспекција	5
Комунална инспекција Барајево	4
РС Град Београд - Грађска општина Палилула- Управа градске општине - одељење за инспекцијске послове - Одсек грађевинска инспекција	4
РС Град Београд-Грађска Општина Савски Венац-Одељење за инспекцијске послове и извршења-Грађевинска инспекција	2
РС Град Београд-Грађска Општина Чукарица-Одељење за инспекцијске послове и извршења-Грађевинска инспекција	1

Najzastupljeniji su zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka koje podnose komunalna i građevinska inspekcija. Iako je u znatnoj meri povećan broj rešenih predmeta iz oblasti inspekcijskog nadzora, ovo su oblasti u okviru kojih ima i najviše nerešenih predmeta.

**Grafikon 13.**  
**Status predmeta (2016), Prekršajni sud u Beogradu**

ИНСПЕКЦИЈА	СТАТУС ПРЕДМЕТА	БРОЈ ПРЕДМЕТА
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Архивиран	22
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Извршен	12
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Неизвршен	25
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Нерешен	86
РС Град Београд - Грађска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Решен	21
РС Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Архивиран	39
РС Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Извршен	16
РС Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Неизвршен	60
РС Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Нерешен	72
РС Град Београд - Грађска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Решен	108
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	Архивиран	14
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	Извршен	6
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	Неизвршен	17
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	Нерешен	84
РС Град Београд - Грађска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	Решен	71
РС Град Београд - Грађска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Одељење надзора комуналних инспекција грађских општина	Архивиран	2
РС Град Београд - Грађска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Одсек надзора комуналних инспекција грађских општина	Нерешен	6
РС Град Београд - Грађска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Одсек надзора комуналних инспекција грађских општина	Решен	9
РС Град Београд - Управа градске општине Барајево - Одељење за имовинско-правне, стамбене и инспекцијске послове - Комунална инспекција	Архивиран	8
РС Град Београд - Управа градске општине Барајево - Одељење за имовинско-правне, стамбене и инспекцијске послове - Комунална инспекција	Нерешен	22
РС Град Београд - Управа градске општине Барајево - Одељење за имовинско-правне, стамбене и инспекцијске послове - Комунална инспекција	Решен	3
РС Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Архивиран	12
РС Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Извршен	3
РС Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Неизвршен	451
РС Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Нерешен	23
РС Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Решен	5
РС Град Београд - Управа градске општине Стари Град - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	Нерешен	277



PC - Град Београд - Градска општина Врачар - Одељење за инспекцијске послове - Грађевинска инспекција	Нерешен	6
PC - Град Београд - Градска општина Врачар - Одељење за инспекцијске послове - Грађевинска инспекција	Решен	4
PC Град Београд - Градска општина Палилула- Управа градске општине - одељење за инспекцијске послове - Одсек грађевинска инспекција	Нерешен	3
PC Град Београд - Градска општина Палилула- Управа градске општине - одељење за инспекцијске послове - Одсек грађевинска инспекција	Решен	1
PC- Град Београд- Градска општина Звездара- Одељење за инспекцијске послове- Грађевинска инспекција	Архивиран	1
PC- Град Београд- Градска општина Звездара- Одељење за инспекцијске послове- Грађевинска инспекција	Нерешен	16
PC- Град Београд- Градска општина Звездара- Одељење за инспекцијске послове- Грађевинска инспекција	Решен	7
PC Град Београд-Градска Општина Савски Венац-Одељење за инспекцијске послове и извршења-Грађевинска инспекција	Нерешен	1
PC Град Београд-Градска Општина Савски Венац-Одељење за инспекцијске послове и извршења-Грађевинска инспекција	Решен	1
PC Град Београд-Градска Општина Чукарица-Одељење за инспекцијске послове и извршења-Грађевинска инспекција	Нерешен	1

Što se izrečenih sankcija tiče, u najvećoj meri je zastupljena novčana kazna i opomena, dok je osloboćajuća presuda zastupljena u manjoj meri.

#### Grafikon 14. Izrečene opomene (2016), Prekršajni sud u Beogradu

Inspekcija	Broj predmeta
PC - Град Београд - Градска општина Врачар - Одељење за инспекцијске послове - Грађевинска инспекција	5
PC Град Београд - Градска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	8
PC Град Београд - Градска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	38
PC Град Београд - Градска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	43
PC Град Београд - Градска општина Палилула- Управа градске општине - одељење за инспекцијске послове - Одсек грађевинска инспекција	2
PC Град Београд - Градска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове Одељење надзора комуналних инспекција градских општина	4
PC Град Београд - Управа градске општине Барајево - Одељење за имовинско-правне, стамбене и инспекцијске послове - Комунална инспекција	2
PC Град Београд - Управа градске општине Сурчин - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	32
PC- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања- Инспекторат за рад - Прво одељење инспекција рада у граду Београду	84
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Републичка ветеринарска инспекција - град Београд	20
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Ветеринарска инспекција - Град Београд	4
Секретаријат за инспекцијске послове - Тргишина инспекција	4

Prekršajni sud u Beogradu je izrekao 246 opomena iz navedenih oblasti inspekcijskog nadzora i 63 oslobođajuće presude.

#### Grafikon 15. Oslobađajuće presude (2016), Prekršajni sud u Beogradu

Inspekcija	Broj predmeta
комунална инспекција - Гроцка	1
PC Град Београд - Градска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	4
PC Град Београд - Градска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	17
PC Град Београд - Градска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	15
PC Град Београд - Градска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Одељење надзора комуналних инспекција градских општина	1
PC Град Београд - Управа градске општине Сурчин - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	7
PC- Град Београд- Градска општина Звездара- Одељење за инспекцијске послове- Грађевинска инспекција	1
PC- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања- Инспекторат за рад - Прво одељење инспекција рада у граду Београду	12
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Републичка ветеринарска инспекција - град Београд	4
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Ветеринарска инспекција - Град Београд	1

Iako postoji veći broj odbačenih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, inspekcije se retko žale na odluke prekršajnih sudova. Podneto je podneto svega 53 žalbe od strane navedenih inspekcija.

**Grafikon 16.**  
**Žalbe inspekcijskih organa (2016), Prekršajni sud u Beogradu**

Inspekacija	Broj predmeta
PC - Град Београд - Градска општина Врачар - Одељење за инспекцијске послове - Грађевинска инспекција	1
PC Град Београд - Градска општина Врачар - Управа градске општине - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	1
PC Град Београд - Градска општина Земун - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	7
PC Град Београд - Градска општина Палилула - Општинска управа - Одељење за инспекцијске послове - Одсек комунална инспекција	4
PC Град Београд - Градска управа града Београда - Секретаријат за инспекцијске послове - Одељење надзора комуналних инспекција градских општина	1
PC Град Београд - Управа градске општине Вождовац - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	2
PC Град Београд - Управа градске општине Сурчин - Одељење за инспекцијске послове - Комунална инспекција	4
PC- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања- Инспекторат за рад - Прво одељење инспекција рада у граду Београду	23
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Републичка ветеринарска инспекција - град Београд	7
PC Министарство пољопривреде и заштите животне средине - Управа за ветерину - Ветеринарска инспекција - Град Београд	3

**Grafikon 17.**  
**Zbirni podaci o predmetima u radu i rešenim predmetima prekršajnih sudova u Republici Srbiji za 2016. godinu po oblastima rada (materiji)**

Materija	Ukupno u radu	Ukupno rešeno	Meritorno rešeno	Na drugi način	Rešeno sprovedenim rešenjem
Javni red i mir	68.810	45.388	38.567	6.821	36.656
Saobraćaj	435.172	235.233	207.793	27.440	292.011
Javna bezbednost	46.715	33.975	32.596	1.379	21.608
Privreda	142.482	82.440	72.432	10.008	46.473
Finansije i carina	63.067	26.175	23.492	2.683	13.114
Rad, radni odnosi i zaštita na radu	10.023	4.201	3.969	232	2.590
Obrazovanje, nauka, kultura, obrazovanje	4.348	2.092	2.007	86	1.100
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita životne sredine	13.379	6.991	4.409	2.582	2.873
Odbrana/Vojska	7.640	3.463	3.214	249	1.930
Uprava	3.288	1.769	1.707	62	945



**Grafikon 18.**

**Zbirni podaci o žalbama na prvostepene odluke prekršajnih sudova i odlukama drugostepenog suda za 2016. godinu po oblastima rada (materiji)**

Materija	Broj razmatranih žalbi	Potvrđeno %	Preinačeno	Ukinuto	Delimično preinačeno ili ukinuto
Javni red i mir	2.577	61,12	13,54	28,84	0,50
Saobraćaj	13.055	69,51	11,63	18,12	0,74
Javna bezbednost	749	59,68	13,75	26,17	0,40
Privreda	2.740	55,73	13,21	30,15	0,91
Finansije i carina	2.212	52,40	12,39	34,18	1,04
Rad, radni odnosi i zaštita na radu	531	66,10	12,62	20,34	0,94
Obrazovanje, nauka, kultura, obrazovanje	87	41,38	18,39	39,08	1,15
Zdravstvena i socijalna zaštita, zdravstveno osiguranje i zaštita životne sredine	195	63,59	14,36	21,54r	0,52
Odbrana/Vojska	44	56,82	20,45	22,73	0
Uprava	75	57,33	9,33	32	1,33

**Grafikon 19.**

**Zbirni podaci o naplati kazni i troškova za period 1.1. - 31.12.2016. godine po prekršajnim sudovima**

Prekršajni sud	Novčane kazne	Troškovi	Ukupno
Beograd	817.259.865,00	54.869.467,00	872.129.332,00
Valjevo	144.478.768,00	12.177.959,00	156.656.727,00
Lazarevac	30.048.977,79	2.944.374,84	32.993.352,63
Loznica	101.326.587,00	5.163.541,00	106.490.128,00
Mladenovac	34.526.198,66	3.715.303,11	38.241.501,77
Obrenovac	24.229.514,00	2.082.489,00	26.312.003,00
Požarevac	168.578.940,00	14.792.090,00	183.371.030,00



<b>Smederevo</b>	132.193.942,81	9.303.853,21	141.497.796,02
<b>Pančevac</b>	90.210.833,00	5.293.156,00	95.503.989,00
<b>Aranđelovac</b>	33.662.215,00	3.554.352,50	37.216.567,50
<b>Gornji Milanovac</b>	61.474.179,00	3.360.969,00	64.835.148,00
<b>Jagodina</b>	64.637.782,00	5.207.376,00	69.845.158,00
<b>Kragujevac</b>	125.383.439,27	8.649.441,75	134.032.881,02
<b>Kraljevo</b>	135.353.826,00	6.437.926,00	141.791.752,00
<b>Kruševac</b>	105.340.677,00	4.167.279,00	109.507.956,00
<b>Novi Pazar</b>	103.034.543,00	3.868.970,00	106.903.513,00
<b>Paraćin</b>	17.853.414,00	2.191.670,00	20.045.084,00
<b>Požega</b>	88.899.563,73	4.483.518,81	93.383.082,54
<b>Prijepolje</b>	71.350.179,92	5.455.533,00	76.805.712,92
<b>Raška</b>	20.413.991,00	1.625.329,00	22.039.320,00
<b>Sjenica</b>	10.873.499,73	574.943,68	11.448.443,41
<b>Trstenik</b>	38.935.056,16	1.873.590,00	40.808.646,16
<b>Čačak</b>	129.906.119,73	7.594.354,57	137.500.474,30
<b>Užice</b>	104.107.522,40	5.965.083,22	110.072.605,62
<b>Vranje</b>	80.634.832,00	5.835.952,00	86.470.784,00
<b>Zaječar</b>	96.550.345,84	11.876.232,23	108.426.578,07
<b>Leskovac</b>	138.379.962,00	8.453.561,00	146.833.523,00



<b>Negotin</b>	31.307.307,18	2.203.382,16	33.510.689,34
<b>Niš</b>	148.286.226,00	13.597.873,00	161.884.099,00
<b>Pirot</b>	55.355.842,00	4.629.168,00	59.985.010,00
<b>Preševo</b>	22.958.000,00	1.297.700,00	24.255.700,00
<b>Prokuplje</b>	97.299.490,00	8.767.987,00	106.067.477,00
<b>Bačka Palanka</b>	47.133.759,10	4.032.260,00	51.166.019,10
<b>Bečeј</b>	57.170.441,65	3.250.699,00	60.421.140,65
<b>Vršac</b>	49.931.164,79	2.448.889,02	52.380.053,81
<b>Zrenjanin</b>	80.507.256,92	5.830.840,00	86.338.096,92
<b>Kikinda</b>	44.910.197,77	2.254.692,92	47.164.890,69
<b>Novi Sad</b>	219.549.033,64	15.385.696,61	234.934.730,25
<b>Šabac</b>	150.228.922,66	8.448.471,33	158.677.393,99
<b>Ruma</b>	86.741.348,75	6.212.847,13	92.954.195,88
<b>Senta</b>	36.098.573,24	2.534.249,00	38.632.822,24
<b>Sombor</b>	83.743.855,00	5.401.295,00	89.145.150,00
<b>Sremska Mitrovica</b>	77.485.598,00	4.742.158,00	82.227.756,00
<b>Subotica</b>	112.422.072,82	7.966.084,86	120.388.157,68
<b>Kosovska Mitrovica</b>	360.000,00	10.800,00	370.800,00
<b>Ukupno:</b>	<b>4.371.133.863,56</b>	<b>300.533.407,95</b>	<b>4.671.667.271,51</b>

Kako bi se uporedili statistički podaci i percepcija o stanju u oblasti prekršajnih postupaka pokrenutih po zahtevu inspekcija, u toku analize sprovedena je anketa sudija prekršajnih sudova u Beogradu, Novom Sadu, Soko Banji, Subotici, Zaječaru.

Anketa, koja se daje u aneksu ove analize, obuhvatila je pitanja koja se odnose na sudsku praksu, kao i na situacije sa kojima se sudije i zaposleni u prekršajnom суду susreću u svakodnevnom radu. Anketom, kao i u razgovoru sa sudijama, izvode se određeni zaključci o različitoj sudskej praksi.

Iz odgovora na pitanje o prosečnom trajanju prekršajnog postupka gde je podnositelj neka od inspekcija, zaključuje se da je vreme trajanja prekršajnog postupka iz oblasti inspekcijskog nadzora između tri meseca i jedne godine, što je razumljivo, s obzirom na raznorodnost materije. Takođe, u nekim prekršajnim sudovima su podnosioci zahteva pretežno inspekcije lokalnih vlasti, dok je kod drugih sudova podnositelj uglavnom neka od republičkih inspekcija.

Što se tiče kvaliteta zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koji podnose inspekcije, svi sudovi su istog mišljenja, a to je da je kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nezadovoljavajući, a kao glavne nedostatke navode loš činjenični opis prekršaja, kao i to da su zahtevi preopširni u nebitnim delovima, a nedovoljno precizni u bitnim. Navodi se da postoje razlike u kvalitetu zahteva koje sačinjavaju inspektorji samostalno, u odnosu na one koji sačinjavaju pravnici u inspekcijama.

Sudije navode da su kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno nepostupanje podnositelja zahteva da po naredbi suda uređi zahtev u određenom roku, kao i podnošenje zahteva posle roka, najčešći razlog za odbacivanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, kao i za obustavu postupka, dok je zastarelost, kao razlog odbacivanja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, zastupljena najčešće usled nedostupnosti stranaka. Takođe, broj zastarelih predmeta gde je podnositelj inspekcija nije veći u odnosu na one predmete gde je podnositelj neko drugi.

Sudije nalaze da inspekcije pretežno dostavljaju raspoložive i potrebne dokaze, ali da se sreću situacije kada to nije slučaj. Zapisnici koje dostavljaju inspektorji imaju dokaznu snagu, međutim, često se navodi da su nečitki i da uz njih nije dostavljen kucani prepis. Sudije smatraju i da inspektorji, generalno, ne razumeju u potrebnoj meri pravila o teretu dokazivanja, ulogu koju inspekcija ima kao stranka u postupku i ulogu prekršajnog suda, koji sudi i na kome nije teret dokazivanja optužbe. Inspektorima se redovno šalju pozivi i oni se uglavnom uredno odazivaju na pozive, smatraju sudije, pri čemu se ponekad dešava i neodazivanje suda. Sudije ukazuju da je načelišći ishod prekršajnih postupaka, pokrenutih na zahtev inspekcije, osuđujuća presuda. Kao najzastupljenija sankcija navodi se novčana kazna, i to minimalna ili ublažena, a iz razloga što su novčane kazne propisane u veoma visokim iznosima, pa se odmeravanjem kazne ona ublažava, prilagođavajući se okolnostima slučaja. Karakteristično za postupke pokrenute na zahtev inspekcije, u pogledu vrste i visine sankcije, je ublažavanje kazne i izricanje opomene, što se čini najčešće kada su okrivljeni otklonili protivpravno stanje izazvano izvršenjem prekršaja pre podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno pokretanja ili u toku prekršajnog postupka.

Kao glavni nedostatak, prekršajne sudije navode retko podnošenje žalbi od strane inspekcija, nedovoljno korišćenje prekršajnog naloga, kao i to što se institut sporazuma o priznanju prekršaja, kao višestruko koristan instrument uspostavljenim Zakonom o prekršajima, ne koristi u slučajevima kada je podnositelj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka inspekcija.

Sudije kao rešenje navedenih problema predlažu edukacije podnositelaca zahteva u vezi sačinjanja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i u vezi načela i pravila o



dokazivanju, povećanje kapaciteta podnositaca zahteva, kao i zapošljavanje pravnika u inspekcijama. Takođe, smatraju da bi im umrežavanje sa inspekcijama, učestalije korišćenje prekršajnog naloga, kao i sporazuma o priznanju prekršaja znatno ubrzalo i olakšala rad. Što se samog umrežavanja tiče, u prekršajnim sudovima se predmeti vode elektronskim putem, preko sistema SIPRES, a predlog je da se povezivanje sa inspekcijama uradi po ugledu na povezivanje sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, odnosno bazom podataka MUP-a. Ovim bi se znatno ubrzao rad, preskočilo bi se čitanje nejasnih zahteva, a sve informacije bi iz jedne baze podataka automatski bile prebačene u bazu podataka prekršajnog suda. Na ovaj način bi i inspekcije i sudovi imali uvid u predmete, kao i u sam tok postupka, a takođe bi se povećala efikasnost i efektivnost u radu.

**Osnovne primedbe prekršajnih sudova na kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka od strane inspekcija i u odnosu na prekršajne postupke koje iniciraju inspekcije se sastoje u sledećim ocenama:**

- ✓ Nedovoljan kvalitet, preopširnost i nepreciznost zahteva za pokretanje prekršajnog postupka;
- ✓ Nepotpun i neprecizan činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obeležje prekršaja;
- ✓ Niži kvalitet zahteva koje sačinjavaju inspektorji samostalno, u odnosu na one koji sačinjavaju pravnici u inspekcijama;
- ✓ Nepostupanje podnositaca zahteva po naredbi suda;
- ✓ Zahtevi se podnose posle nastupanja zastarelosti;
- ✓ Retko podnošenje žalbi od strane inspekcija na odluke suda.

### **2.3. Podaci Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu Saveta Evrope (CEPEJ)**

Prema metodologiji statističkog izveštavanja Evropske komisije za efikasnost u pravosuđu Saveta Evrope (CEPEJ), prosečno vreme trajanja sudskega postupka računa se na godišnjem nivou, a utvrđuje se na osnovu sledeće formule:

Prosečno vreme trajanja =	$\frac{\text{broj nerešenih predmeta na kraju}}{\text{broj rešenih predmeta u toku godine}} \times 365$
---------------------------	---



**Grafikon 20.**  
**Prosečna dužina sudskog postupka u Srbiji za period 2012-2016.**  
**Vreme potrebno za rešavanje predmeta u danima**

	2012	2013	2014	2015	2016
Broj nerešenih predmeta na kraju	3.158.400	2.874.782	2.849.360	2.886.619	2.043.925
Broj rešenih predmeta	2.156.958	2.084.768	1.793.212	2.087.332	2.953.921
Vreme potrebno za rešavanje predmeta	534	503	580	505	253

**Grafikon 21.**  
**Podaci o prosečnoj dužini trajanja postupka po vrsti suda u 2016. godini**

Vrsta suda	Savladavanje priliva	Vreme potrebno za rešavanje predmeta u danima
Prekršajni sudovi	98,32	278
Prekršajni apelacioni sud	99,80	22
Privredni sudovi	109,95	227
Privredni apelacioni sud	109,71	245
Osnovni sudovi	191,09	254
Viši sudovi	87,52	179
Apelacioni sudovi	102,05	88
Upravni sud	89,45	534
Vrhovni kasacioni sud	95,48	173
UKUPNO	139,87	253





Drugi bitan pokazatelj učinka - savladavanje priliva izračunava se takođe na godišnjem nivou prema sledećoj formuli:

$$\text{Savladavanje priliva} = \frac{\text{broj rešenih predmeta u godini}}{\text{broj primljenih predmeta u godini}} \times 100$$

**Grafikon 22.**

**Uporedni pregled pokazatela savladavanje priliva i vremena potrebnog za rešavanje predmeta za sve vrste sudova u Republici Srbiji**

Vrsta suda	Savladavanje priliva	Vreme potrebno za rešavanje predmeta	Savladavanje priliva	Vreme potrebno za rešavanje predmeta	Savladavanje priliva	Vreme potrebno za rešavanje predmeta
	2012.		2014.		2016.	
	%	u danima	%	u danima	%	u danima
Vrhovni kasacioni sud	105,65	98	80,73	176	95,48	173
Upravni sud	80,64	496	103,74	439	89,45	534
Apelacioni sudovi	99,39	116	109,02	111	102,05	88
Viši sudovi	105,92	134	96,6	121	87,52	179
Osnovni sudovi	111,44	810	110,29	901	191,09	254
Privredni apelacioni sud	105,55	190	103,9	210	109,71	245
Privredni sudovi	120,01	207	100,64	337	109,95	227
Prekršajni apelacioni sud	98,24	13	96,06	25	99,80	22
Prekršajni sudovi	107,72	257	92,67	290	98,32	278
UKUPNO	109,53	534	102,34	580	139,87	253

Iz ovih podataka sda se zaključiti da postoji prostor da se prekršajni postupci, kao sudski postupci koji se vode za najlakša i najmanje složena kaznena dela (povreda društvene discipline), unaprede i učine bržim, ekonomičnijim i efikasnijim, što neizostavno utiče i na veću učinkovitost inspekcijskog nadzora i bolje izvršavanje zakona.

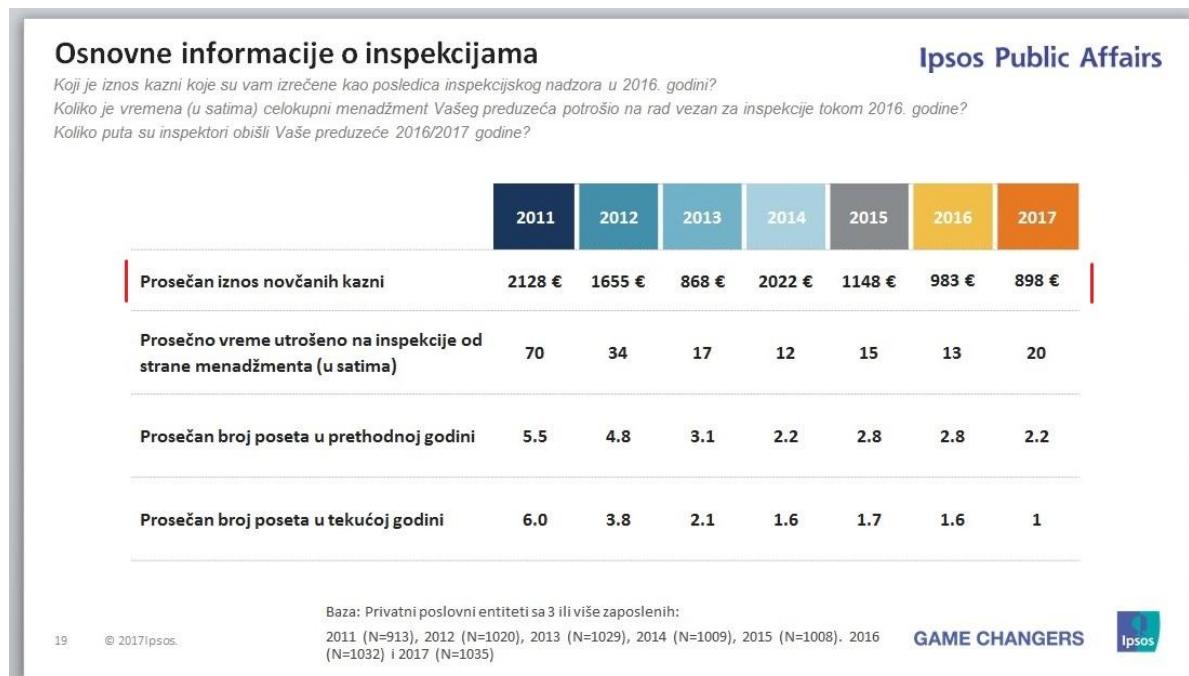


## 2.4. Nalazi istraživanja stavova privrednika o prekršajnim sankcijama

USAID Projekat za bolje uslove poslovanja (BEP) od 2010. godine na godišnjem nivou sprovodi anketu privrednih društava i preduzetnika u Srbiji o kvalitetu poslovnog okruženja. Anketa meri percepciju privrede prema regulatornom okruženju, a na osnovu iskustava koja su imali. U okviru ove ankete, ispituju se i stavovi privrednika o inspekcijama, inspekcijskom nadzoru i prekršajnom kažnjavanju nastalom kao posledica sprovedenog postupka inspekcijskog nadzora.

Šesta i sedma godina istraživanja stavova privrede pokazuju dosledan trend poboljšanja odnosa inspekcija i privrede, posebno zahvaljujući primeni Zakona o inspekcijskom nadzoru. Inspekcijski nadzor je jedna od oblasti koje su najbolje ocenjene u pogledu pozitivnog uticaja na privredno poslovanje. Primetno veći broj privrednika smatra da je kod inspektora sve manje zastupljena obaveza ili naređenje da nađu razlog za novčano kažnjavanje preduzeća ili pokretanje kaznenog postupka. Opada i iznos prosečnih novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, koji je pokrenut na zahtev inspekcije. Tako je procenat privrednika koji smatraju da je kod inspektora sve manje zastupljena obaveza ili naređenje da nađu razlog za novčano kažnjavanje preduzeća ili pokretanje kaznenog postupka sa 38% u 2016. godini spao na 28% u 2017. godini, što predstavlja značajan pomak nabolje. Takođe, ohrabrujući su i podaci o prosečnom iznosu novčane kazne. Taj iznos je u 2014. godini stajao u visini od 2.022 evra, u 2015. godini u iznosu od 1.148 evra, u 2016. godini u iznosu od 983 evra, a u 2017. godini u još manjem iznosu, i to 898 evra. Iz navedenog se može zaključiti da postoji kontinuiran trend da privredni subjekti sve više posluju u skladu sa zakonom i drugim propisima, odnosno da sve manje čine prekršaje (dobrovoljna primena zakona).

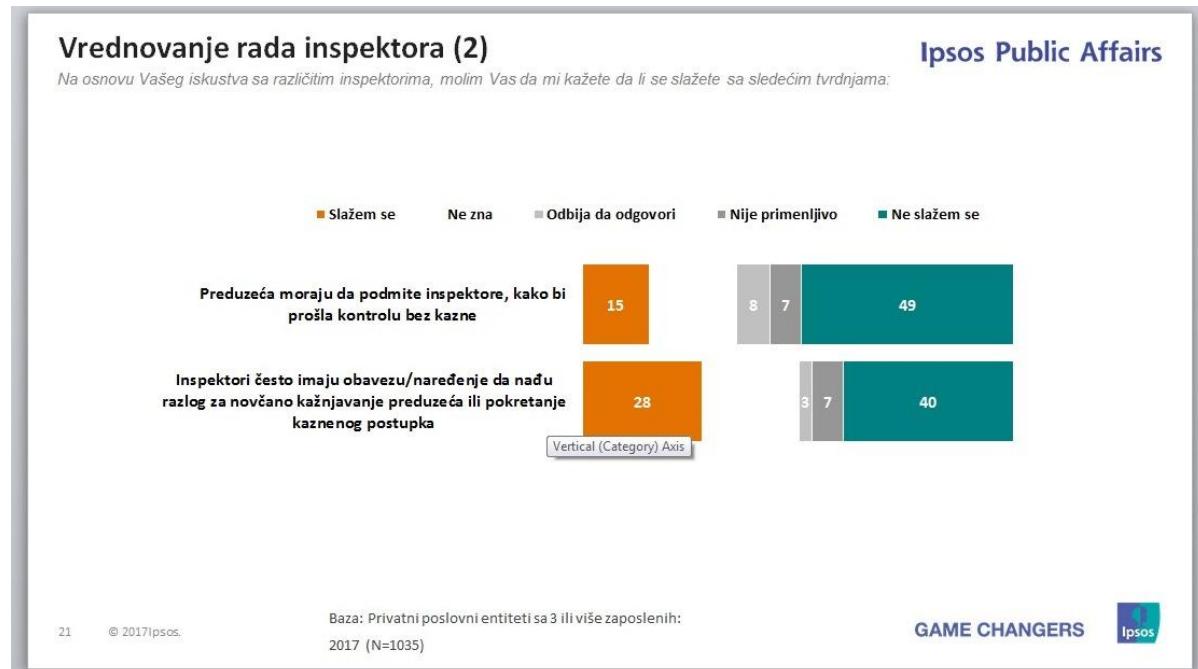
**Grafikon 23.**  
**Podaci o kretanju prosečnog iznosa novčanih kazni**





**Grafikon 24.**

**Podaci o stavu privrednika o obavezi/naređenju inspektorima da pronađu razlog za novčano kažnjavanje preduzeća ili pokretanje kaznenog postupka**



Izvor: Anketa 1.000 preduzeća, USAID BEP

USAID BEP je pripremio i [Metodologiju za pripremu ankete za inspektore o kvalitetu inspekcijskog nadzora](#), prema kojoj je predviđeno da ova anketa, koja bi trebala da bude postavljena na [portal Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor](#), sadrži i pitanje o tome da li prekršajni postupci koji se pokreću nakon inspekcijskog nadzora imaju svoj pravičan ishod.

**Grafikon 25.**  
**Pitanje o ishodu prekršajnih postupaka**

27.	<b>Prema vašoj proceni, da li prekršajni postupci koji se pokreću nakon inspekcijskog nadzora imaju svoj pravičan ishod?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Da</li><li>• Ne</li><li>• Većina da</li><li>• Većina ne</li></ul>
-----	--	---

Izvor: Metodologija za pripremu ankete za inspektore o kvalitetu inspekcijskog nadzora, USAID BEP

### 3. Preporuke

Sprovedene analize i istraživanja, dugogodišnja saradnja i konsultacije sa inspekcijama, prekršajnim sudijama i drugim stručnjacima u oblasti prekršaja i inspeksijskog nadzora iznadrile su određene preporuke za unapređenje regulatornog okvira i prakse koja se odnosi na prekršaje i prekršajne postupke iz oblasti inspeksijskog nadzora. Grupisane su u dve celine: Preporuke za unapređenje regulatornog okvira i Preporuke za unapređenje prekršajne prakse.

#### 3.1. Preporuke za unapređenje regulatornog okvira

##### 3.1.1. Usaglasiti Zakon o prekršajima i Zakon o inspeksijskom nadzoru.

Mišljenja smo da bi odredbe Zakona o prekršajima kojima se uređuju zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno pokretanje prekršajnog postupka, i prekršajni nalog trebalo dopuniti odredbama, kojima se utvrđuje da se zakonom može propisati pod kojim uslovima inspektor neće podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako se smatra da određena nezakonitost predstavlja prekršaj u skladu sa zakonom i drugim propisom, kao i da se zakonom može propisati pod kojim uslovima inspektor neće izdati prekršajni nalog, ako se smatra da određena nezakonitost predstavlja prekršaj u skladu sa zakonom i drugim propisom za koji je od prekršajnih sankcija predviđena samo novčana kazna u fiksnom iznosu.

Naime, članom 42. stav 1. Zakona o inspeksijskom nadzoru je, kao pravilo, propisano da ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost koja je kažnjiva prema zakonu ili drugom propisu, inspektor nadležnom pravosudnom organu podnosi, između ostalog, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdaje prekršajni nalog. Stavom 3. istog člana je predviđen izuzetak od ovog pravila, propisivanjem da, izuzetno od stava 1. ovog člana, kada je nadzirani subjekat u ostavljenom roku postupio prema nalogu, odnosno predlogu inspektora za otklanjanje nezakonitosti iz člana 27. stav 1. ovog zakona, ako se smatra da ta nezakonitost predstavlja prekršaj u skladu sa zakonom i drugim propisom, inspektor protiv tog nadziranog subjekta neće podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće mu izdati prekršajni nalog kada najviši iznos zaprećene kazne za prekršaj ne prelazi 100.000 dinara i nije propisana zaštitna mera, pod uslovom da štetne posledice nisu nastupile, kao i kada su takve posledice nastupile, ali ih je nadzirani subjekat otklonio pre počinjanja postupka inspeksijskog nadzora ili u roku iz člana 27. stav 1. ovog zakona.

Razlozi za zakonsko propisivanje uzdržavanja inspektora od podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno od izdavanja prekršajnog naloga pod navedenim uslovima leže u tome da je u postupku inspeksijskog nadzora, kao postupku koji se vodi pred nadležnim državnim (javnim) organom, već ostvarena zaštita zakonom zaštićenih dobara, prava i interesa i postignuta svrha zakona, jer je nezakonitost otklonjena a štetne posledice ili nisu nastale ili su blagovremeno otklonjene. Pri tome, radi se o nezakonitosti za koju se smatra da predstavlja prekršaj lakše prirode, jer najviša zaprećena kazna ne prelazi 100.000 dinara i nije propisana zaštitna mera – zahteva se kumulativno ispunjenje ovih uslova, tj. i jedan i drugi uslov, a nije dovoljno da je ispunjen samo jedan od ova dva uslova. Kumulativni uslov je i da štetne posledice nisu



nastupile, a kada su takve posledice nastupile neophodno je da ih je nadzirani subjekat otklonio pre počinjanja postupka inspekcijskog nadzora ili u roku iz člana 27. stav 1. ovog zakona. Sledstveno izloženom, vođenje prekršajnog postupka se ne ukazuje kao opravdano, u takvim situacijama stvara se utisak nepravičnosti sistema, a istovremeno je i neekonomično, jer se nepotrebno troše materijalni resursi i vreme privrednih i drugih nadziranih subjekata - koji su otklonili nezakonitost i štetu ili ona nije ni nastala, inspektora - koji, prema Zakonu o prekršajima, imaju svojstvo stranke u prekršajnom postupku i snose teret dokazivanja, i prekršajnih sudova - koji su opterećeni velikim brojem predmeta. Ovakvo postupanje je u skladu sa načelima srazmernosti, pravičnosti i ekonomičnosti. U kaznenopravnom sistemu Republike Srbije postoji slična procesna ustanova - članom 284. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/11 ... 55/14) propisano je da u slučaju krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine, javni tužilac može odbaciti krivičnu prijavu ako je osumnjičeni, usled stvarnog kajanja, sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac, prema okolnostima slučaja, oceni da izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično.

Nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga inspektor unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru sa odgovarajućim obrazloženjem, a ovi podaci se unose i u evidenciju o inspekcijskom nadzoru, saglasno članu 44. stav 2. tačka 11) ovog zakona, tako da o svemu ostaje pisani trag, čime se preventivno deluje na moguće zloupotrebe koje bi se mogle javiti u ovom odnosu. Bitno je istaći da se ovaj izuzetak ne primenjuje kada se radi o ponovljenom prekršaju nadziranog subjekta, bez obzira da li je prvi put podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdat prekršajni nalog ili ne, niti na neregistrovanog subjekta, što je propisano u članu 42. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Kako bi se obezbedilo da ovaj subjekat nastavi da posluje i postupa zakonito i bezbedno, a štetne posledice po zakonom zaštićena dobra, prava i interesu sprečile već kada se utvrди da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka, Zakonom o inspekcijskom nadzoru je propisano da inspekcija pojačano prati nastavak njegovog poslovanja i postupanja, saglasno članu 42. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru.

Slične odredbe propisane su Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/02 ... 108/16), kojima se pored ostalog, uređuje nadzor koji vrši i radnje i mere koje preduzima poreska inspekcija u poreskoj kontroli. Naime, članom 182b stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano je da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust, u vezi sa porezom čije utvrđivanje obavlja sam poreski obveznik koji se smatraju poreskim prekršajem iz člana 177, člana 179. stav 1. tač. 2b) i 3) i stav 3. u vezi sa stavom 1. tačka 3) tog člana, kao i člana 180. tač. 5) i 6) ovog zakona, neće se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo koje radnje poreskog organa u vezi učinjene radnje ili propusta, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust i istovremeno plati dugovani iznos poreza uvećan za obračunatu kamatu iz člana 75. ovog zakona. Stavom 2. istog člana propisano je da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust iz stava 1. ovog člana, u vezi sa porezom koji se utvrđuje rešenjem, neće se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo koje radnje poreskog organa u vezi sa učinjenom radnjom ili propustom, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili

podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust, kao i utvrđeni iznos poreza plati u propisanom roku.

Dodajemo da bi predložene odredbe kojima bi se dopunio Zakon o prekršajima mogле da budu predviđene kao novi stav 3. u članu 179. i novi stav 6. u članu 168. ili kao novi zasebni članovi.

Mišljenja smo i da je potrebno da se član 39. Zakona o prekršajima, kojim se uređuje novčana kazna, dopuni odredbama prema kojima se za fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat, kada je upis u registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti, novčana kazna može propisati u rasponu predviđenom za preduzetnika u skladu sa stavom 1. tačka 3) ovog člana, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica novčana kazna može se propisati u rasponu predviđenom za pravno lice u skladu sa stavom 1. tačka 2) ovog člana.

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 57. propisuje prekršaje neregistrovanog subjekta. Novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat. Kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara.

Kako je to navedeno u prethodnim izlaganjima, kod prekršaja za neregistrovane subjekte Zakonom o inspekcijskom nadzoru su propisane najviše novčane kazne za fizička lica koja obavljaju delatnost ili vrše aktivnost kao neregistrovani subjekti koje su iznad najviših iznosa propisanih za fizička lica predviđenih članom 39. stav 1. tačka 1) Zakona o prekršajima. Propisivanje tih normi učinjeno je iz razloga neophodnosti pretnje strožijom kaznom za one subjekte koji obavljaju delatnost, odnosno posluju ili vrše aktivnost za koju je potrebna registracija ili odobrenje države, a da nisu ispunili osnovne uslove za to, dok su, s druge strane, oni subjekti koji su registrovani („vidljivi“ za državu) i, u načelu, sprovode obaveze prema državi izloženi nekoliko puta većim zaprećenim novčanim kaznama. Tako, postoji očigledna neravnopravnost ove dve kategorije i najviši iznosi zaprećenih novčanih kazni za fizička lica nisu srazmerni opasnosti i riziku koji postoji, odnosno ugrožavanju i povređivanju zaštićenih dobara, prava i interesa, kada se radi o neregistrovanim subjektima. U tom smislu, Zakon o inspekcijskom nadzoru je razdvojio neregistrovanog subjekta od „običnog“ fizičkog lica koje krši zakon, jer postoje bitne razlike između ove dve kategorije. Za najviši iznos kazne za fizičko lice iz Zakona o prekršajima za fizička lica (150.000 dinara), nakon konsultacija i analiza, ocenjeno je da ne predstavlja dovoljan podstrek za neregistrovane subjekte da ih odvrti od tog vida nedozvoljenog poslovanja, odnosno postupanja i usmeri u legalne tokove, gde često dolazi do uračunavanja iznosa zaprećenih kazni u troškove nezakonitog poslovanja, te da je potrebno ovim zakonom povisiti najviši iznos zaprećene novčane kazne za neregistrovane subjekte. Sledstveno, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat izjednačeno je u pogledu najvišeg iznosa zaprećene kazne sa preduzetnikom, kao fizičkim licem koje je registrovano i obavlja delatnost, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za taj prekršaj neregistrovani subjekt izjednačen je sa pravnim licem. Jer, ovo lice (neregistrovani



subjekat) u stvarnosti obavlja delatnost kao preduzetnik, odnosno pravno lice (faktički preduzetnik i faktičko pravno lice), a formalno „pod maskom“ fizičkog lica, tako da Zakon o inspekcijskom nadzoru, u skladu sa načelom fakticiteta, prema kome se stvari utvrđuju prema njihovoj suštini, prepoznaje stvarnu prirodu i istinsku suštinu ovog lica i saobrazno tome propisuje novčane kazne za prekršaje koje ovo lice čini. Na ovaj način postiže se pravičnost zakonskih odredaba, jednak tretman i potpunost mera sprečavanja i suzbijanja sive ekonomije, koja podriva primenu zakona, ekonomske tokove, fer tržišnu utakicu, stabilnost javnih finansiјa, zdravlje i zaštitu prava potrošača.

### **3.1.2. Razgraničiti prekršaje od krivičnih dela i privrednih prestupa.**

Nisu retke odredbe zakona i drugih propisa kojima su uređena kaznena dela – prekršaji, privredni prestupi i krivična dela – tako da postoji preklapanje kaznenih dela iz različitih propisa, odnosno da je propisana bitna sličnost, pa i identitet bića prekršaja i druge dve vrste kaznenih dela. Pitanje bitne sličnosti ili identiteta (istovetnosti) bića prekršaja, privrednih prestupa i krivičnih dela u praksi razrešava zabrana dvostrukog suđenja u istoj stvari u postupcima kaznene prirode, odnosno zabrana dvostrukе ugroženosti u postupcima za kažnjivo delo – pravo na pravnu sigurnost u kaznenom pravu. Međutim, ova pojava ne govori o doslednosti kaznenopravnog sistema i pravnoj predvidivosti, a i u praksi se javljaju različite pravne nedoumice, sudsko-administrativni troškovi i nepotreban gubitak vremena na razgraničenje prekršaja od drugih bitno sličnih ili identičnih kaznenih dela, odnosno razgraničenje kaznenih postupaka koji se vode ili treba da se pokrenu za jedno ili drugo kazneno delo.

Primer: Zakonom o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 - ispravka, 64/10 - US, 24/11, 121/12, 42/13 - US, 50/13 - US, 98/13 - US, 132/14 i 145/14) u članu 203. stav 1. tačka 1) propisano je da će se novčanom kaznom od 1.500.000 do 3.000.000 dinara kazniti za privredni prestup privredno društvo ili drugo pravno lice koje gradi objekat, ako gradi objekat bez građevinske dozvole, odnosno izvodi radove suprotno tehničkoj dokumentaciji na osnovu koje se objekat gradi (član 110). Za ovaj privredni prestup kazniće se i odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje gradi, odnosno izvodi radove, novčanom kaznom od 100.000 do 200.000 dinara. Prijavu za ovaj privredni prestup podnosi nadležni građevinski inspektor. Članom 208a istog zakona u stavu 1. tačka 1) propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj preduzetnik koji gradi objekat bez građevinske dozvole, odnosno izvodi radove suprotno tehničkoj dokumentaciji na osnovu koje se objekat gradi (član 110). Za ovaj prekršaj kazniće se fizičko lice investitor, novčanom kaznom od 100.000 do 150.000 dinara. Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za ovaj prekršaj podnosi nadležni građevinski inspektor. S druge strane, Krivični zakonik u članu 219a propisuje krivično delo Građenje bez građevinske dozvole, prema čijem stavu 1. će se lice koje je izvođač radova ili odgovorno lice u pravnom licu koje je izvođač radova na objektu koji se gradi, odnosno koje izvodi radove na rekonstrukciji postojećeg objekta, bez građevinske dozvole, kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom. Stav 2. istog člana propisuje da će se lice koje je investitor ili odgovorno lice u pravnom licu koje je investitor objekta koji se gradi bez građevinske dozvole, kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom. Kada je izdato rešenje o obustavi radova, a lice iz st. 1. i 2. ovog člana nastavi započetu gradnju, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina i novčanom

kaznom. Lice koje je kao odgovorni projektant, odnosno vršilac tehničke kontrole, suprotno propisima potpisalo konačan izveštaj o izvršenoj kontroli, kojim se konstatiše da na glavni projekat nema primedbi ili suprotno propisima stavilo pečat na glavni projekat da se projekat prihvata, ili suprotno propisima dalo izjavu kojom potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom.

U ovom primeru postoje preklapanja između prekršaja i privrednog prestupa, i krivičnog dela. Tako se može desiti da protiv određenog lica nepravično bude pokrenut krivični postupak, umesto prekršajni postupak, jer se radi o npr. pomoćnom objektu malih dimenzija u dvorištu porodične zgrade, koji nikoga ne ugrožava, i da to lice bude oglašeno krivim i osuđeno za izvršenje krivičnog dela. I obrnuto, da protiv učinioца krivičnog dela bude pokrenut postupak za drugo, lakše kazneno delo.

Primer iz sudske prakse na ovu temu:

„Prvostepenom presudom prema okriviljenom S.Č. je, na osnovu člana 422. stav 1. tačka 2. Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), odbijena optužba da je izvršio krivično delo građenje bez građevinske dozvole iz čl. 219a stav 3. u vezi stava 2. Krivičnog zakonika (KZ)...

Pobjijući presudu zbog bitne povrede odredaba krivičnog postupka iz člana 438. stav 2. tačka 2. ZKP, javni tužilac... ukazuje... da se okriviljenom stavlja na teret izvršenje krivičnog dela građenje bez građevinske dozvole iz člana 219a stav 3. u vezi stava 2. KZ u periodu od 19.07. do 27.07.2010. godine, jer je kao investitor objekta koji se gradi bez građevinske dozvole nastavio započetu gradnju i nakon izdavanja rešenja o obustavi radova i zatvaranja gradilišta od strane građevinske inspekcije, što je utvrđeno prilikom inspekcijskog pregleda 27.07.2010. godine, kada je doneto i rešenje kojim se naređuje zatvaranje gradilišta. Iz spisa proizilazi da je okriviljeni nastavio sa gradnjom i nakon što je protiv njega podneta krivična prijava za ovo krivično delo, odnosno da ni pokretanje krivičnog postupka na okriviljenog... nije uticalo da prestane sa nezakonitom izgradnjom. Ponovnim inspekcijskim nadzorom od 03.08.2010. godine utvrđeno je da je okriviljeni i dalje vršio gradnju, pa je doneto rešenje građevinskog inspektora od 20.08.2010. godine kojim je okriviljenom kao investitoru naloženo uklanjanje započetih radova. Privrednom суду u B. podnet je optužni predlog zbog privrednog prestupa iz člana 202. stav 1. tačka 4. i stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji izvršenog u periodu od 27.07. do 06.10.2010. godine, kasnije izmenjen tako da je kao vreme izvršenja označen period od 20.09. do 06.10.2010. godine.

Po stavu žalbe javnog tužioca očigledno je da je krivični postupak vođen za krivično delo koje nije izvršeno u istom periodu kada i privredni prestup, te da je okriviljeni nakon izvršenog krivičnog dela učinio i privredni prestup...

... Apelacioni javni tužilac u K., predložio je da se usvoji žalba Osnovnog javnog tužioca, presuda ukine, a spisi predmeta vrate prvostepenom судu na ponovno suđenje i odluku.

Ovi žalbeni navodi nisu osnovani.

Lice koje je investitor ili odgovorno lice u pravnom licu koje je investitor objekta koji se gradi bez građevinske dozvole čini krivično delo iz člana 219a. stav 2. KZ. Kad je izdato rešenje o obustavi radova a ovo lice nastavi započetu gradnju čini krivično delo iz člana 219a. stav 3. u vezi stava 2. KZ, za koje je okriviljeni optužen.

Prema apstraktnom opisu bića ovog krivičnog dela proizilazi da se ne može raditi o više krivičnih dela, već samo o jednom krivičnom delu, bez obzira na broj izdatih rešenja o obustavi radova.

Kad se navedeno ima u vidu pravilan je zaključak prvostepenog suda da se radi o presuđenoj stvari i da se iste radnje okrivljenom stavljaju na teret u dva optužna akta pred dva različita suda.“

(Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Kž1 675/2017 od 25.5.2017. godine )

Kako bi se izbegle pravne i praktične nedoumice, trebalo bi dati jasne kriterijume u zakonu ili aktu koji služi za pravilno izvršavanje zakona (npr. smernice) ili u sudskoj praksi, i objaviti ih, pomoću kojih građevinski inspektor može pouzdano da odredi kada je učinjeno koje kazneno delo, a zavisno od težine dela, štetnih posledica, koji objekat je u pitanju (npr. porodični, stambeni ili pomoćni ili poslovni, za lične potrebe ili za prodaju itd.), obima radova i drugih elemenata. U Zakonu o planiranju i izgradnji bi bilo celishodno dopuniti član 175, kojim se uređuju prava i dužnosti građevinskog inspektora, odredbama da građevinski inspektor, kada utvrdi da se gradi objekat bez građevinske dozvole, podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prijavu za privredni prestup ili krivičnu prijavu, zavisno od težine i drugih obeležja dela.

Da ne bi bilo nedoumice, pojašnjavamo da se ova preporuka odnosi na sve oblasti, ne samo na građevinsku, koja je uzeta kao primer. U tom smislu, moguće je i da određeni prekršaji ne budu više propisani kao takvi, tako da isto delo bude inkriminisano kao krivično delo ili predviđeno kao privredni prestup, i obrnuto, pa da određeno postojeće krivično delo bude dekriminalizovano, tako da bude propisano kao prekršaj.

Dodatno, u vezi sa zabranom dvostrukog suđenja u istoj stvari u postupcima kaznene prirode, navodimo delove Odluke Ustavnog suda Už - 1285/2012 od 26. marta 2014. godine, koji pomažu boljem razumevanju ove problematike:

„6. Po oceni Ustavnog suda, podnositelj ustanove žalbe, ističući povredu prava na pravnu sigurnost u kaznenom pravu iz člana 34. Ustava, isključivo ukazuje na postojanje povrede načela *ne bis in idem*, zajemčenog odredbom člana 34. stav 4. Ustava, što potvrđuju njegovi navodi da je i u prekršajnom i u krivičnom postupku oglašen krivim za isti događaj i iste činjenice, te da je na taj način povređeno pravo na pravnu sigurnost u kaznenom pravu, pri tome citirajući odredbu člana 34. stav 4. Ustava, kao i okolnost da je istakao i povredu prava iz člana 4. Protokola broj 7 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se takođe garantuje zaštita principa zabrane dvostrukog ugroženosti.

Ocenjujući navode ustanove žalbe o povredi prava na pravnu sigurnost u kaznenom pravu iz člana 34. stav 4. Ustava, Ustavni sud je, uvažavajući praksu i kriterijume Evropskog suda za ljudska prava, utvrdio: prvo, da li su oba postupka koja su vođena protiv podnositelja ustanove žalbe vođena za delo koje po svojoj prirodi predstavlja kažnjivo delo, odnosno da li je prva kazna po svojoj prirodi bila kaznenopravna; drugo, da li su dela zbog kojih se podnositelj kazneno goni ista (*idem*); treće, da li je postojala dvostruktost postupka (*bis*).

6.1. U odnosu na prvo sporno pitanje, Ustavni sud konstatuje sledeće: da bi se, u konkretnom slučaju, utvrdilo da li osuda podnositelja ustanove žalbe u prekršajnom postupku (koji se po pravilu vodi za tzv. lakša kažnjiva dela) predstavlja smetnju za vođenje krivičnog postupka protiv njega za krivično delo, neophodno je odlučiti da li se

konkretan prekršajni postupak odnosio na tzv. „krivičnu“ stvar, odnosno da li je prva osuda po svojoj prirodi bila „krivična“.

U utvrđenoj sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava postavljena su tri kriterijuma, koja su opštepoznata kao „merila Engel“ (videti, pre svih, odluku *Engel i drugi protiv Holandije*, od 8. juna 1976. godine), koja treba razmotriti pri utvrđivanju da li se radi o „optužbi za krivično delo“, a to su: 1) pravna kvalifikacija dela prema domaćem zakonodavstvu, 2) priroda dela koja podrazumeva dva kumulativna potkriterijuma, i to obim prekršene norme i svrhu kazne i 3) priroda i stepen težine kazne.

Evropski sud za ljudska prava je u više svojih presuda (videti između ostalih: *Marešti protiv Hrvatske*, od 25. jula 2009. godine, broj predstavke 55759/07 i *Muslija protiv Bosne i Hercegovine*, od 14. januara 2014. godine, broj predstavke 32042/11) primenom tzv. „Engel merila“ konstatovao da određena dela imaju krivičnu konotaciju iako se prema relevantnom domaćem pravu smatraju delima malog društvenog značaja da bi se na njih primenjivao krivični zakon i postupak. Takođe, pozivanje na „lakšu“ prirodu dela, samo po sebi ne isključuje njegovu kvalifikaciju kao „krivičnog“ u autonomnom smislu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Nadalje, stepen i težina sankcije se utvrđuje s obzirom na najvišu zaprećenu kaznu koju predviđa relevantni zakon, bez obzira na to koja je kazna po vrsti i meri u konkretnom slučaju izrečena.

S tim u vezi, Ustavni sud, najpre, ukazuje da je odredbom člana 33. stav 8. Ustava utvrđeno da sva prava koja ima okrivljeni za krivično delo, ima shodno zakonu i u skladu sa njim, i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo, dok iz odredbe člana 34. stav 4. Ustava nedvosmisleno proizlazi da se načelom *ne bis in idem* garantuje zabrana dvostrukе ugroženosti pojedinca kako u krivičnom, tako i u postupcima za svako drugo kažnjivo delo. Stoga Ustavni sud, u skladu sa već ustaljenom praksom Evropskog suda za ljudska prava, u načelu prihvata mogućnost da osuda jednog lica u postupku za „neko drugo kažnjivo delo“ može predstavljati procesnu smetnju da se protiv njega vodi krivični postupak povodom istog životnog događaja, i to pod istim uslovima pod kojima vođenje krivičnog sudskog postupka i osuda za krivično delo aktivira zabranu za vođenje drugog kaznenog postupka protiv njega povodom istog životnog događaja.

...

Ovo dodatno stoga što, ukoliko osuđeni u određenom roku ne plati novčanu kaznu, sud po službenoj dužnosti vrši zamenu novčane kazne kaznom zatvora. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje i na praksu Evropskog suda za ljudska prava, potvrđenu u više navrata, da se stepen težine kazne utvrđuje s obzirom na najveću moguću kaznu koju predviđa merodavno pravo, te da kada zaprećena kazna uključuje gubitak slobode, postoji pretpostavka da ono što se podnosiocu stavlja na teret predstavlja „optužbu za krivično delo“.

Imajući u vidu sve navedeno, a naročito ustavnopravni okvir zaštite načela zabrane dvostrukе ugroženosti proklamovan u odredbama člana 34. stav 4. u vezi sa članom 33. stav 8. Ustava, Ustavni sud zaključuje da prekršajni postupak koji je vođen protiv podnosioca ustavne žalbe jeste vođen za delo koje po svojoj prirodi i težini i svrsi zaprećene sankcije predstavlja kažnjivo delo.

6.2. Vezano za drugo sporno pitanje, Ustavni sud nalazi da je pitanje utvrđivanja identiteta dela ključno pitanje, s obzirom na to da se jednim društveno neprihvatljivim



ponašanjem mogu istovremeno ugroziti različita zaštićena dobra, te ostvariti obeležja dva ili više kažnjivih dela koja mogu biti u nadležnosti istog ili različitih organa gonjenja iste države. Ovo pitanje je naročito važno u onim slučajevima u kojima bi posledice preširokog tumačenja načela *ne bis in idem* bile štetne u zaštiti temeljnih društvenih vrednosti i svrsi koja se ostvaruje u svakom pojedinačnom kaznenom postupku.

Ispitujući da li u konkretnom slučaju postoji identitet kaznenih dela zbog kojih je podnositelj oglašen krivim u prekršajnom i krivičnom postupku (*idem*), Ustavni sud je posao od utvrđenih kriterijuma i prakse Evropskog suda za ljudska prava. Nakon što je u predmetu *Sergej Zolotukhin protiv Rusije* (broj predstavke 14939/03) primenio kriterijum „materijalnog identiteta dela“, Evropski sud za ljudska prava je u značajnoj meri konsolidovao svoju praksu, te je i u već pominjanim presudama *Maresti protiv Hrvatske i Muslija protiv Bosne i Hercegovine* primenjivan činjenično utemeljeni pristup, za razliku od pristupa utemeljenog na identitetu pravnih kvalifikacija dela ili identitetu zaštićenih dobara. Prema tome, Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stanovište da se član 4. Protokola 7. mora shvatiti na način da zabranjuje kazneni progon ili suđenje za drugo delo u meri u kojoj ono proizlazi iz istovetnih činjenica ili činjenica koje su u suštini bitno iste kao i prvo kažnjivo delo za koje je već doneta pravnosnažna osuđujuća ili oslobođajuća presuda. Na ovaj način osigurano je usklađeno tumačenje pojma „isto delo“ kao elementa *idem* u načelu *ne bis in idem*.

...

Ustavni sud na ovom mestu želi da ukaže da nepostojanje jasnog razgraničenja između krivičnih dela i prekršaja u srpskom zakonodavstvu ne sme da dovede do situacije da u sudskoj praksi presuđena stvar u prekršajnom postupku predstavlja smetnju za progona učinilaca krivičnih dela. Takođe, suština krivičnopravne zaštite temeljnih društvenih vrednosti, pre svih, života i telesnog integriteta svakog pojedinca bi bila dovedena u pitanje kada bi prekršajni sud svojom izrekom proširio činjenični opis prekršaja i tako obuhvatio činjenični supstrat krivičnog dela, te aktivirao zabranu *ne bis in idem* u krivičnom postupku, u slučaju kada elementi dela iz izreke prekršajne odluke ne predstavljaju bitne elemente propisane zakonom za konkretni prekršaj, već isključivo čine biće nekog krivičnog dela. Ustavni sud stoji na stanovištu da se prekršajni sudovi moraju ograničiti na utvrđivanje onih činjenica koje čine biće prekršaja i da prepuste krivičnom суду da utvrđuje činjenice bitne za postojanje krivičnog dela. Konkretno, jedan u osnovi jedinstven događaj, koji započinje kao remećenje javnog reda i mira, a završava kao povreda telesnog integriteta, može se vremenski i sadržinski sagledati kao dve zasebne celine, odnosno kao dva različita činjenična stanja, jedno u prekršajnom a drugo u krivičnom postupku. U tom slučaju učiniocu ne bi u prekršajnom i krivičnom postupku bile stavljene na teret iste činjenice, pa ne bi došlo ni do povrede načela *ne bis in idem*.

Polazeći od navedenog, a uvažavajući praksu Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud smatra da specifičnost i mane srpskog kaznenog zakonodavstva, te „lutanja“ pravosudne sudske prakse ne smeju dovesti do toga da se uskim tumačenjem kriterijuma materijalnog identiteta dela iz presude *Zolotukhin protiv Rusije*, od 10. februara 2009. godine i zaštitom konvencijskog načela *ne bis in idem*, ugroze pretežnije konvencijske obaveze svake države članice, a to je pre svih, zaštita prava žrtve na život iz člana 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje predstavlja najvređnije ljudsko pravo, te prava na nepovredivost telesnog i duševnog integriteta iz člana 3. ove konvencije. Stoga Ustavni sud smatra da je u cilju zaštite

pretežnijeg ineteresa, pored utvrđenog kriterijuma činjeničnog identiteta dela, potrebno u svakom konkretnom slučaju razmotriti i dodatne, tzv. korektivne kriterijume: a) identitet zaštićenog dobra i težine posledice dela, b) identitet sankcije, kako bi se odgovorilo na pitanje da li su dela zbog kojih se podnositelj ustavne žalbe goni ili je osuđen u različitim postupcima ista (*idem*)."

### **3.1.3. Produciti rokove zastarelosti za prekršaje iz oblasti inspekcijskog nadzora.**

Uređujući zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, Zakon o prekršajima u članu 84. propisuje da se prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen (procesna zastarelost, relativna zastarelost). Zastarevanje pokretanja i vođenja prekršajnog postupka ne teče za vreme za koje se pokretanje i vođenje postupka ne može preduzeti po zakonu. Zastarevanje se prekida svakom procesnom radnjom nadležnog suda koja se preduzima radi vođenja prekršajnog postupka, posle svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče.

Izuzetno, za prekršaje iz oblasti carinskog, spoljnotrgovinskog, deviznog poslovanja, javnih prihoda i finansijskih, javnih nabavki, prometa roba i usluga, životne sredine, sprečavanja korupcije i vazdušnog saobraćaja može se posebnim zakonom propisati duži rok zastarelosti, koji ne može biti duži od pet godina (član 84. stav 5. Zakona o prekršajima).

Pokretanje i vođenje prekršajnog postupka zastareva u svakom slučaju kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za zastarelost (apsolutna zastarelost).

Smatramo da su opšti rokovi zastarelosti, koji iznose jednu i dve godine od dana kada je prekršaj učinjen – kratki i da bi trebalo da budu duži. Ovako kratki rokovi zastarelosti, u svetu velikog broja prekršajnih postupaka, nedovoljnog broja prekršajnih sudija, trenda povećanja broja prekršaja po kojima prekršajni sudovi postupaju, povećanja složenosti, težini i zaprećene sankcije za prekršaje, vremena potrebnog za prikupljanje dokaza i sprovodenje drugih radnji u postupku koje je potrebno sprovesti do donošenja prvostepene odluke, posebno ako se ne zna boravište okrivljenog ili je on u bekstvu, ili inače nije dostupan državnim organima, ili se nalazi u inostranstvu na neodređeno vreme, ili je potrebno dovođenje okrivljenog (statistika Prekršajnog suda u Beogradu pokazuje da je čak 65% zastarelih predmeta po prekidu postupka, koje rešenje se, po pravilu, donosi kada je okrivljeni nedostupan sudu, odnosno državnim organima), uzrokuju veliki broj zastarelih prekršaja. Ovde posebno treba imati u vidu da se rok za zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka računa počev od dana kada je prekršaj učinjen, a ne od dana kada je npr. otkriven u inspekcijskom nadzoru, što sa svoje strane skraćuje i onako kratak rok. Usled zastarelosti postupka kada je prekršaj zaista učinjen, inspekcijski nadzor i upravne mere koje inspektorji izriču ostvaruju okrnjen cilj.

Mišljenja smo da ima mesta da se opšti rokovi zastarelosti propisu u dvostrukom trajanju u odnosu na postojeće rokove, tj. da opšti rok za procesnu zastarelost iznosi dve godine, a opšti rok apsolutne zastarelosti – četiri godine. Rokovi u ovom trajanju su, inače, bili predloženi u Nacrtu zakona o prekršajima, ali ne i usvojeni na kraju i ugrađeni u odredbe tog zakona.



Dalje, celishodno je razmotriti da se za određene prekršaje kod kojih se radnja sastoji u nečinjenju, odnosno nepostupanju po obavezi koja je po svojoj prirodi trajnog karaktera propiše da rok zastarelosti za pokretanje i vodjenje prekršajnog postupka počinje da teče od dana otkrivanja prekršaja, a ne od dana nečinjenja.

Takođe, mišljenja smo da je smisleno u posebnim zakonima kojima se propisuju prekršaji u kojima nije iskorišteno pravo iz člana 84. stav 5. Zakona o prekršajima, kojim se dopušta da rok zastarelosti za prekršaje iz određenih oblasti iznosi do pet godina, iskoristiti ovo pravo i uneti odredbe o dužem roku zastarelosti. U određenim zakonima je isto učinjeno. Tako je, na primer, članom 104. stav 2. Zakona o budžetskom sistemu u vezi sa članom 84. stav 5. Zakona o prekršajima, kojima se dopušta da rok zastarelosti za prekršaje iz oblasti javnih prihoda i finansija iznosi do pet godina, propisano da se prekršajni postupak iz čl. 103, 103a i 103b Zakona o budžetskom sistemu, za koji zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi budžetska inspekcija, ne može pokrenuti ako protekne pet godina od dana kada je prekršaj učinjen. Ovo produženje roka zastarelosti pokretanja prekršajnog postupka za budžetske prekršaje učinjen je poslednjim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz 2016. godine, kada je rok produžen sa tri na pet godina. Ova izmena je u skladu sa prirodom i svršhom budžetske inspekcijske kontrole, budući da predmet inspekcijske kontrole može da obuhvati period od nekoliko prethodnih godina, pa kada se utvrde nezakonitosti i nepravilnosti za period od jedne do pet godina unazad može se pokrenuti prekršajni postupak, jer nije nastupila zastarelost.

Isto tako, članom 114. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisano je da pravo Poreske uprave na utvrđivanje i naplatu poreza i sporednih poreskih davanja zastareva za pet godina od dana kada je zastarelost počela da teče. Zastarelost prava na utvrđivanje poreza i sporednih poreskih davanja počinje da teče od prvog dana naredne godine od godine u kojoj je trebalo utvrditi porez, odnosno sporedno poresko davanje. Zastarelost prava na naplatu poreza i sporednih poreskih davanja počinje da teče od prvog dana naredne godine od godine u kojoj je obaveza poreskog dužnika dospela za plaćanje. Zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka u poreskim stvarima uređena je članom 114b. ovog zakona, kojim je propisano da se prekršajni postupak za koji u skladu sa zakonom zahtev za pokretanje podnosi Poreska uprava ne može pokrenuti ni voditi ako protekne pet godina od dana kada je prekršaj učinjen, te da se na pitanja zastarelosti pokretanja i vođenja prvostepenog prekršajnog postupka, prekid zastarelosti, zastarelost izvršenja kazne i druga pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju prekršaji. Apsolutnu zastarelost uređuje član 114ž Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, propisivanjem da pravo na utvrđivanje, naplatu, povraćaj, poreski kredit, refakciju, refundaciju kao i namirenje dospelih obaveza putem preknjižavanja poreza, uvek zastareva u roku od deset godina od isteka godine u kojoj je porez trebalo utvrditi ili naplatiti, odnosno u kojoj je izvršena preplata, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano. Poreska uprava, po isteku ovog roka apsolutne zastarelosti, po službenoj dužnosti, donosi rešenje o prestanku poreske obaveze, odnosno o prestanku prava na povraćaj, poreski kredit, refakciju, refundaciju, kao i na namirenje dospelih obaveza putem preknjižavanja poreza, zbog zastarelosti.

Inače, kada je reč o zastarelosti poreskih prekršaja, postoji praksa određenih prekršajnih sudova, po nama – pogrešna, da obustavljaju prekršajni postupak za prekršaje iz Zakona o fiskalnim kasama („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 93/12) zbog



zastarelosti, pozivanjem na opšti rok absolutne zastarelosti u trajanju od dve godine iz Zakona o prekršajima, jer Zakonom o fiskalnim kasama nije propisan poseban, duži rok absolutne zastarelosti.

**Primer rešenja o obustavljanju prekršajnog postupka za prekršaj iz Zakona o fiskalnim kasama zbog absolutne zastarelosti**



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ПРЕКРШАЈНИ СУД У БЕОГРАДУ

97 Пр.бр.

Дана: год.

Београд

ПРЕКРШАЈНИ СУД У БЕОГРАДУ, улица Устаничка бр. 14, судија , као судија појединач, у прекрајном поступку против окривљеног правног лица " " ДОО из Београда и одговорног лица из Београда, због прекраја из члана 43 став 1 тачка тачка 6 и став 2 Закона о фискалним касама, на основу члана 248 став 1 тачка 6 Закона о прекрајима РС, доноси дана: године:

**РЕШЕЊЕ**

**ОБУСТАВЉА СЕ** прекрајни поступак покренут и вођен против окривљеног правног лица " " ДОО из Београда, седиште Београд, , ПИБ и одговорног лица: , од оца , рођеног год. у Београду, ЈМБГ: , са пребивалиштем у Београду, ул. , због прекраја из члана 43 став 1 тачка тачка 6 и став 2 Закона о фискалним касама, због наступања апсолутне застарелости прекрајног поступка.

Трошкови поступка падају на терет овог суда.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

На основу захтева за покретање прекрајног поступка Министарства финансија, Пореске управе, Филијала Нови Београд 1 број: од године, покренут је и вођен прекрајни поступак против окр. правног и одговорног лица, због основане сумње да су извршили прекрај из члана 43 став 1 тачка 6 и став 2 Закона о фискалним касама.

Како је у току поступка дошло до апсолутне застарелости, јер суд није могао да изведе све потребне доказе да доношење пресуде, а имајући у виду да ни подносилац захтева није на законом прописан начин уредио захтев за покретање прекрајног поступка, а што му је било наложено од стране суда, те имајући у виду да је време извршења прекраја године, а како Законом о фискалним касама није прописан рок застарелости прекрајног гоњења, суд је применуо одредбе Закона о прекрајном поступку и нашао да је **апсолутна застарелост** прекрајног поступка наступила протеком рока од две године дана године.

Стога је суд на основу члана 248 став 1 тачка 6 Закона о прекрајима, одлучио као у изреци решења.

**ПРАВНА ПОУКА:**

Против овог решења жалбу може изјавити подносилац захтева у року од осам дана од дана пријема писаног отправка истог Прекрајном Апелационом суду у Београду, а преко овог суда.

Д-НА:

Решење доставити:

Пред.под.зах. и окр.



Međutim, ono što se zaboravlja u ovakvim slučajevima je da Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji u članu 11. stav 1. propisuje da Poreska uprava, u okviru poslova državne uprave, pored ostalog, nadležnom prekršajnom суду подноси заhteve za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane zakonom koji uređuje fiskalne kase, kao i da je članom 160. тачка 6) istog zakona propisano da Poreska uprava, između ostalog, nadležnom prekršajnom суду подноси заhteve za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane zakonom koji uređuje fiskalne kase, kao i da je citiranim članom 114b tog zakona u vezi sa članom 84. stav 5. Zakona o prekršajima propisano da se prekršajni postupak za koji u skladu sa zakonom захтев за pokretanje подноси Poreska uprava ne može pokrenuti ni voditi ako protekne pet godina od дана када је prekršaj учинjen.

Kada je reč o zastarelosti izvršenja kazne i zaštitne mere, Zakon o prekršajima u članu 85. propisuje da se izrečena kazna i zaštitna mera ne mogu izvršiti ako je od dana pravnosnažnosti presude protekla jedna godina. Zastarevanje izvršenja kazne i zaštitne mere počinje od dana pravnosnažnosti presude kojom je izrečena kazna odnosno zaštitna mera i ne teče za vreme za koje se izvršenje ne može preduzeti po zakonu. Prekida se svakom procesnom radnjom nadležnog organa koja se preduzima radi izvršenja kazne, odnosno zaštitne mere, a posle svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče. Izvršenje kazne odnosno zaštitne mere zastareva u svakom slučaju kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za izvršenje kazne, odnosno zaštitne mere.

I u slučaju zastarevanja izvršenja kazne i zaštitne mere stoje isti i slični razlozi kao kod zastarevanja pokretanja i vođenja prekršajnog postupka, tako da je i u ove rokove zastarelosti potrebno produžiti. Mišljenja smo da, kao i rokove za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka, i rokove zastarelosti izvršenja kazne i zaštitne mere treba propisati u dvostrukom trajanju u odnosu na postojeće rokove, tj. da rok za relativnu zastarelost iznosi dve godine, a rok absolutne zastarelosti – četiri godine

### **3.1.4. Analizirati i uskladiti iznose zaprećenih novčanih kazni za prekršaje.**

Rasponi zaprećenih novčanih kazni za određene suštinski slične prekršaje variraju u zakonima i drugim propisima, odražavajući utisak neujednačenosti. Takođe, rasponi normiranih novčanih kazni za određene prekršaje ne odgovaraju kaznenoj politici, odnosno kaznenopravnoj praksi, jer u većini slučajeva prekršajni sudovi za te prekršaje izriču najmanju zakonsku meru te vrste kazne (zakonski minimum), a neretko sudovi za te prekršaje oslobođaju učinioca od kazne ili mu ublažavaju kaznu ili izriču opomenu. Za određene prekršaje je propisan mali raspon kazne, tako da nema dovoljne razlike između propisanog minimuma i maksimuma iznosa novčane kazne, pa se stiče utisak da se, u suštini, u takvim slučajevima i ne radi o rasponu kazne. Ovako propisana visoka donja granica novčane kazne dovodi do izricanja novčane kazne od strane sudova na zakonskom minimumu, odnosno do upotrebe instituta ublažavanja kazne.

Mišljenja smo da je potrebno analizirati zaprećene iznose novčanih kazni za prekršaje iz oblasti inspekcijskog nadzora i, sledstveno, normativno ih uskladiti – međusobno i sa kaznenom politikom prekršajnih sudova. U određenim slučajevima to znači da će biti potrebno sniziti, a u drugim slučajevima povećati iznose novčanih kazni – kada je potrebno odvraćanje od činjenja prekršaja, pre svega u oblasti sive ekonomije. Za jednakе ili bitno slične prekršaje treba da budu propisane iste novčane kazne. Potrebno je i propisati takve raspone novčane kazne koji omogućavaju суду да zaista odmerava kaznu u skladu sa zakonskim ovlašćenjima i okolnostima konkretnog slučaja.

Kako bi se obezbedio vertikalni sklad opšteg i posebnih oblika prekršaja neregistrovanog subjekta, potrebno je uskladiti posebne zakone kojima se uređuje inspekcijski nadzor sa „krovnim“ Zakonom o inspekcijskom nadzoru u pogledu raspona zaprećene novčane kazne. Primera radi, u Zakonu o trgovini bi se mogao član 76. stav 1. izmeniti tako da glasi da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti fizičko lice ako obavlja promet robe/usluga, a nema svojstvo trgovca (čl. 11. i 30), kao i, na primer, Zakon o turizmu, tako što će se ovaj raspon zaprećene novčane kazne propisati za fizičko lice ako obavlja delatnost koja nije registrovana na način propisan zakonom (član 42. stav 2, član 59. stav 2, član 80. stav 2, član 88. stav 1. i član 101. stav

3) i ako obavlja ugostiteljsku delatnost u objektima domaće radinosti i seoskog turističkog domaćinstva, a da mu nije nadležni organ odredio kategoriju ili ove delatnosti obavlja u kategoriji koja mu nije određena rešenjem nadležnog organa (član 69. stav 1, član 72. stav 3. i član 76. stav 3).

### **3.1.5. Proširiti zakonski osnov za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga.**

U skladu sa načelima srazmernosti, pravičnosti i ekonomičnosti, koji su ugrađeni u osnov za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga iz člana 42. stav 3. Zakona o prekršajima, kao i u član 182b Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i član 314a Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima („Službeni glasnik RS“, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - US, 55/14, 96/15 - dr. zakon i 9/16 - US), smatramo da bi bilo svrshishodno u Zakonu o inspekcijskom nadzoru proširiti ovaj osnov. Ove odredbe koriguju nedostatak instituta dela malog značaja i neznatnog rizika u prekršajnoj oblasti, koji postoji u inspekcijskom pravu, pravu privrednih prestupa i krivičnom pravu, te afirmišu načelo oportuniteta pokretanja i vođenja postupka koji nije u interesu stranke, odnosno optužbe kaznene prirode. Naime, članom 9. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procenjeni rizik neznatan. Članom 2. stav 2. Zakona o privrednim prestupima propisano je da nije privredni prestup ona povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja, iako sadrži obeležja privrednog prestupa određena propisom, predstavlja neznatnu društvenu štetnost zbog malog značaja i zbog neznatnosti ili odsutnosti štetnih posledica. Član 18. Krivičnog zakonika propisuje da nije krivično delo ono delo koje, iako sadrži obeležja krivičnog dela, predstavlja delo malog značaja, da je delo malog značaja ako stepen krivice nije visok, ako su štetne posledice odsutne ili neznatne i ako opšta svrha krivičnih sankcija ne zahteva izricanje krivične sankcije i da se ove odredbe mogu primeniti na krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna. U kaznenopravnom sistemu Republike Srbije postoji slična procesna ustanova - članom 284. stav 3. Zakonika o krivičnom postupku propisano je da u slučaju krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine, javni tužilac može odbaciti krivičnu prijavu ako je osumnjičeni, usled stvarnog kajanja, sprečio nastupanje štete ili je štetu u potpunosti već nadoknadio, a javni tužilac, prema okolnostima slučaja, oceni da izricanje krivične sankcije ne bi bilo pravično. Primenom načela oportuniteta, postupak se ne pokreće i ne vodi povodom svake stvari, odnosno ne za stvari, nezakonitosti i prekršaje bagatelne prirode, malog značaja, neznatne opasnosti i neznatnog rizika. Naravno, načelo oportuniteta nije neograničeno i ne svodi se na oportinizam, jer mora biti u skladu sa načelom zakonitosti.

Prvi razlog za proširenje osnova za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga bi bilo samoprijavljanje, a uzor za ovo bi bio Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojim je u članu 182b stav 1. propisano da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust, u vezi sa porezom čije utvrđivanje obavlja sam poreski obveznik koji se smatraju poreskim prekršajem iz člana 177, člana 179. stav 1. tač. 2b) i 3) i stav 3. u vezi sa stavom 1. tačka 3) tog člana, kao i člana 180. tač. 5) i 6) ovog zakona, neće se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo

koje radnje poreskog organa u vezi učinjene radnje ili propusta, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust i istovremeno plati dugovani iznos poreza uvećan za obračunatu kamatu iz člana 75. ovog zakona. Stavom 2. istog člana propisano je da protiv lica koje učini radnju, odnosno propust iz stava 1. ovog člana, u vezi sa porezom koji se utvrđuje rešenjem, neće se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, ako to lice, pre preduzimanja bilo koje radnje poreskog organa u vezi sa učinjenom radnjom ili propustom, odnosno pre otpočinjanja poreske kontrole ili podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, samoinicijativno prijavi učinjenu radnju, odnosno propust, kao i utvrđeni iznos poreza plati u propisanom roku.

U ovom svetlu, Udruženje poreskih savetnika Srbije odlučilo je da Ministarstvu finansija i Ministarstvu pravde uputi predlog da se prekršajno i krivično ne procesuiraju poreski obveznici, fizička i pravna lica, koji zakašne sa predajom poreske prijave i uplatom poreza, ali izmire poreske dugove po principu samoprijavljanja. Ovo udruženje je ovakav zaključak usvojilo na svom trećem kongresu, održanom u Aranđelovcu 19. i 20. maja 2017. godine, na kome su predstavljena stručna tumačenja primene aktuelnih poreskih i računovodstvenih zakona u Srbiji.

Sledstveno, mišljenja smo da je u ovom stavu potreбно dodati odredbu o tome da ako nadzirani subjekat, pre pokretanja postupka inspekcijskog nadzora, odnosno obaveštavanja o predstojećem inspekcijskom nadzoru, samoinicijativno prijavi nezakonitost i otkloni njene posledice, odnosno upotrebi sva sredstva koja su mu na raspolaganju da se te posledice otklone, protiv tog nadziranog subjekta neće se podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće se izdati prekršajni nalog. Na ovaj način daje se zakonski podsticaj i dodatni alat za otkrivanje prekršaja i otklanjanje štetnih posledica, podržavanje i promociju poštovanja zakona i drugih propisa i jačanje poverenja između inspekcijskih organa, privrednih subjekata i građana. Privredni subjekti koji učine određeni propust u poslovanju i otklone posledice povrede zakona, odnosno preduzmu korake koji su im na raspolaganju za otklanjanje tih posledica, biće spremniji da to prijave inspektoru i zatraže pomoć u uspostavljanju održivog stanja zakonitosti i pravilnosti u svom poslovanju ako znaju da neće biti kažnjeni zbog tog propusta, odnosno prekršaja.

Drugi uzor za proširenje zakonskog osnova za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga bi bio pomenuti član 314a Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, kojim je propisano da nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova može odustati od podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom organu - ako je prekršaj učinjen zbog toga što je učesnik u saobraćaju čineći radnju prekršaja postupao u cilju zaštite bezbednosti, odnosno zaštite i spasavanja života, zdravlja ili imovine. Tako bi se u članu 42. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisalo da je inspektor ovlašćen da odustane od podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka kada je prekršaj učinjen zbog toga što je nadzirani subjekat, čineći radnju prekršaja, postupao u cilju zaštite bezbednosti, života, zdravlja, životne sredine, životinja i biljaka ili imovine.

Pored toga, u istom stavu bi, u sklopu uređenja uslova za nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za neizdavanje prekršajnog naloga, trebalo navesti da je, u slučaju da su štetne posledice nastupile, uslov ispunjen, pored otklanjanja ovih posledica, i kada je nadzirani subjekat štetu nadoknadio pre počinjanja

postupka inspekcijskog nadzora ili u roku iz člana 27. stav 1. ovog zakona. Navedeno je u skladu sa članom 44. stav 2. Zakoan o prekršajima, kojim se uređuje oslobođanje od kazne, a kojim je propisano da sud može osloboditi od kazne i učinioca prekršaja za koji je propisana novčana kazna ako posle izvršenog prekršaja, a pre nego što je saznao da je okrivljen otkloni posledice dela ili nadoknadi štetu prouzrokovani prekršajem, kao i sa članom 50. stav 2. istog zakona, kojim je propisano da se opomena može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanesena šteta, a učinilac je posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanesenu štetu.

### **3.1.6. Propisati prekršaj za neizvršenje izvršnog rešenja donetog u postupku inspekcijskog nadzora.**

Kako bi se podstaklo izvršavanje zakona i mera izrečenih rešenjem inspektora, mišljenja smo da bi bilo svrshishodno propisati da nadzirani subjekat čini prekršaj ako ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja izvršnog rešenja koje je doneo inspektor.

Određeni posebni inspekcijski zakoni sadrže ovakve prekršaje. Tako, Zakon o sanitarnom nadzoru („Službeni glasnik RS“, broj 125/04) u članu 35. stav 1. tačka 3) propisuje da će se novčanom kaznom od 250.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj pravno lice i organizacija ako ne postupi po rešenju sanitarnog inspektora kojim se nalaže neka od mera utvrđenih u članu 27. stav 1. tač. 1) do 7), na način i u roku utvrđenim tim rešenjem (član 28. stav 1). Članom 103. tač. 7) i 8) Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, broj 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15 i 99/16) propisano je da će se novčanom kaznom od 10.000 do 2.000.000 dinara kazniti za prekršaj odgovorno lice korisnika budžetskih sredstava, odgovorno lice korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje ili drugo odgovorno lice ako ne otkloni propuste na koje je ukazano u nalazu budžetske inspekcije, odnosno službe za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ili ih ne ispravi blagovremeno i ako ne izvrši konačno rešenje iz člana 87. ovog zakona. Članom 82. tačka 30) Zakona o zaštiti od požara propisano je da će se novčanom kaznom od 300.000 dinara do 1.000.000 dinara kazniti za prekršaj pravno lice ako ako povredi rešenje o zabrani (član 79). Zakon o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS“, broj 87/11) u članu 39. tačka 1) propisano je da će se novčanom kaznom za prekršaj u iznosu od 50.000 do 150.000 dinara kazniti odgovorno lice u nadziranom organu ako ne izvrši odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja rešenja upravnog inspektora (član 31). Članom 127. tačka 10) Zakona o turizmu propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti se za prekršaj fizičko lice ako ne postupi po rešenju inspektora (čl. 121, 121a i 122).

Mišljenja smo da bi ovakav prekršaj trebalo uvrstiti u opšte prekršaje iz oblasti inspekcijskog nadzora propisane Zakonom o inspekcijskom nadzoru, kako bi se odnosio na sve oblasti inspekcijskog nadzora i time ostvario pun efekat na izvršavanje zakona i naloženih inspekcijskih upravnih mera. Smatramo da bi u članu 56. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim se uređuju prekršaji nadziranog subjekta, bilo celishodno propisati da će se novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniti za prekršaj nadzirani subjekat - pravno lice ako ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje



izvršenja izvršnog rešenja koje je doneo inspektor (član 26, član 27. st. 4. i 5, član 28. i član 37), te da će se za isti prekršaj kazniti nadzirani subjekat – preduzetnik novčanom kaznom od 25.000 do 250.000 dinara, nadzirani subjekat – fizičko lice novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara, a odgovorno lice kod nadziranog subjekta – pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara. Smatramo da u opisu prekršaja u opštem, kao i u posebnim zakonima, treba navesti da se radi o neizvršavanju izvršnog rešenja inspektora. Na ovaj način obezbeđuje se pravna sigurnost i preciznost zakonskih odredaba, kao i usklađenost sa drugim zakonskim odredbama, jer nadzirani subjekat koji je nezadovoljan rešenjem inspektora ima pravo žalbe na rešenje, koja zadržava njegovo izvršenje, tj. rešenje nije izvršno, osim ako je samim rešenjem, u skladu sa zakonom, određeno drugačije, tj. da žalba na rešenje ne zadržava izvršenje rešenja. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, broj 18/16) u članu 190. st. 1. i 2. propisuje da se rešenje koje je doneto u upravnom postupku izvršava kad postane izvršno, te da rešenje prvostepenog organa postaje izvršno: istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena; obaveštavanjem stranke, ako žalba nije dozvoljena; obaveštavanjem stranke, ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja; kad se sve stranke odreknu prava na žalbu; obaveštavanjem stranke o rešenju, kojim se žalba odbacuje ili odbija. Članom 39. st. 3. i 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da žalba protiv rešenja donetog u opštem postupku inspekcijskog nadzora odlaže izvršenje rešenja, a da, izuzetno od tih odredaba, žalba ne odlaže izvršenje rešenja kada je, saglasno delokrugu inspekcije, neophodno preuzimanje hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interesu zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, što se posebno obrazlaže u rešenju. Na ovoj liniji, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 154. propisuje da rešenje ne može da se izvrši dok ne istekne rok za žalbu (odložno dejstvo žalbe), ako zakonom nije drukčije propisano. Žalba odlaže izvršenje rešenja i dok žalilac ne bude obavešten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano. Članom 155. istog zakona uređeno je odstupanje od odložnog dejstva žalbe. Ovim članom u stavu 2. propisano je da se rešenje, izuzetno, izvršava pre isteka roka za žalbu, kao i posle podnošenja žalbe, ako bi odlaganje izvršenja stranci nanelo nenadoknadivu štetu ili teže ugrozilo javni interes.

Smatramo da ovaj prekršaj treba propisati i za neregistrovanog subjekta u članu 57. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Tim odredbama propisalo bi se da će se novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniti za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat ako ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja rešenja koje doneše inspektor (član 33. st. 5. i 6), kao i da će se novčanom kaznom iz stava 8. ovog člana kazniti za ovaj prekršaj pravno lice, preduzetnik i odgovorno lice u pravnom licu iz člana 33. stav 2. ovog zakona. U opis ovog prekršaja neregistrovanog subjekta, smatramo, nije neophodno unositi odrednicu „izvršno“ za rešenje, jer prema članu 33. stav 7. žalba protiv rešenja inspektora donetog u posebnom postupku prema neregistrovanom subjektu ne zadržava izvršenje, tako da je ono, po definiciji, izvršno.

### **3.1.7. Dopuniti odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru o oduzimanju predmeta radi obezbeđenja dokaza u prekršajnom i drugom postupku.**

Kako bi se zakonskim odredbama uredile određene situacije koje se javljaju u inspekcijskoj praksi koja se tiče oduzimanje predmeta radi obezbeđenja dokaza u prekršajnom i drugom postupku, mišljenja smo da bi u tom smislu trebalo dopuniti odredbe člana 24. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Držimo da bi bilo svrshodno propisati da se, kad zbog svojstava privremeno oduzetih predmeta čuvanje u prostorijama inspekcije nije moguće ili inspekcija ne raspolaže prostorijama za čuvanje predmeta ili je čuvanje predmeta povezano sa nesrazmerno visokim troškovima ili drugim značajnim teškoćama, privremeno oduzeti predmeti mogu ostaviti na čuvanje licu od koga se privremeno oduzimaju do isteka roka određenog u rešenju inspektora, odnosno zakonskog roka, sa zabranom upotrebe, stavljanja u promet i drugog vida raspolaganja, te da predmete koji su ostavljeni na čuvanje inspekcija pečati.

Zakonsko rešenje ovog tipa sadržano je u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji, član 129b stav 3, kojim je propisano da se privremeno oduzeta oprema od lica, koje je obavljajući neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, stavljalо robu u promet, može ostaviti na čuvanje licu od koga je privremeno oduzeta do isteka roka iz člana 129a stav 4. ovog zakona, u skladu sa kojim se ovom licu nalaže da u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja plati utvrđenu poresku obavezu na propisane uplatne račune javnih prihoda, a u dodatnom roku od 30 dana, kod nadležnih organa izvrši registraciju, odnosno prijavu te delatnosti i otkloni druge utvrđene povrede zakona, ukoliko se proceni da bi troškovi oduzimanja i čuvanja bili nesrazmerno veliki u odnosu na poresku obavezu.

## **3.2. Preporuke za unapređenje prekršajne prakse**

### **3.2.1. Koristiti sporazum o priznanju prekršaja.**

U prekršajnim postupcima koji se pokreću i vode po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka koje podnose inspekcijski organi još nije zaživela ili nije zaživela u potrebnoj meri upotreba sporazuma o priznanju prekršaja kao Zakonom o prekršajima propisanog i perspektivnog alternativnog načina okončanja prekršajnog postupka. Svakako, to nije dobra praksa i trebalo bi preduzeti mere da se takva praksa promeni i sporazum o priznanju prekršaja počne da se primenjuje u punom kapacitetu i u prekršajnim postupcima koji se vode u tzv. inspekcijskim predmetima.

Zakon o prekršajima propisuje da kada se prekršajni postupak vodi za jedan prekršaj ili za više prekršaja u sticaju, ovlašćeni podnositelj zahteva, usmeno ili pisano, može predložiti okrivljenom ili njegovom braniocu zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja, odnosno okrivljeni ili njegov branilac može ovlašćenom podnosiocu zahteva predložiti zaključenje takvog sporazuma. Kada se uputi ovakav predlog, stranke ili branilac mogu pregovarati o uslovima priznanja prekršaja koji se okrivljenom stavljuju na teret. Sporazum o priznanju prekršaja može se zaključiti i dostaviti sudu do donošenja prvostepene odluke. On se ne može zaključiti u vezi sa prekršajem za koji se izdaje prekršajni nalog.

Zakon o prekršajima propisana je sadržina ovog sporazuma: opis prekršaja koji se okrivljenom stavlja na teret; priznanje okrivljenog da je učinio taj prekršaj; sporazum o vrsti i visini kazne, odnosno o drugim prekršajnim sankcijama; izjavu ovlašćenog podnosioca o odustajanju od prekršajnog gonjenja za prekršaje koji nisu obuhvaćeni sporazumom o priznanju; sporazum o troškovima prekršajnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene prekršajem, o povraćaju predmeta prekršaja i o imovinskopravnom zahtevu, ukoliko je podnet; izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke suda donesene na osnovu prihvatanja sporazuma o priznanju prekršaja; potpis stranaka i branioca. U sporazu o priznanju ovlašćeni podnositelj zahteva i okrivljeni se mogu saglasiti o izricanju okrivljenom kazne koja ne može biti ispod zakonskog minimuma propisanog članom 39. stav 1. ovog zakona. Takođe, okrivljeni i podnositelj zahteva mogu se sporazumeti da se zaštitna mera propisana za prekršaj za koji se okrivljeni tereti, izrekne u manjem obimu ili da se ne izrekne.

O sporazu o priznanju odlučuje prekršajni sud, koji sporazum može odbaciti, usvojiti ili odbiti. Sud će sporazu o priznanju prekršaja odbaciti ako je podnet nakon donošenja prvostepene odluke, a protiv rešenja o odbacivanju sporazuma o priznanju prekršaja žalba nije dozvoljena. Prekršajni sud presudom usvaja sporazu o priznanju prekršaja ako na osnovu sporazuma utvrdi: da je okrivljeni svesno i dobrovoljno priznao prekršaj, odnosno prekršaje koji su predmet zahteva i da je isključena mogućnost priznanja okrivljenog u zabludi; da je sporazu zaključen u skladu sa odredbama člana 234. ovog zakona, kojim je propisana sadržina ovog sporazuma, kako je navedeno u prethodnom izlaganju; da je okrivljeni potpuno svestan svih posledica zaključenog sporazuma, a posebno da u potpunosti razume da se sporazumom odriče prava na suđenje i ulaganje žalbe protiv presude suda donete na osnovu rešenja o usvajanju sporazuma; da sporazumom o priznanju nisu povređena prava oštećenog. Kada nije ispunjen jedan ili više od ovih uslova, sud donosi rešenje kojim se odbija sporazu o priznanju prekršaja. Priznanje okrivljenog dato u sporazu koji od suda nije prihvaćen, ne može biti dokaz u prekršajnom postupku. Odluka suda o sporazu o priznanju dostavlja se ovlašćenom podnosiocu zahteva i okrivljenom, odnosno braniocu ako ga ima.

Protiv rešenja suda o odbijanju sporazuma o priznanju prekršaja, žalbu u roku od osam dana od dana kada im je rešenje dostavljeno mogu izjaviti ovlašćeni podnositelj zahteva, okrivljeni i njegov branilac. Protiv presude suda o usvajanju sporazuma o priznanju prekršaja nije dozvoljena žalba. Presudom kojom usvaja sporazu o priznanju prekršaja sud okrivljenog oglašava odgovornim i izriče mu kaznu, odnosno drugu prekršajnu sankciju i odlučuje o ostalim pitanjima predviđenim u sporazu o priznanju. Presuda mora odgovarati sadržaju sporazuma o priznanju prekršaja i mora da sadrži i podatke iz člana 251. ovog zakona, kojim se propisuje sadržaj izreke presude kojom se okrivljeni oglašava odgovornim za prekršaj.

Ako je sporazumom o priznanju predviđeno odustajanje ovlašćenog podnosioca zahteva od prekršajnog gonjenja za prekršaje koji nisu obuhvaćeni sporazumom o priznanju, sud u odnosu na te prekršaje donosi presudu za više prekršaja, koja je uređena u članu 253. Zakona o prekršajima. Tim članom propisano je da ako se prekršajni postupak vodi zbog više prekršaja, u presudi će se navesti za koje se prekršaje okrivljeni oglašava odgovornim, a za koje se oslobođa odgovornosti ili se postupak obustavlja.

Primena instituta sporazuma o priznanju prekršaja ima dosta korisnih efekata. Sporazumom o priznanju prekršaja ishod prekršajnih postupaka čini se izvesnijim, te se skraćuje trajanje i smanjuju se troškovi postupka. Troškovi su manji za inspekciju, jer postupak kraće traje – u slučaju usvajanju sporazuma o priznanju prekršaja to je jedno ročište, tako da nije potreban dolazak inspektora na više ročišta, priprema i predaja podnesaka i druge radnje povezane sa suđenjem, a i za učinioca prekršaja, iz ovih razloga, kao i zbog toga što su novčane kazne koje se utvrđuju sporazumom manje od onih koje se izriču u redovnim prekršajnim postupcima (često je u pitanju zakonski minimum). Žalba na presudu kojom je usvojen sporazum o priznanju prekršaja nije dozvoljena, što sa svoje strane smanjuje trajanje i troškove prekršajnog postupka. Propisivanje upotrebe opštег minimuma i maksimuma novčane kazne, umesto posebnog, doprinosi ekonomičnosti i većoj zastupljenosti ovog instituta. Efekte ekonomičnosti i efikasnosti ima i pravno pravilo da se strane mogu sporazumeti da se zaštitna mera propisana za prekršaj za koji se okrivljeni tereti - izrekne u manjem obimu ili da se ne izrekne, imajući u vidu da neretko pravne posledice zaštitne mere teže pogadaju učinioca prekršaja od novčane kazne. Stoga su i sami učinioci prekršaja često inicijatori pregovora za zaključenje sporazuma o priznanju prekršaja. Smatramo da ekonomičnost i efikasnost postupka zaključivanja i usvajanja sporazuma o priznanju prekršaja nije na uštrb pravičnosti i fer tretmana okrivljenog, budući da su prepostavke, uslovi i sastavni delovi postupka i sporazuma propisani Zakonom o prekršajima. Afirmaciji ovog instituta doprinosi i struka.<sup>3</sup>

Preko sporazuma o priznanju prekršaja, inspekcija stiče ovlašćenja pomoću kojih bitno utiče na opredeljivanje vrste i visine kazne, odnosno drugih prekršajnih sankcija u srazmeri sa procenjenim rizikom i težinom kaznenog dela, čime ima na raspolaganju dodatni instrument kaznenopravne prirode za upravljanje rizicima i sprečavanje (prevenciju) nastanka nezakonitosti i štete. Savremeni inspekcijski nadzor se zasniva na riziku, proceni i upravljanju rizicima, kao metodu rada i obavezi za sve inspekcije u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, a sporazum o priznanju prekršaja doprinosi delotvornom obavljanju ovog posla. Saglasno tome, preventivno delovanje u različitim oblicima je težište savremenog inspekcijskog nadzora, čemu doprinosi veća upotreba sporazuma o priznanju prekršaja.

Sledom izloženog, smatramo da je celishodno da inspekcije, odnosno nadležna ministarstva i drugi nadležni organi pripreme odgovarajuće smernice za primenu sporazuma o priznanju prekršaja u svojim oblastima inspekcijskog nadzora, kojima bi bila data usmerenja za opredeljivanje vrste i visine kazne, odnosno drugih prekršajnih sankcija za učinioce prekršaja u sporazu, prema: vrsti i težini prekršaja, visini zaprečene kazne; činjenici da li je prekršaj učinjen prvi put, kada bi se opredelila blaga sankcija, ili je u pitanju ponovljen prekršaj, odnosno povrat/povratnik, kada se opredeljuje strožija sankcija, koja raste i zaoštrava se sa ponavljanjem prekršaja, kako bi odvratila okrivljenog od novog činjenja prekršaja; tome da li je ostvarena protivpravna korist i, ako jeste, kolika; tome da li je naneta šteta i, ako jeste, kolika; količini/zapremini/masi i vrednosti robe/predmeta/proizvoda u nedozvoljenom prometu; pobudama iz kojih je delo učinjeno (npr. špekulativne pobude, koristoljublje ili, pak, „preživljavanje“); vremenskom razdoblju, odnosno dužini trajanja prekršaja

---

<sup>3</sup> Videti: [„Priručnik za primenu sporazuma o priznanju prekršaja“](#), Udruženje sudija prekršajnih sudova u saradnji sa USAID Projektom za reformu pravosuda i odgovornu vlast, 2014.

(npr. duže ili kraće bavljenje nedozvoljenom delatnošću); ličnim i egzistencijalnim prilikama okrivljenog (npr. gubitak zaposlenja, izdržavanje članova porodice, teška bolest, nezrelost ili duboka starost, redovno pohađanje škole i sl.); ranijoj (ne)osuđivanosti; stepenu saradnje sa inspekcijom i drugim nadležnim organima, uključujući i postupanje okrivljenog po inspekcijskom rešenju i dr. U ovom pogledu valja imati u vidu da Zakon o prekršajima u članu 42, kojim se uređuje odmeravanje kazne, propisuje da se kazna za prekršaje odmerava u granicama koje su za taj prekršaj propisane, a pri tome se uzimaju u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude veća ili manja, a naročito: težina i posledice prekršaja, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen odgovornosti učinioca, ranija osuđivanost, lične prilike učinioca i držanje učinioca posle učinjenog prekršaja, pri čemu će se pri odmeravanju visine novčane kazne uzeti u obzir i imovno stanje učinioca, s tim da se ne može se uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost ranije izrečena prekršajna sankcija učiniocu ako je od dana pravnosnažnosti odluke do dana donošenja nove proteklo više od četiri godine.

Mišljenja smo da inspekcije ne bi trebale da zaključuju sporazume o priznanju prekršaja sa neregistrovanim subjektima, kao subjektima koji obavljaju delatnost ili vrše aktivnost, a nisu upisani u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica i drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisan kao uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti.

Smatramo da je kod ozbiljnijih prekršaja i većeg rizika celishodno pretočiti u klauzule sporazuma sadržinu i smisao određenih zaštitnih i drugih srodnih preventivnih mera, kako bi se otklonili uslovi koji omogućavaju ili podstiču učinioca na izvršenje novog prekršaja. Zavisno od vrste prekršaja i rizika, moguće je sporazumom utvrditi da je učinilac u obavezi da periodično dostavlja inspekciji odgovarajuće podatke i dokumente, uključujući i izveštaje o samoproveri usklađenosti o propisima i samoproceni rizika, da ih objavljuje, da se uzdržava od određenih radnji ili obavljanja određenih poslova i pristupa određenim objektima, mesto izvršenja prekršaja i licima itd. Ove klauzule sporazuma, koje bi prekršajni sud presudom usvojio, okrivljenog oglasio odgovornim i izrekao mu kaznu, odnosno drugu prekršajnu sankciju i odlučio o ostalim pitanjima predviđenim u sporazumu o priznanju, imale bi pravnu prirodu uslovne zaštitne mere. Inspekcija bi zaključenim sporazumom dobila okvir budućeg delovanja prema pojedinom nadziranom subjektu, pri čemu bi ispunjenje pojedinih obaveza učinioca bilo pokazatelj za buduću procenu rizika. Sporazumom bi se moglo utvrditi i obaveza učinioca prekršaja, koji je privredni subjekat, da, radi sprečavanja nastanka nezakonitosti i štetnih posledica, doneće i inspekciji dostavi program usaglašenosti poslovanja sa propisima, politiku upravljanja rizicima poslovanja, akcioni plan ili drugi akt kojim se uređuje usaglašavanje sa propisima i upravljanje rizicima. Sa strane učinioca prekršaja, sporazum daje podsticaj za poslovanje usaglašeno sa propisima i saradnju sa inspekcijom kroz preventivno delovanje.

Smatramo i da bi, u cilju otklanjanja određenih nedoumica koje postoje kod inspektora i promocije ovog pravnog instituta, bilo celishodno uneti u član 42. Zakona o inspekcijskom nadzoru da je inspektor ovlašćen da, u skladu sa zakonom kojim se uređuju prekršaji, predloži i zaključi sporazum o priznanju prekršaja. Mišljenja smo i da bi inspektore putem obuka trebalo upoznati sa obeležjima sporazuma o priznanju prekršaja, sadržinom ovakvih smernica, koje bi bile donete, i pripremiti ih za kvalitetnu

primenu sporazuma u praksi. Istovremeno, korisno bi bilo više promovisati ovaj institut u javnosti, kako bi se okrivljeni dodatno podstakli na zaključenje ovog sporazuma.

Dobra iskustva sa primenom sporazuma o priznanju prekršaja u drugim prekršajnim oblastima, kao što su saobraćajni i carinski prekršaji, svedoče u prilog svrshishodnosti veće zastupljenosti ovog sporazuma i u oblasti inspekcijskih prekršaja. Pozitivni efekti primene sporazuma o priznaju prekršaja ogledaju se i u rasterećenju prekršajnih sudova, tako da se stvaraju uslovi da se više vremena i drugih resursa odredi za vođenje drugih prekršajnih postupaka, budući da prekršajni sudovi - kako to pokazuju izloženi statistički podaci - imaju veliki broj predmeta u radu i, u proseku, značajno vreme odvajaju za svaki predmet. Time se povećava ekonomičnost, efikasnost i delotvornost prekršajnih sudova. Sveukupno, mišljenja smo da se pomoću sporazuma o priznaju prekršaja olakšava pristup pravdi.

Osim toga, sličan institut - sporazum o priznanju krivičnog dela - postoji u krivičnom procesnom pravu i u praksi krivičnih sudova i javnih tužilaštava primenjuje se već duži niz godina. Prema članu 314. Zakonika o krivičnom postupku, sporazum o priznanju krivičnog dela sadrži: opis krivičnog dela koje je predmet optužbe; priznanje okrivljenog da je učinio krivično delo koje je predmet optužbe; sporazum o vrsti, meri ili rasponu kazne ili druge krivične sankcije; sporazum o troškovima krivičnog postupka, o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom i o imovinskopravnom zahtevu, ukoliko je podnet; izjavu o odricanju stranaka i branioca od prava na žalbu protiv odluke kojom je sud u potpunosti prihvatio sporazum, osim u slučaju iz člana 319. stav 3. ovog zakonika; potpis stranaka i branioca. Pored ovih podataka, sporazum o priznanju krivičnog dela može sadržati: izjavu javnog tužioca o odustajanju od krivičnog gonjenja za krivična dela koja nisu obuhvaćena sporazumom o priznanju krivičnog dela; izjavu okrivljenog o prihvatanju obaveze iz člana 283. stav 1. ovog zakonika, pod uslovom da priroda obaveze omogućava da se započne sa njenim izvršenjem pre podnošenja sporazuma sudu; sporazum u pogledu imovine proistekle iz krivičnog dela koja će biti oduzeta od okrivljenog. U oblikovanju smernica za primenu sporazuma o priznanju prekršaja u oblasti inspekcijskog nadzora i prekršjane prakse u ovom pogledu, od značaja, smatramo, bi bila i iskustva u oblasti primene sporazuma o priznanju krivičnog dela.

### **3.2.2. Koristiti u većoj meri pravo žalbe na prvostepene presude prekršajnih sudova.**

Inspektorji, koji se u prekršajnim postupcima nalaze u svojstvu podnosioca zahteva, odnosno stranke, navode kako su u nemalom broju predmeta nezadovoljni donetom odlukom prekršajnog suda zato što je odbačen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili je doneta oslobođajuća presuda ili je postupak obustavljen ili je učiniocu prekršaja izrečena opomena ili propisana kazna ublažena i izrečena kazna u zakonskom minimumu ili ispod minimuma. Međutim, broj žalbi na takve odluke u praksi je bio daleko manji nego što je bilo nezadovoljstvo odlukama, a što potvrđuje i statistika Prekršajnog apelacionog suda, prema kojoj se u prekršajnim postupcima izjavljuje svega 3% žalbi na prvostepene odluke. Razloga za ovu pojavu ima više, a najčešće je to shvatanje inspektora da žalba ne može i neće ništa promeniti, a uz to postoji i nedovoljan broj inspektora, kao i nedovoljan broj pravnika u inspekcijsama.



U ovom smislu, potrebno je inspektorima ukazivati na potrebu i značaj podnošenja žalbi na odluke prekršajnih sudova kojima su nezadovoljni, kako bi na taj način uticali na prekršajnu praksu i kaznenu politiku u prekršajnim sudovima u oblastima za koje su nadležni, koje prate, analiziraju i o kojima imaju neposredna saznanja sa terena. Pravni stavovi Prekršajnog apelacionog suda nisu izvor prava u užem smislu reči, ali jesu u širem i njihova faktička snaga i autoritet na ujednačavanje prekršajne prakse prvostepenih sudova i kaznenu politiku je veliki. O tom značaju odluka drugostepenog suda, odnosno žalbi na prvostepene odluke treba informisati i edukovati inspektore. Svakako, i ovde je aktuelno pitanje ljudskih resursa u inspekcijama, tako da je neophodno stvoriti profesionalne preduslove da se inspekcije služe ovim svojim pravom u potreboj meri i da se obezbedi potreban pravni kvalitet žalbi putem kontinuiranog stručnog usavršavanja inspektora, odnosno obezbeđivanjem službenika sa odgovarajućim pravnim obrazovanjem u inspekcijama.

**3.2.3. Unaprediti saradnju inspekcija i prekršajnih sudova. Organizovati zajedničke obuke inspektora i sudija prekršajnih sudova. Unaprediti razumevanje inspektora o teretu dokazivanja u prekršajnom postupku i međusobno razumevanje uloga inspektora i prekršajnih sudija. Ujednačiti pravne stavove inspekcija i prekršajnih sudova.**

Kako bi se unapredila saradnja inspekcija i prekršajnih sudova, te međusobno razumevanje usloga inspektora i prekršajnih sudija, smatramo da je potrebno da Koordinaciona komisija (za inspekcijski nadzor) i Udruženje sudija prekršajnih sudova zaključe sporazum o saradnji. Sporazumne strane bi, u skladu sa svojim delokrugom i ciljevima, ostvarivale saradnju kroz kontinuirani dijalog, koordinaciju i unapređenje komunikacije, razmene informacija i dobre prakse, efikasnosti i delotvornosti rada, kao i aktivnosti na povećanju kapaciteta ovlašćenih podnositelaca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka - ovlašćenih inspektora i sudija prekršajnih sudova u procesuiranju prekršaja iz oblasti inspekcijskog nadzora, u skladu sa važećim zakonodavstvom i dobrom praksom, u cilju vladavine prava i zaštite zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa. Saradnja bi ostvarivala kroz: organizovanje radnih sastanaka, stručnih skupova, prezentacija, predavanja, obuka i kurseva; zajedničku pripremu stručnih tekstova, publikacija, komentara, modela akata i drugih stručnih dokumenata i materijala; pravovremenu i kontinuiranu razmenu informacija od obostranog i opšteg interesa, iskustava i stručnih saveta, radi ostvarenja načela pravne sigurnosti, zakonitosti, pravilnosti, stručnosti, kvaliteta i savesnosti u radu; učešće predstavnika Udruženja sudija u radu Koordinacione komisije, kao i u radu radnih grupa koje su obrazovane u okviru ove komisije; podsticanje i razvijanje saradnje i koordinacije sa državnim organima i telima, privatnim i nevladinim sektorom i međunarodnim institucijama i organizacijama; sprovođenje zajedničkih projekata; analizu pravnog okvira, inspekcijske i prekršajne prakse, administrativnih i institucionalnih kapaciteta, pripremu preporuka za njihovo unapređenje i iniciranjem mera u tom pravcu; razmatranje regulatornih, pravnih i praktičnih pitanja, usaglašavanje i zauzimanje zajedničkih, odnosno usaglašenih pravnih stavova; kao i druge aktivnosti kojima se, na partnerskim osnovama, ostvaruju ciljevi ovog sporazuma ili se doprinosi tome. Nacrt sporazuma između Koordinacione komisije i Udruženja sudija prekršajnih sudova daje se u aneksu ove analize. Primeri dobre prakse u saradnji

Koordinacione komisije i inspekcija sa Udruženjem sudija prekršajnih sudova već postoje (npr. savetovanje sudija prekršajnih sudova i turističkih i tržišnih inspektora na temu „Podrška u primeni Zakona o zaštiti potrošača“, učešće Udruženja sudija prekršajnih sudova u radu Odbora za koordinaciju inspekcijskog nadzora itd.), a ovu praksi treba unaprediti i institucionallizovati, a saradnju – sa naglaskom na zajedničke obuke - produbiti i učiniti stalnom. Edukacija, savetovanja, okrugli stolovi, interakcija i razmena iskustava, formalno i neformalno usaglašavanje pravnih stavova i ujednačavanje inspekcijsko-prekršajne prakse su od naročito značaja za pravnu sigurnost. Zaposleni u inspekcijama kroz neposredan kontakt sa sudijama imaju priliku da postave pitanja, otklone pravne nedoumice, edukuju se, čime se poboljšava odnos ove dve profesije, a time i povećava efikasnost i efektivnost u radu.

Neophodno je edukovati inspektore o dokazivanju, suštini načela dokazivanja, značenju pretpostavke nevinosti, teretu predlaganja i pribavljanja dokaza, metodama i tehnikama za prikupljanje, izvođenje i obezbeđenje dokaza, sačinjavanju kvalitetnog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i aktivnoj ulozi podnosioca zahteva u ukupnom toku postupku. Za razliku od prethodnih zakonskih rešenja, važeći Zakon o prekršajima uspostavlja stranački postupak i tzv. jednakost oružja. Prema Zakonu o prekršajima, okrivljeni i ovlašćeni podnositelj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka su stranke u postupku, a teret dokazivanja obeležja prekršaja i prekršajne odgovornosti je na podnosiocu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Sud izvodi dokaze na predlog stranaka, a stranka je dužna da pribavi dokaze čije je izvođenje predložila. Zakon o prekršajima, istina, u članu 89. stav 5. predviđa da, izuzetno, sud može po službenoj dužnosti pribaviti dokaze ako okrivljeni nije u stanju da to sam učini ili je to opravdano iz razloga celishodnosti i efikasnosti vođenja postupka. U stavu 6. istog člana Zakon o prekršajima predviđa da sud može izvesti dopunske dokaze ako oceni da su izvedeni dokazi protivurečni ili nejasni i da je to neophodno da bi se predmet dokazivanja svestrano raspravio. Međutim, navedeno je izuzetak od pravila i treba ga upravo tako shvatiti – kao izuzetak, koji se, u skladu sa zakonom, usko tumači, a ne kao pravilo koje vraća teret dokazivanja sa podnosioca zahteva (inspektora/inspekcije), kao stranke, na prekršajni sud. Intencija Zakonodavca je bila da ovaj izuzetak od pravila o teretu dokazivanja služi kao izuzetni korektivni činilac, kako bi se predmet svestrano razmotrio i utvrđila istina ako okrivljeni nije u stanju da sam pribavi dokaze ili je to opravdano iz razloga celishodnosti i efikasnosti vođenja postupka, a ne da sud i dalje bude zadužen za dokazivanje i preuzeće taj teret od stranaka. Ovaj izuzetak, prema našem mišljenju, znači da sud ne treba da preuzima dokazivanje odlučnih činjenica, nego dopunskih činjenica, jer se u suprotnom bitno narušava suština stranačkog postupka, koji je postavljen Zakonom o prekršajima.

Zakonom o prekršajima uređen je stranački karakter prekršajnog postupka, umesto ranijeg istražnog karaktera. Član 181. stav 1. tačka 6) Zakona o prekršajima propisuje da se zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi pisanoj formi i sadrži predlog o dokazima koje treba izvesti, uz označenje ličnih imena i adresa svedoka, spise koje treba pročitati i predmete koji služe kao dokaz. Sudije prekršajnih sudova ukazuju da, kao posledica nedovoljnog razumevanja uloge suda i stranaka i tereta dokazivanja u prekršajnom postupku, inspektori, kao ovlašćeni podnosioci zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, ne podnose i ne predlažu sve raspoložive dokaze uz zahtev, odnosno na početku postupka, kao što je podnošenje dokumentacije koja će da služi kao dokaz u postupku ili, u slučaju da su dva inspektora vršila inspekcijski nadzor,

predlaganje drugog inspektora za svedoka u prekršajnom postupku. Tako, ukoliko se određeni dokaz ne podnese, odnosno ne predlože na početku postupka, nego u njegovom kasnjem toku, a okrivljeni je saslušan pred sudom, potrebno je okrivljenog upoznati sa sadržinom novih dokaza, što produžava postupak i povećava rizik od zastarelosti vođenja prekršajnog postupka. Inspektor je stranka u prekršajnom postupku i saslušava se u postupku, s obzirom da ima neposredna saznanja o činjenicama i okolnostima od značaja za postupak, odnosno može da pruži obaveštenja o prekršaju i učiniocu i o drugim važnim okolnostima. Kod određenih inspekacija zahtev za pokretanje prekršajnog postupka potpisuje rukovodilac inspekcijske jedinice, a inspektor koji je otkrio prekršaj je svedok u prekršajnom postupku. Ako se inspektor ne odazove na poziv suda, sud može odustati od saslušanja i, saglasno pravilu o teretu dokazivanja, odluku doneti na osnovu do tada izvedenih dokaza. U svetlu izloženog, potrebno je inspektorima objasniti značaj odazivanja na poziv prekršajnog suda po tok postupka i proces donošenja sudske odluke, kako sav trud uložen u pripremu i vršenje inspekcijskog nadzora, prikupljanje dokaza, rasvetljavanje i otkrivanje prekršaja i sačinjavanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ne bi bio uzaludan. Obaveza odazivanja na poziv prekršajnog suda može se pojačati i disciplinskom odgovornošću za neodazivanje.

Premda pravna praksa, u koju spada i inspekcijska i prekršajna praksa, nije formalni izvor prava, njen stvarni i faktički značaj za pravnu sigurnost i sprovođenje zakona je veliki. Nadzirani subjekti imaju jednak prava i obaveze u inspekcijskom nadzoru, a obaveza inspekcijske jedinice je da, u zakonskom smislu, jednako postupa u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ravnopravnost stranaka, u skladu sa zakonom, je načelo i prekršajnog postupka. Ujednačavanje i objavljivanje pravne prakse čine mere i aktivnosti koje se preduzimaju u svrhu ujednačavanja, usklađivanja, standardizacije i jednoobraznosti postupanja inspekcijske jedinice i prekršajnih sudova u istim ili sličnim situacijama prema svim subjektima. Ovo se ostvaruje prevashodno kroz zauzimanje načelnih stavova i načelnih pravnih mišljenja, metodologija, stručnih uputstava, smernica i preporuka i informisanje inspektora, sudija prekršajnih sudova, stručne i opšte javnosti o njima. Korisno je objavljivanje pravne prakse u zajedničkim periodičnim biltenima, koji sadrže mišljenja, studije slučaja i izvode iz rešenja, presuda i drugih akata. Prilikom objavljivanja pravne prakse, svakako, zakonska obaveza je da se vodi računa o tajnosti i poverljivosti podataka, zaštiti podataka o ličnosti i privatnosti (jedna od tehnika je anonimizacija podataka o ličnosti). Budući jedinstveni informacioni sistem za inspekcijsku jedinicu predviđa formiranje posebnog Modela (modula) za inspekcijsku praksu.

Dijalog, zajedničke obuke i usaglašavanje pravnih stavova oko spornih pitanja između inspektora i sudija prekršajnih sudova doprineće njihovoj boljoj informisanosti o teškoćama i izazovima jednog i drugog posla i profesije, razumevanju uloge i funkcije prekršajnog suda i inspekcijske jedinice, prevazilaženju nekih razlika koje postoje i eventualnih predrasuda, te uopšte objektivnjem pogledu na inspektore, odnosno prekršajne sudije.

### **3.2.4. Unaprediti sadržinu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka kada postoje okolnosti koje umanjuju prekršajnu odgovornost okrivljenog.**

Kada je reč o iniciranju pokretanja prekršajnog postupka, inspektor - kada nađe da je nadzirani subjekat izvršio radnje koje su propisane kao prekršaj - ima pravnu

dužnost da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Razumemo da u određenim situacijama postoji pitanje svrshodnosti pokretanja prekršajnog postupka, kao i da se kod subjekata može stvoriti utisak nepravičnosti sistema. Ovo bi, na primer, bile situacije kada je u pitanju nenameran propust, otklonjiva pravna zabluda, greška koja je kasnije ispravljena, a posledice otklonjene, okolnosti koje upućuju na zaključak da će nadzirani subjekat nastaviti da posluje u skladu sa zakonom i sl. S obzirom da postoji zakonska obaveza inspekcije da inicira pokretanje prekršajnog postupka, mišljenja smo da je u takvim slučajevima opravdano u samom zahtevu ili u docnjem podnesku sudu ukazati na odgovarajuće okolnosti koje umanjuju odgovornost nadziranog subjekta, uključujući otklanjanje nezakonitosti od strane nadziranog subjekta, odnosno ispunjenje mera za otklanjanje nezakonitosti koje je izrekao inspektor.

Pandan ovakvom pristupu kod sastavljanja zahteva za pokretanja prekršajnog postupka, a saglasno načelu akuzatornosti (optužbe) u kaznenim postupcima, jeste sastavljanje optužnih akata (optužnica i optužnih predloga) od strane javnog tužilaštva. Naime, sastavni deo optužnog predloga koji u krivičnom postupku sudu podnosi javni tužilac, jeste i predlog vrste i mere krivične sankcije i mere čije se izricanje traži.

Smatramo da je celishodno da inspektor o ovome, kao i uopšte o svojoj zakonskoj obavezi podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka informiše i upozna nadziranog subjekta, kako bi on imao celokupnu sliku o pravima i obavezama učesnika u postupcima. Mišljenja smo i da u ovakvim slučajevima, ukoliko su ispunjeni uslovi postavljeni Zakonom o prekršajima, inspekcija može u zahtevu, odnosno u podnesku predložiti sudu da blaže kazni okrivljenog ili ga oslobodi od kazne, odnosno predložiti izricanje opomene nadziranom subjektu. Članom 43. Zakona o prekršajima propisano je da ako se prilikom odmeravanja kazne utvrdi da prekršajem nisu prouzrokovane teže posledice, a postoje olakšavajuće okolnosti koje ukazuju da se i blažom kaznom može postići svrha kažnjavanja, propisana kazna se može ublažiti tako što se može: izreći kazna ispod najmanje mere kazne koja je propisana za taj prekršaj ali ne ispod najmanje zakonske mere te vrste kazne; umesto propisane kazne zatvora izreći novčana kazna ili rad u javnom interesu, ali ne ispod najmanje zakonske mere te vrste kazne; umesto propisane kazne zatvora i novčane kazne izreći samo jedna od tih kazni. U članu 44. Zakona o prekršajima propisano je da sud može učinioca prekršaja oglasiti odgovornim i osloboditi od kazne pod uslovima iz čl. 13. i 14. ovog zakona, te osloboditi od kazne i učinioca prekršaja za koji je propisana novčana kazna ako posle izvršenog prekršaja, a pre nego što je saznao da je okrivljen otkloni posledice dela ili nadoknadi štetu prouzrokovanoj prekršajem, kao i učinioca prekršaja učinjenog iz nehata kada posledice dela tako teško pogodađaju učinioca da izricanje kazne u takvom slučaju očigledno ne bi odgovaralo svrsi kažnjavanja. Članom 50. Zakona o prekršajima propisano je da se umesto novčane kazne za prekršaj može izreći opomena ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja i bez izricanja kazne. Opomena se može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanesena šteta, a učinilac je posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanesenu štetu. Takođe, u takvim slučajevima inspekcija može predložiti okrivljenom nadziranom subjektu ili njegovom braniocu zaključivanje sporazuma o priznanju krivice, kao celishodnog novog instrumenta kaznenog prava, u skladu sa čl. 233. i 234. Zakona o prekršajima. Premda sud ne bi bio

vezan predlogom inspekcije kao podnosioca zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, ovaj podatak bi bio značajan parametar sudu koji bi pomogao u pravičnom epilogu prekršajnog postupka. Na stanovištu smo da se ovakvim pristupom bitno doprinosi uspostavljanju stanja održive zakonitosti u poslovanju i postupanju, uz jačanje poverenja u rad državnih organa.

### **3.2.5. Unaprediti preventivno-savetodavno delovanje inspekcije kako bi se sprečio nastanak prekršaja.**

Privredni subjekti se u svakodnevnom poslovanju susreću sa mnoštvom propisa - čiji nadzor nad primenom je u delokrugu različitih inspekcija, posledičnih rizika od neusaglašenosti sa propisima i rizika sankcionisanja ako do neusaglašenosti dođe. Ovo je naročito izraženo u visoko regulisanim industrijama i u pogledu velikih privrednih društava, koja imaju složeniju strukturu i organizaciju, a kod mikro i malih preduzeća izražen je regulatorno-upravni teret, jer ovi oblici poslovanja nemaju dovoljno kapaciteta da odgovore različitim regulatornim i upravnim zahtevima koji se pred njih postavljaju. Inspekcija procenjuje i upravlja rizicima, u skladu sa svojim nadležnostima i resursima koji su joj na raspolaganju, starajući se o tome da se poslovanje i postupanje nadziranih subjekata u određenoj oblasti nadzora odvija na zakonit i bezbedan način. U te svrhe posebno je značajna preventivna, edukativna, savetodavna i informativna uloga inspekcije, kojom se omogućava privrednim subjektima da na pogodan način dođu do saznanja šta jeste, a šta nije dozvoljeno, čime stiču priliku da svoje poslovanje usaglase i upodobe propisima. Smatramo da vremenom smisao inspekcija treba sve više tražiti u preventivno-savetodavnom delovanju, kako bi se predupredile nepravilnosti, propusti i prekršaji, i ostvarilo održivo poslovanje u skladu sa propisima i standardima, zarad čega treba više koristiti preventivno-savetodavne instrumente propisane zakonom i ustanovljene dobrom praksom.

Jedan od pravnih instituta Zakona o inspekcijskom nadzoru koji više treba upotrebljavati u praksi su službene savetodavne posete. Službena savetodavna poseta je oblik preventivnog delovanja inspekcije pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom subjektu na licu mesta, koju inspekcija organizuje van inspekcijskog nadzora. Svrha ovakvih inspekcijskih poseta je davanje stručnih i praktičnih saveta i preporuka, odnosno pružanje informativne, edukativne i stručno-savetodavne podrške privrednim subjektima koji legitimno posluju, kako bi privrednici bili upoznati sa zahtevima i uslovima čija ispunjenost se traži u pogledu njihovog poslovanja i pomoglo im se da obavljaju delatnost usklađeno sa zakonom i drugim propisima, bezbedno i održivo. Ovo se posebno odnosi na mikro, male i novoosnovane privredne subjekte, a posebno u slučajevima kada je došlo do značajnijih izmena propisa, donošenja novih i ukidanja „starih“ propisa od značaja za poslovanje, kada postoji viši regulatorni rizik, tj. rizik neusklađenosti poslovanja sa propisima. Svršishodno je, prepoznato kao dobra praksa i u skladu sa ciljem inspekcijskog nadzora nakon donošenja novog propisa sprovesti službene savetodavne posete. Inspekcija sa nadziranim subjektom utvrđuje termin savetodavne posete, a pre same posete pribavlja informacije o ovom subjektu od značaja za njegovo poslovanje i vršenje posete. U tu svrhu, inspekcija pribavlja informacije dostupne u javnim registrima i službenim evidencijama, a može tražiti i od samog subjekta da unapred popuni i inspekciji dostavi popunjene kontrolne liste, kao i određene upitnike i unutrašnje pravne akte. Ovo inspekciji omogućava da stekne

potpuniji uvid u poslovanje i postupanje nadziranog subjekta i dobro se pripremi za posetu, kako bi poseta u što većoj meri ostvarila svoju svrhu, a inspekcija pružila što korisnije savete i preporuke. Ovo posebno u odnosu na određene specifične oblasti ili pitanja u okviru delatnosti koju privredni subjekat obavlja, tehnologije koju koristi, proizvode koje proizvodi ili robu koju stavlja u promet, odnosno usluge koje pruža, prostor u kome obavlja delatnost, standarde koje je uveo i kojih se pridržava, kvalifikacije zaposlenih, evidencije koje vodi, prijave i izveštaje koje podnosi nadležnim organima i organizacijama, kao i druga pitanja od značaja, a saglasno delokrugu inspekcije. U toku same posete, inspekcija ostvaruje neposredan uvid u obavljanje delatnosti, poslovni prostor, proizvode, robu, odnosno usluge, dokumentaciju, postrojenja, opremu, uređaje, predmete itd., ostvaruje komunikaciju sa direktorom odnosno zastupnikom, odnosno preduzetnikom, menadžmentom, ovlašćenim licima, zaposlenima, pravnim, finansijskim i tehničkim savetnicima privrednog subjekta, potvrđuje usklađenost poslovanja sa zakonom i drugim propisom, uključujući i standarde, odnosno ukazuje na nepravilnosti, propuste i nedostatke i daje savete i preporuke subjektu za njihovo ispravljanje i dovođenje „stvari u red“. Ako se za uočeni propust, nedostatak ili nepravilnost smatra da u skladu sa zakonom ili drugim propisom predstavlja prekršaj, inspekcija po pravilu ne pokreće prekršajni postupak, osim ako je uočeni propust, nedostatak ili nepravilnost ozbiljne prirode, odnosno kada je neophodno da se preduzmu hitne mere.

Zakon propisuje da se na službene savetodavne posete ne primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak inspekcijskog nadzora. Time je zakonski prepoznato posebno mesto ovog postupka, koji nije „klasična inspekcija“, odnosno njegova dualistička priroda (istovremeno formalna i neformalna), usmerena na podršku i održivost zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata. S obzirom da nije u pitanju postupak inspekcijskog nadzora, inspekcija o službenoj savetodavnoj poseti ne sačinjava zapisnik, ali sačinjava službenu belešku u koju unosi bitne činjenice i okolnosti ove posete.

Ako u službenoj savetodavnoj poseti uoči propust, nedostatak ili nepravilnost u poslovanju i postupanju subjekta kod koga se poseta vrši, inspekcija u roku od osam dana nakon posete sačinjava i dostavlja ovom subjektu dopis koji sadrži preporuke ovom subjektu o tome kako da taj propust, odnosno nedostatak ili nepravilnost ispravi i obezbedi zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje, i u kom roku to treba da učini. Dopis sa preporukama ima pravnu prirodu akta o primeni propisa. Subjekat kod koga je inspekcija obavila službenu savetodavnu posetu obaveštava inspekciju o tome da li je i kako je postupio po ovim preporukama, u roku navedenom u dopisu. Nepostupanje po preporukama, kao i neobaveštavanje inspekcije od strane ovog subjekta o postupanju po ovim preporukama može, u skladu sa procenom rizika, predstavljati razlog za pokretanje inspekcijskog nadzora. Službene savetodavne posete se ne mogu vršiti kod neregistrovanog subjekta, tj. kod nadziranog subjekta koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre ili drugi organ ili organizacija nadležna za upis osnivanja pravnog lica ili drugog subjekta (osnovni registar), kada je upis u ovaj registar propisani uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti.

Službene savetodavne posete su višestruko korisne za subjekte kod kojih se ove posete vrše i za inspekcije, što je kod određenih inspekcija i prepoznato. Ove posete su fleksibilne, nisu opterećene „tvrdim“ pravilima postupka inspekcijskog nadzora i

upravnog postupka: nije predviđeno formalno obaveštenje – poziv, nije predviđen nalog za inspekcijski nadzor, umesto zapisnika sastavlja se službena beleška, umesto rešenja sačinjava se dopis sa preporukama, nije predviđena žalba, nije predviđen zahtev za pokretanje prekršajnog postupka itd. Aktivnost inspektora u ovakvoj poseti je usmerena na pružanje saveta, informativno i edukativno delovanje, kako bi subjekat poslova održivo u skladu sa propisima. Na ovaj način može se za kraće vreme obići veći broj subjekata. Posebno su korisne kada je u pitanju primena novodonetih propisa, kada su i greške u primeni najčešće. Takođe, ovim putem prikupljaju se informacije koje služe za procenu rizika i utvrđivanje stanja u oblasti nadzora. Savetodavna poseta, kao i drugi vidovi savetodavne i stručne pomoći i podrške, dosta utiče na jačanje poverenja između inspekcija i nadziranih subjekata, koji onda postaju otvoreniji i spremniji da se obrate inspekciji i ako dođe do nekog propusta, nepravilnosti i prekršaja, a kako bi zajedno rešili problem, doveli rizik na prihvatljiv nivo i predupredili nastanak prekršaja.

Premda upravna praksa, u koju spada i inspekcijska praksa, nije formalni izvor prava, njen stvarni i faktički značaj za srećavanje nezakonitosti i prekršaja, unapređenje pravne sigurnosti i kvalitet izvršavanja zakona je veliki. Nadzirani subjekti imaju jednak prava i obaveze u inspekcijskom nadzoru, a obaveza inspekcije je da, u zakonskom smislu, jednako postupa u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ujednačavanje i objavljivanje inspekcijske prakse čine mere i aktivnosti koje se preduzimaju u svrhu ujednačavanja, usklađivanja, standardizacije i jednoobraznosti postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima. Ovo se ostvaruje prevashodno kroz zauzimanje načelnih stavova i načelnih pravnih mišljenja i donošenje i utvrđivanje instrukcija (ne zaboraviti da se instrukcijom se ne može određivati način postupanja i rešavanja u upravnoj stvari), metodologija, stručnih uputstava, smernica i preporuka - na nivou inspekcije, odnosno organa uprave, i informisanje inspektora i javnosti o njima. Zakon o inspekcijskom nadzoru uređuje ujednačavanje inspekcijske prakse preko, pored ostalog, pravnog instituta akta o primeni propisa (službeno mišljenje, preporuka, objašnjenje, odgovor na pitanj i dr.), koji se može izdati i objaviti i po sopstvenoj inicijativi inspekcije; kontrolnih lista; kao i u članu 37. stav 5, kojim je predviđeno da je inspekcija, ako odstupi od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje. Određene inspekcije su uspostavile sopstvenu unutrašnju (intranet) komunikaciju, odnosno forme pomoći kojih se unutar inspekcije iznose problemi i otvorena pitanja sa kojima su se inspektori susreli ili mogu susresti u praksi, razmenjuju iskustva i mišljenja i zauzimaju jedinstveni stavovi za postupanje povodom pitanja koja se javljaju ili se mogu javiti. Takođe, zauzimanje stavova za ujednačavanje postupanja inspekcije je predmet posebnih sastanaka, obuka i savetovanja. Objavljivanje inspekcijske prakse, tehnički, može biti u elektronskom (zvanični sajtovi) i štampanom obliku. Korisno je objavljivanje inspekcijske prakse u periodičnim biltenima (određene inspekcije već pripremaju i izdaju ovakve biltene), koji sadrže mišljenja, studije slučaja i izvode iz rešenja i drugih akata koje je inspekcija donosila. Prilikom objavljivanja inspekcijske prakse, svakako, zakonska obaveza je da se vodi računa o tajnosti i poverljivosti podataka, zaštiti podataka o ličnosti i privatnosti (jedna od tehnika je anonimizacija podataka o ličnosti). U cilju ujednačavanja inspekcijske prakse, celishodno je tamo gde se to ukaže potrebnim, a posebno kada postoji već broj povezanih nedoumica oko toga kako postupati, sačiniti i usvojiti modele odgovarajućih procedura za rad inspektora. Uspostavljanjem jasnih procedura za rad

inspektora pravna sigurnost i transparentnost rada inspekcija bila bi podignuta na viši nivo. Mere i aktivnosti koje inspekcija primenjuje bile bi doslednije, subjekti bi znali šta se od njih očekuje, što bi pozitivno uticalo ne samo na usaglašavanje inspekcijske prakse, već i na podizanje poverenja nadziranih subjekata u inspekcijske organe, a svakako bi došlo i do uticaja na odgovarajuće izmene i dopune pozitivnih propisa, tamo gde je to potrebno, kako bi regulativa na pravi način odgovorila izazovima primene. Celishodno je i organizovati radne sastanke rukovodstva i određenog broja iskusnih inspektora, kao i međuinspekcijske sastanke – samostalno i u okviru radnih grupa obrazovanih u okviru Koordinacione komisije, te na tim sastancima formirati zajedničke stavove, modele i procedure postupanja, koje će se primenjivati u radu inspektora. Procedure bi trebalo postaviti kao opšte, ali i kao posebne za određene specifične grupe inspekcijskih nadzora. Ove procedure treba da daju odgovore na opšta praktična pitanja iz kruga aktivnosti inspekcija, te da postupajućim inspektorima pruže uputstva za rad pri sprovođenju zakonskih odredaba i postupaka, time smanjujući mogućnost arbitrenog postupanja.

Inspekcijska praksa bi bila dostupna na internet stranici nadležne inspekcije u delu posebno predviđenom za to. Moguće je i direktnim putem obaveštavati nadzirane subjekte o bitnim izmenama i bitnim stavovima inspekcijske prakse slanjem elektronske pošte na adrese nadziranih subjekata, naravno tamo gde tehničke mogućnosti to dozvoljavaju, a posebno u oblastima gde postoje veliki nadzirani subjekti, odnosno privredne grupacije, koji sarađuju sa velikom brojem manjih subjekata (npr. sistemi veleprodaje, distribucije, proizvodni pogoni koji imaju veliki broj manjih kupaca, odnosno distributera, veći broj dobavljača, trgovinski lanci i sl). U tim slučajevima privredna saradnja i umreženost privrednih subjekata pomogla bi činjenju informacije dostupnom širem krugu subjekata. Inspekcija bi informacije – inspekcijsku praksu podelila i sa poslovnim asocijacijama, koje bi ih objavile i distribuirale ka svom članstvu. Na ovaj način unapređuje se podela rizika između privatnog sektora i inspekcija, jača uzajamno poverenje i sprečava nastanak prekršaja.

Bitan doprinos preventivnom delovanju daje bolja komunikacija i saradnja između inspekcija i nadziranih subjekata, odnosno njihovih asocijacija, komora i udruženja. Zakon o inspekcijskom nadzoru to prepoznaje u članu 5. stav 5, propisujući da nadležna inspekcija, u skladu sa zakonom, sarađuje sa fizičkim i pravnim licima, naročito u cilju preventivnog delovanja, kao i unapređenja uzajamne odgovornosti fizičkih i pravnih lica i inspekcija u procesu primene i nadzora nad primenom propisa. U tom cilju, inspekcija može održavati informativne i edukativne tribine i konsultativne sastanke sa predstavnicima privatnog sektora i drugim zainteresovanim stranama. U ovom smislu, dakle, naročito je korisna organizacija seminara, informativnih i edukativnih tribina, konsultativnih sastanaka i drugih skupova, medijskih kampanja, štampanje i deljenje lifleta i brošura. Mišljenja smo da je potrebno da to postane redovni vid komunikacije inspekcija i privatnog i civilnog sektora, odnosno nadziranih subjekata. Ne treba zanemariti značaj lifleta i brošura kao sredstava obaveštavanja zainteresovanih subjekata. Izrada ovih sredstava komunikacije ne košta mnogo, a ima veliki efekat, posebno kada nadzirane subjekete treba obavestiti o ključnim promenama propisa i novim zakonskim rešenjima, što blagotvorno utiče na prevenciju prekršaja. Medijske kampanje takođe donose dobre rezultate, i imaju pozitivan preventivan uticaj na ciljnu grupu kojoj su namenjene. Pozitivni efekti medijskih kampanja se naročito ogledaju u brzom širenju informacija i lakom prenošenju poruke koja se dugo pamti.

Budući da je odredbom iz člana 13. Zakona o inspekcijskom nadzoru predviđena i obaveza objavljivanja važećih propisa, kao i promena tih propisa, korisno je na službenim sajtovima prikazati informacije o poslednjim izmenama propisa na osnovu kojih postupa nadležna inspekcija i čiju primenu nadzire, i to prema datumu izmene. Na taj način bi svako zainteresovano lice bilo u prilici da se upozna sa trenutno važićem propisima i da svoje ponašanje na vreme uskladi. Svrishodno je i da inspekcije, odnosno nadležna ministarstva organizuju edukacije mikro, malih i srednjih preduzeća iz svoje oblasti nadzora, odnosno iz svog delokruga, čime se ostvaruje višestruka korist za privredu i državu. Edukacijom i komunikacijom između privrednika i inspektora menja se - u jednom delu inspekcija i javnosti – uvržena slika da su privrednici svesni kršioci zakona i namerni prestupnici. U cilju unapređenja poslovne komunikacije inspekcija, korisno je ustanoviti kontinuirane obuke inspektora o komunikaciji u različitim oblicima, načinima i životnim situacijama.

U cilju poslovanja i postupanja koje je usaglašeno sa propisima, celishodno je da nadzirani subjekti sačine sopstvene programe usaglašenosti sa propisima (koji se još nazivaju i: programi dobrovoljnog usaglašavanja sa propisima), pomoću kojih će razviti mehanizme za identifikaciju mogućih neusaglašenosti, odnosno rizika od regulatorne neusklađenosti, te za sprečavanje i ispravljanje propusta i povreda propisa. Program bi sačinio tim stručnjaka nadziranog subjekta, koji može biti sastavljen od unutrašnjih i spoljnih stručnjaka. Saglasno cilju inspekcijskog nadzora iz člana 2. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru, prema kome se cilj inspekcijskog nadzora sastoji u tome da se (prevashodno) preventivnim delovanjem obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interesu, te saglasno članu 13. st. 2. i 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, prema kome se preventivno delovanje inspekcije ostvaruje, pored ostalog, preuzimanjem drugih aktivnosti usmerenih ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interesu, svrshodno je da inspekcije podstiču i promovišu pripremu i donošenje programa usaglašenosti sa propisima, čime se podstiče unapređenje samoregulative i dobrovoljnost poštovanja zakona. Članom 53. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano da je inspektor i službenik ovlašćen za vršenje inspekcijskog nadzora posebno odgovoran, između ostalog, ako učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih subjekata, odnosno lica koja podležu inspekcijskom nadzoru, što predstavlja teže povrede radne dužnosti. S obzirom na ovaj član, čija intencija je sprečavanje sukoba interesa i prevencija korupcije i narušavanja samostalnosti inspektora u obavljanju posla, inspekcija ne bi mogla da neposredno učestvuje u pripremi programa usaglašenosti sa propisima, u sklopu tim stručnjaka nadziranog subjekta. Ali, zato može da podstiče, na opštem nivou da usmerenja i promoviše pripremu i donošenje programa usaglašenosti sa propisima, pa i da, tamo gde je to potrebno, celishodno i opravdano, u skladu sa čl. 26. i 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kao preventivnu meru predloži ili naloži ili naloži kao korektivnu meru (meru za otklanjanje nezakonitosti), odnosno da, u skladu sa članom 42. ovog zakona, odredi u sklopu preuzimanja drugih mera na koje je inspektor ovlašćen - nadziranom subjektu da pripremi i doneše program usaglašenosti sa propisima.

Uvidom u programe usaglašenosti sa propisima inspekcija stiče bolji uvid u poslovanje i postupanje nadziranih subjekata, preventivno deluje, razvija poverenje,



saradnju i podelu rizika sa privatnim sektorom, te dobija odgovarajuće informacije za procenu rizika. U tom smislu, Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 9. stav 7. predviđa da se verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje polazeći naročito od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja, te da se verovatnoća procenjuje se polazeći i od: srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje; sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima i različite oblike unutrašnjeg nadzora kod nadziranog subjekta, kao i reviziju finansijskih izveštaja nadziranog subjekta; stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost ili aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj; unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta. Činjenica da privredni subjekat ima i sprovodi program usaglašenosti sa propisima smanjuje verovatnoću nastanka prekršaja i štetnih posledica, a samim tim i stepen rizika i posledičnu učestalost inspekcijskog nadzora. Donošenje i sprovođenje programa usaglašenosti deluje povoljno na poslovnu reputaciju privrednog društva i izražava njegovu proaktivnu ulogu u poštovanju propisa.

Nadzirani subjekat treba da informiše inspekciju o podacima iz programa i u vezi sa programom koji predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno poverljive podatke, ako u programu ima podataka takve prirode. Da bi program usaglašenosti sa propisima bio izvršiv potrebno je da bude prihvaćen od strane rukovodstva i pravne i drugih stručnih službi, pri čemu o programu treba informisati zaposlene i druge subjekte na koje utiče. Vođa tima stručnjaka bi bio zadužen za praćenje sprovođenja programa i obaveštavanje menadžmenta o rizicima, postojećem stanju, preduzetim i poželjnim merama za obezbeđivanje zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja, odnosno pripremu preporuka za unapređenje primene. Mere bi uključivale otklanjanje uzroka („korena“) neusaglašenosti (npr. unutrašnje organizacione promene, potreba za obukom i/ili specijalizacijom zaposlenih i dr), predlaganje odgovarajućih procedura za prevenciju, upravljanje i kontrolu rizika od neusaglašenosti, kao i komunikaciju o ovim rizicima, načine praćenja sprovođenja mera i merenja njihove delotvornosti, odnosno učinkovitosti. Program bi trebao da uključuje i obaveštavanje inspekcije, odnosno više inspekcija o utvrđenim rizicima i preventivnim i korektivnim merama preduzetim u cilju obezbeđenja usaglašenosti poslovanja i postupanja sa propisima. Informacije o merama i radnjama preduzetim od strane nadziranog subjekta kako bi se rizik otklonio ili umanjio mogu predstavljati poslovnu tajnu u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne, osim ako se radi o informacije o saznanjima inspekcije o ozbiljnem riziku po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, koje su informacije od javnog značaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju informacije od javnog značaja, i ne mogu predstavljati poslovnu tajnu, niti o informacijama koje su označene kao poslovna tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja domaćeg ili stranog fizičkog i pravnog lica, sve u skladu sa članom 13. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru i članom 3. Zakona o zaštiti poslovne tajne („Službeni glasnik RS“, broj 72/11).

U domaćem zakonodavstvu sreću se instituti srodni i bitno slični programu usaglašenosti sa propisima. Tako, Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu („Službeni glasnik RS“, br. 101/05 i 91/15) u članu 26. propisuje da ako aktom o proceni rizika

utvrdi nedostatke u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu za čije su otklanjanje potrebna veća investiciona ulaganja, a život i zdravlje zaposlenog nisu teže ugroženi, poslodavac je dužan da sačini poseban program o postupnom otklanjanju nedostataka i utvrdi rokove za realizaciju programa. Saglasno ovome, članom 66. stav 3. istog zakona predviđeno je da ako primena mera, odnosno potreba za usaglašavanjem sa propisanim merama zaštite bezbednosti i zdravlja na radu predstavlja nedostatak za čije su otklanjanje potrebna veća investiciona ulaganja, a život i zdravlje zaposlenih nisu teže ugroženi, inspektor rada može naložiti poslodavcu da sačini poseban program o postupnom otklanjanju nedostataka sa utvrđenim rokovima za njihovo otklanjanje.

Kontrolne liste, koje su uvedene Zakonom o inspekcijskom nadzoru kao alat inspekcijskog nadzora i kao alat samoocenjivanja usklađenosti sa zakonom, bitan su instrument postizanja bezbednosti i zakonitosti, procene rizika i stepena usklađenosti sa propisima. Javno su dostupne i u njima se složeni zahtevi iz propisa prikazuju na jednostavan način – kroz pitanja i moguće odgovore (“Da” i “Ne”, kao i “Delimično”), tako da privrednici samostalno mogu da izvrše samoproveru i usklade se. Pomoću njih se dobijaju podaci o nivou usklađenosti privrednog poslovanja sa propisima i o nivoima rizika, tako da se može utvrditi koji propis se koliko i kako primenjuje, a time koliko je realno primenjiv, gde su tzv. uska grla/kritične tačke, da li bi taj propis trebalo menjati, u pogledu kojih odredbi i kako ga izmeniti da bude primenjiviji, u skladu sa potrebama privrede i obezbedi ciljeve koji su utvrđeni prilikom njegovog donošenja. Daju pouzdane podatke da inspekcija obezbedi povratnu spregu (feedback) regulatoru o informacijama sa terena. S tim u vezi, članom 8. stav 3. Zakona o inspekcijskom postupku određeno je da na osnovu utvrđenog stanja i procene rizika inspekcija inicira donošenje, izmene i dopune zakona i drugih propisa.

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 14. stav 5. propisao da nadzirani subjekat može dostaviti inspekciji izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika, koje je sproveo saglasno sadržini kontrolne liste i pravilima o proceni rizika. Uz ovaj izveštaj, nadzirani subjekat inspekciji prilaže i odgovarajuću dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) kojim se potkrepljuju nalazi iz izveštaja. Nadzirani subjekti sačinjavaju izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika prema svom najboljem znanju, umeću i pravilima struke, postupajući sa dužnom pažnjom, u dobroj veri, savesno i pošteno. Ovaj izveštaj ne zamenjuje niti isključuje postupanje inspektora u skladu sa zakonom i drugim propisom, niti nalaze inspekcijskog nadzora. Pomoću ovih izveštaja prikupljaju se relevantne informacije i nadzirani subjekti se uvode u sistem zasnovan na proceni rizika i edukuju da treba da upravljuju rizicima vezanim za sopstveno poslovanje i postupanje, što je od naročitog značaja u pogledu novoosnovanih subjekata za koje još uvek ne postoji dovoljan skup informacija za procenu rizika i za sprečavanje nastanka prekršaja. Kako bi se prikupili odgovarajući podaci za procenu rizika, inspekcija može da od nadziranog subjekta zatraži da sproveđe samoproveru ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoprocenu rizika, i o tome joj dostavi izveštaj. Inspekcija bi nadziranog subjekta upoznala sa potrebom sprovođenja samoprovere i njegovom interesu da pristupi samoproveri i aktivno učestvuje u postupku, te poučila o pravima, obavezama i pravnim posledicama vezanim za ovo izveštavanje. Uz izveštaj o samoproceni rizika, nadzirani subjekti bi inspekciji mogli da dostave i program usaglašenosti sa propisima i politiku upravljanja rizicima, kao i druge opšte i pojedinačne akte od značaja u ovom pogledu (naravno, oni subjekti koji imaju ovakav program i ovakvu politiku, kao i druge akte od

značaja). Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, br. 36/11, 99/11, 83/14 - dr. zakon i 5/15) predviđa politiku upravljanja rizicima za društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva. Kroz ovaku komunikaciju inspekcija i privrednika uspostavlja se i jača komunikacija i saradnja obe strane. Istovremeno, postoje mehanizmi za sprečavanje i suzbijanje zloupotreba. Lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica u ovom izveštaju, u cilju dovođenja inspekcije u zabludu u pogledu ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i procene rizika kod nadziranog subjekta, podleže pravnim posledicama zbog sastavljanja isprave neistinite sadržine radi dovođenja nadležnog organa u zabludu i stavljanja nadziranog subjekta u povoljniji položaj. Pravne posledice uključuju povećanje verovatnoće nastanka štetnih posledica u okviru procene rizika kod tog nadziranog subjekta.

### **3.2.6. Sistematisovati, prikupljati, dostavljati i koristiti prekršajne podatke u svrhu procene rizika.**

Koncept rizika, procena i upravljanje rizicima su kao način rada i obaveza za sve inspekcije uvedeni Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Inspekcijski nadzor je zasnovan na riziku, tako da viši stepeni rizika imaju prioritet u planiranju i sprovođenju inspekcijskog nadzora, čime se postiže veći nivo zakonitosti i bezbednosti. Procenom rizika inspektorji ocenjuju da li će postupci i poslovanje nekog privrednog subjekta dovesti do štetnog uticaja na životnu sredinu, bezbednost, zdravlje, tržište, potrošače, javne prihode i druga zaštićena dobra. Na osnovu procene rizika, inspekcije donose godišnje i operativne planove. Utvrđuju se rizici prema kojima se određuju inspekcijske aktivnosti i opredeljuju inspektorji, vreme i drugi resursi za nadzor i druge aktivnosti, sa ciljem da se pravilno upravlja rizikom i tako spreči kršenje propisa i nastanak eventualne štete. Zahvaljujući proceni rizika postavljaju se jasni kriterijumi kod kojih privrednika, kada i zašto se vrši nadzor. Stepen rizika prvenstveno zavisi od prirode delatnosti nekog privrednog subjekta ili samog proizvoda, zatim obima korisnika, te istorije poslovanja i ponašanja određenog subjekta, kao glavnog činioca pomoću koga se određuje verovatnoća nastanka štete i nezakonitosti, koja je, uz težinu štete, jedan od dva osnovna parametra stepena rizika.

Za procenu verovatnoće nastanka štetnih posledica od naročitog značaja je, dakle, istorija postupanja nadziranih subjekata u pogledu primene zakona i drugih propisa. Kod nadziranog subjekta koji se u prethodnom, prošlom poslovanju i postupanju ponašao riskantno, povređivao zakon i druge propise, što je utvrđeno u prethodnim inspekcijskim nadzorima i u prekršajnim i drugim postupcima kaznene prirode, tj. koji ima istoriju visokorizičnog i protivpravnog ponašanja, raste verovatnoća da će opet tako postupati. Da će se i u budućnosti ponašati onako ili slično kako se ponašao u prošlosti. Tu treba uzeti u obzir broj, vrstu, težinu, trajanje, učestalost i povezanost prethodnog nezakonitog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, da li su subjektu izricane korektivne i prinudne mere i, ako jesu, koje prirode i težine, koliko često, da li su iste mere izricane više puta (ponovljeno kršenje propisa), da li su podnošene kaznene prijave zbog sumnji na protivpravno postupanje, učestalost neusklađenog postupanja, pokrenute postupke, koja je težina dela u pitanju, koliko iznosi zaprečena kazna, broj presuda kojima je nadzirani subjekat oglašen odgovornim i krivim, koje sankcije su mu izrečene i dr. Prethodno poslovanje i postupanje nadziranog subjekta je prvenstveni kriterijum za procenu verovatnoće nastanka štetnih posledica.

U cilju unapređenja procene rizika, preporučuje se da inspekcija u analizama rizika koristi prekršajne podatke koje poseduju prekršajni sudovi i sama inspekcija. Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 42. stav 6. propisuje da pravosudni organ kome je inspekcija podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prijavu za privredni prestup ili krivičnu prijavu, po službenoj dužnosti obaveštava inspekciju o ishodu postupanja. Ova odredba treba da u potpunosti zaživi u praksi, kao i odredbe člana 330. st. 1. i 2. Zakona o prekršajima, kojima se uređuje izdavanje podataka iz registra sankcija. Tim odredbama propisano je da se podaci o kažnjеним licima iz registra sankcija mogu dati samo drugom суду, nadležnom тужилаштву, полицији и органима инспекције, у вези са кривичним поступком или поступком за прекршај који се води против лица које је раније било каžњавано за прекршај, органима надлеžним за извршење sankcija за прекршаје или надлеžним органима који учествују у поступку брисанja казне, те да на образлоžен заhtev органа могу се dati podaci iz registra sankcija за kažnjeno lice ako još traju одређене правне posledice kazne ili заштитне mere ili ako za то постоји opravдан интерес заснован на закону.

У овом светлу, препорука је и да се унапреде прекршajne evidencije i Sistem prekršajnih sudova (SIPRES), тако да се систематизовано, целовито и аžurno обухвате подаци о прекршajnim postupcima за које заhtев за pokretanje поступак podnosi inspekcija. Time se bitno olakšava praćenje stanja u овој области, posebno trendovi postupanja u складу i u suprotnosti sa propisima, razmena podataka i procena rizika.

Ista препорука се односи и на годишње извеštaje о раду инспекција, будући да су извеštaji одреđenih инспекција штури, сумарни, несистематизовани i не садрже податке propisane članom 44. Zakona inspekcijskom nadzoru.

Potrebno je информaciono umrežavanje инспекција i прекршajnih sudova, које bi могло да се спроведе на начин који је учинjen повезivanjem SIPRES-a са базама података Министарства унутрашњих послова. Овим би се знатно убрзao rad, preskočilo би се чitanje nejasnih zahteva, a sve информације bi из једне базе података automatski биле prenete u базу података прекршajnih sudova. На овај начин би i инспекције i прекршajni судови имали увид u предмете, kao i u sam tok поступка, a takođe bi se povećala efikasnost i efektivnost u radu.

### **3.2.7. Побољшати правничке капаците инспекција. Specijalizovati судије прекршajnih sudova за област сive ekonomije.**

U складу са analizama i mogućnostima, u инспекцијским органима bi valjalo zaposliti neophodan broj правника како bi zahtevi за pokretanje прекршajnog postupka i žalbe na odluke прекршajnih судова bili sačinjeni u свему u складу са zakonom i правилima правничke струke. Za kvalitet posla je bitna specijalizacija i самосталност, па smatramo da bi prevashodni oblik организovanja republičkih инспекцијских послова trebao da bude inspektorat, kao орган u sastavu ministarstva, a u okviru inspektorata bi bila организована унутрашња јединица за upravno-pravne poslove, izvršenje, zastupanje pred судом i инспекцијском praksу. Poslovi који bi se obavljali u оквиру ове организационе јединице bi односili i на zastupanje инспекције pred прекршajnim судом, sačinjanje i podnošenje zahteva za pokretanje прекршajnog postupka, žalbi na prvostepen odluke i drugih podnesaka суду.

Specijalizacija je jedna od mera која unapređuje efikasnost i kvalitet правосуда. U cilju спречавања сive ekonomije i појачавања ефекта одвраћања od чинjenja прекршаја из

oblasti sive ekonomije, smatramo da bi trebalo sprovesti specijalizaciju određenog broja sudija prekršajnih sudova za ovu oblast, koji bi imali posebna znanja o toj oblasti, vodili prekršajne postupke sa elementima sive ekonomije i sarađivali sa inspekcijskim organima. Specijalizacijom sudija za prekršaje iz oblasti sive ekonomije unapredila bi se prekršajna praksa i uveo neophodan nivo stručnog znanja u jednoj značajnoj oblasti prekršajnog prava.

### **3.2.8. Unaprediti komunikaciju kod istovremenog vođenja prekršajnog postupka i drugostepenog upravnog postupka po žalbi na rešenje inspektora.**

Javljuju se situacije kada rešenje doneto u postupku inspekcijskog nadzora nije konačno i protiv njega je podneta žalba po kojoj još nije doneta drugostepena odluka, a povodom istog događaja se vodi postupak i pred prekršajnim sudom. U slučaju da se drugostepenom odlukom ukine rešenje inspektora, o tome je neophodno odmah izvestiti prekršajni sud koji vodi prekršajni postupak, što se dešava da izostane u praksi i da uzrokuje negativne pravne posledice.

Ovde se radi o prethodnom pitanju, odnosno o pitanju koje je, u najmanju ruku, od značaja za odluku suda u prekršajnom postupku, zavisno od toga kakvo je pravno shvatanje značaja i uticaja odluke drugostepenog organa na prekršajni postupak. Zakon o prekršajima ne uređuje prethodno pitanje u prekršajnom postupku; međutim, ovaj zakon u članu 99. upućuje na shodnu primenu Zakonika o krivičnom postupku na pitanja prekršajnog postupka koja Zakonom o prekršajima ili drugim zakonom nisu drukčije uređena. Zakonika o krivičnom postupku uređuje prethodno pitanje u članu 17, propisujući da ako primena krivičnog zakona zavisi od pravnog pitanja za čije rešavanje je nadležan sud u drugoj vrsti postupka ili neki drugi državni organ, sud koji sudi u krivičnom predmetu može sam rešiti i to pitanje, prema odredbama koje važe za dokazivanje u krivičnom postupku. Rešenje pravnog pitanja ima dejstvo samo u krivičnom postupku u kojem je to pitanje raspravljeno. Ako je o pravnom pitanju već doneo odluku sud u drugoj vrsti postupka ili drugi državni organ, takva odluka ne obavezuje krivični sud u pogledu ocene da li je učinjeno određeno krivično delo.

#### **Aneksi:**

Aneks 1: Upitnik za pripremu analize prekršaja, prekršajnih postupaka i prekršajne prakse iz oblasti inspekcijskog nadzora;

Aneks 2: Nacrt sporazuma između Koordinacione komisije (za inspekcijski nadzor) i Udruženja sudija prekršajnih sudova

## Aneks 1

### **Upitnik za pripremu analize prekršaja, prekršajnih postupaka i prekršajne prakse iz oblasti inspekcijskog nadzora**

- Koje je prosečno vreme trajanja prekršajnog postupka gde je podnositelj neka od inspekcija i koji (koliki) su troškovi ovog postupka (za državu, za subjekta, izlazak na ročište, izvršenje...)?
- Da li su podnositoci pretežno inspekcije lokalnih vlasti - inspekcije jedinice lokalne samouprave (opštinske i gradske inspekcije) i pokrajinske inspekcije - ili republičke inspekcije?
- Kako ocenjujete kvalitet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koje podnose inspekcije? Koji su glavni nedostaci? Da li postoje razlike u kvalitetu zahteva koje sačinjavaju inspektorji samostalno u odnosu na one koje sačinjavaju pravnici zaposleni u inspekcijama?
- Koji su najčešći razlozi za odbacivanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka? Koliko je zastupljena zastarelost kao razlog za odbacivanje zahteva? Šta su uzroci/razlozi za nastupanje zastarelosti, koji se ponavljaju u postupcima?
- Kako ocenjujete dokaznu snagu zapisnika koje dostavljaju inspektorji (da li su stručno sačinjeni, da li su činjenice valjano opisane, šta treba da sadrže, sugestije...)?
- Da li inspekcije u postupku inspekcijskog nadzora, koji prethodi prekršajnom postupku, izvode sve dokaze koji su od značaja za prekršajni postupak? Da li inspekcije predlažu, odnosno dostavljaju sve raspoložive i potrebne dokaze uz zahtev ili ne?
- Inspektorji kao stranke u postupku - da li im se redovno šalju pozivi ili se odluke uglavnom donose na osnovu podnete dokumentacije, tj. bez izjašnjavanja inspektora, da li se inspektorji, odnosno zaposleni u inspekciji odazivaju pozivima, da li su neke inspekcije ažurnije u odnosu na druge i koje...)?
- Da li u praksi postoji „ravnopravnost oružja“ u prekršajnim postupcima u kojima su inspektorji stranke?
- Koji su najčešći ishodi prekršajnih postupaka pokrenutih na zahtev inspekcije?
- Obustava postupka - najčešći razlozi? Zastarelost, kao i zastarelost u izvršenju (razlozi, da li je broj zastarelih predmeta veći u postupcima gde je podnositelj inspekcija u odnosu na druge), sugestije?
- Sankcije (koja je najčešća sankcija, rasponi, da li se često izriče opomena/ublažavanje kazne(član 43. ZoP)/oslobađanje od kazne(član 44. ZoP), izvršenje i naplata u odnosu na druge podnositelje)? Šta nalazite da je karakteristično za odmeravanje vrste i visine sankcije u postupcima pokrenutim na zahtev inspekcije? Da li su vrste i rasponi kazni propisani u zakonima i dr. propisima kojima se uređuju prekršaji – realni, kao i ujednačeni ili ne? Da li treba da budu propisani kao niži ili viši da bi se postigli ciljevi kaznene politike?
- Koliko često inspekcije podnose žalbe na odluke prekršajnog suda?
- Da li se i u kojoj meri koristi prekršajni nalog?

- Da li su česti prekršajni postupci koji su pokrenuti rešenjem prekršajnog suda na osnovu prekršajnog naloga (izdavalac inspekcija), a povodom kog je podnet zahtev za sudsko odlučivanje i kako se najčešće okončavaju ovakvi postupci?
- Da li se i u kojoj meri koristi sporazum o priznanju prekršaja, kada je podnositelj inspekcija?
- Komunikacija između Prekršajnog suda i podnositelja, umreženost. Da li je i u kojoj meri SIPRES doprineo saradnji inspekcija i sudova, da li se svi predmeti gde je podnositelj inspekcija vode kroz ovu bazu podataka i da li bi umrežavanje pojedinih inspekcija sa sudovima (kao što je slučaj sa MUP) ubrzalo i olakšalo rad?
- Preporuke (šta treba popraviti, unaprediti, razviti?)
- Primeri dobre prakse



## Aneks 2

**Republika Srbija – Vlada - Koordinaciona komisija**, Beograd, koju zastupa \_\_\_\_\_, predsednik (u daljem tekstu: Koordinaciona komisija),

i

**Udruženje sudija prekršajnih sudova Republike Srbije**, Beograd, koje zastupa \_\_\_\_\_, predsednik glavnog odbora (u daljem tekstu: Udruženje sudija),  
(u daljem tekstu zajedno: Sporazumne strane)

zaključuju:

### **SPORAZUM O SARADNJI**

#### **Član 1.**

Sporazumne strane će, u skladu sa svojim delokrugom i ciljevima, ostvarivati saradnju kroz kontinuirani dijalog, koordinaciju i unapređenje komunikacije, razmene informacija i dobre prakse, efikasnosti i delotvornosti rada, kao i aktivnosti na povećanju kapaciteta ovlašćenih podnositelja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka - ovlašćenih inspektora i sudija prekršajnih sudova u procesuiranju prekršaja iz oblasti inspeksijskog nadzora, u skladu sa važećim zakonodavstvom i dobrom praksom, u cilju vladavine prava i zaštite zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa.

#### **Član 2.**

Sporazumne strane će saradnju ostvarivati:

- organizovanjem radnih sastanaka, stručnih skupova, prezentacija, predavanja, obuka i kurseva;
- zajedničkom pripremom stručnih tekstova, publikacija, komentara, modela akata i drugih stručnih dokumenata i materijala;
- pravovremenom i kontinuiranom razmenom informacija od obostranog i opšteg interesa, iskustava i stručnih saveta, radi ostvarenja načela pravne sigurnosti, zakonitosti, pravilnosti, stručnosti, kvaliteta i savesnosti u radu;
- učešćem predstavnika Udruženja sudija u radu Koordinacione komisije, kao i u radu radnih grupa koje su obrazovane u okviru ove komisije;
- podsticanjem i razvijanjem saradnje i koordinacije sa državnim organima i telima, privatnim i nevladinim sektorom i međunarodnim institucijama i organizacijama;
- sprovodenjem zajedničkih projekata;
- analizom pravnog okvira, inspekcijske i prekršajne prakse, administrativnih i institucionalnih kapaciteta, pripremom preporuka za njihovo unapređenje i iniciranjem mera u tom pravcu;
- razmatranjem regulatornih, pravnih i praktičnih pitanja i zauzimanjem zajedničkih stavova;
- drugim aktivnostima kojima se, na partnerskim osnovama, ostvaruju ciljevi ovog sporazuma ili se doprinosi tome.



### **Član 3.**

Organizovanje aktivnosti kojima se realizuje saradnja Koordinacione komisije i Udruženja sudija, kao i bliža prava i obaveze u konkretnoj podeli posla, mogu biti uređena posebnim protokolima i ugovorima, u skladu sa ovim sporazumom.

### **Član 4.**

Polazeći od ciljeva saradnje, koji su trajnog karaktera, ovaj sporazum se zaključuje na neodređeno vreme.

### **Član 5.**

Ovaj sporazum smatra se zaključenim kada ga potpišu Sporazumne strane.

Sporazum se može izmeniti saglasnošću volja Sporazumnih strana.

Sporazum može biti raskinut zajedničkom voljom, odnosno sporazumno ili na obrazložen zahtev jedne od Sporazumnih strana u pisanom obliku, ako nastupe takve okolnosti koje Sporazumne strane dovode u neravnopravan položaj ili bitno povređuju interes jedne sporazumne strane.

### **Član 6.**

Ovaj sporazum je sačinjen u šest primeraka, od kojih po tri pripadaju svakoj sporazumnoj strani.

Sporazum počinje da se primenjuje danom potpisivanja.

U Beogradu,  
\_\_\_\_\_ 2017. godine

**KOORDINACIONA KOMISIJA**

**UDRUŽENJE SUDIJA PREKRŠAJNIH  
SUDOVA REPUBLIKE SRBIJE**