

PRAVNI VODIČ

INSPEKCIJSKI NADZOR

Šta svaki preduzetnik treba da zna pre dolaska inspektora

Bojana Živković, advokat

UVOD

O autoru i ovom vodiču

Bojana Živković, advokat

Ideja Pravnog vodiča je da pravne obaveze predstavi jasno, pregledno i praktično. Veliki broj preduzetnika zna da mora da posluje u skladu sa propisima, ali često ne zna koji se propisi na njega primenjuju, ko kontroliše njihovu primenu, šta inspektor može da traži i kome treba da se obrati za odgovarajuću informaciju ili savet.

Zato ovaj vodič ne pokušava da prepriča ceo zakon. Njegov cilj je da objasni osnovni okvir inspekcijskog nadzora: kako kontrola počinje, šta se kontroliše, koja prava i obaveze ima nadzirani subjekat i šta se dešava kada inspektor utvrdi nepravilnost.

Važno: Zakon o inspekcijskom nadzoru je opšti okvir. Za konkretnu delatnost uvek se moraju proveriti i posebni zakoni i podzakonski propisi koje primenjuje nadležna inspekcija.

Kako koristiti vodič

- Pročitajte ga pre prve kontrole, a ne tek kada inspektor dođe.
- Pronađite kontrolnu listu nadležne inspekcije i izvršite samoproveru.
- Za svoju delatnost zatim proverite posebne propise koji uređuju konkretne obaveze.

Šta je inspekcijski nadzor?

Inspekcijski nadzor je posao državne uprave kojim se proverava primena zakona i drugih propisa. Njegov cilj nije samo kažnjavanje. Zakon izričito polazi i od preventivnog delovanja, odnosno od sprečavanja nezakovitosti i štetnih posledica, kao i od nalaganja mera kojima se zakonitost poslovanja uspostavlja.

Ko može biti nadzirani subjekat?

- pravno lice;
- preduzetnik;
- fizičko lice;
- drugi organizacioni oblik preko koga se obavlja delatnost ili aktivnost;
- subjekat sa javnim ovlašćenjima, kada je to propisano.

Posebno: neregistrovani subjekat

Neregistrovani subjekat je onaj koji obavlja delatnost ili aktivnost za koju je upis u odgovarajući registar propisan kao uslov, a taj upis nije izvršen. Zakon prema takvim subjektima predviđa poseban i stroži režim.

Prva praktična provera: nije dovoljno pitati samo „da li sam registrovan u APR-u“. Za pojedine delatnosti mogu biti potrebne dodatne dozvole, saglasnosti, odobrenja ili upisi predviđeni posebnim propisom.

Vrste inspekcijskog nadzora

Zakon razlikuje pet vrsta inspekcijskog nadzora. Razlika je važna jer objašnjava zbog čega inspektor dolazi i šta je predmet kontrole.

Redovan nadzor: Vrš se prema planu inspekcijskog nadzora.

Vanredan nadzor: Može se pokrenuti zbog hitnih mera, visokog ili kritičnog rizika, predstavke, zahteva nadziranog subjekta, postupanja prema neregistrovanom subjektu i u drugim zakonom predviđenim slučajevima.

Mešoviti nadzor: Istovremeno obuhvata redovan i vanredan nadzor kada su njihovi predmeti povezani.

Kontrolni nadzor: Proverava da li su izvršene mere koje su ranije predložene ili naložene.

Dopunski nadzor: Služi utvrđivanju činjenica koje nisu utvrđene u prethodno sprovedenom nadzoru, pod zakonskim uslovima.

Terenski ili kancelarijski?

Po obliku, nadzor može biti terenski, kada inspektor neposredno vrši uvid na licu mesta, ili kancelarijski, kada se kontrola vrši u službenim prostorijama inspekcije uvidom u akte, podatke i dokumentaciju.

Kako inspekcija bira koga će kontrolisati?

Inspekcijski nadzor zasniva se na proceni rizika. Zakon razlikuje neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan rizik. Procena se ne zasniva samo na vrsti delatnosti, već i na mogućim posledicama, obimu tih posledica i prethodnom poslovanju nadziranog subjekta.

Šta može uticati na procenu rizika?

- vrsta delatnosti, robe ili usluge;
- krug lica na koja poslovanje može uticati;
- prethodno utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti poslovanja;
- primena standarda i pravila dobre prakse;
- postojanje sistema unutrašnje kontrole i upravljanja rizicima.

Plan inspekcijskog nadzora

Inspekcije izrađuju planove nadzora i objavljuju ih na svojim internet stranicama. To znači da preduzetnik može unapred da proveri koje oblasti i aktivnosti će biti u fokusu planiranih kontrola.

Praktično: pre početka godine i povremeno tokom godine proverite plan rada inspekcije koja nadzire vašu delatnost. To je jedan od najjednostavnijih načina da vidite šta će biti u fokusu kontrole.

Kontrolna lista: najkorisniji alat pre kontrole

Inspekcija je dužna da sačini i objavi kontrolne liste iz svoje oblasti. U redovnom nadzoru inspektor, u granicama predmeta iz naloga, preduzima provere i radnje sadržane u kontrolnoj listi.

Zašto je kontrolna lista važna?

- pokazuje prioriteta pitanja koja će inspektor proveravati;
- omogućava da pre kontrole sami proverite usklađenost poslovanja;
- pomaže da unapred pripremite dokumentaciju i otklonite propuste;
- može biti osnova za izveštaj o samoproveri i samoproceni rizika.

Nadzirani subjekat može inspekciji dostaviti izveštaj o samoproveri, uz dokumentaciju ili drugi materijal kojim potkrepljuje svoje nalaze. Inspekcija takođe može sama zatražiti da nadzirani subjekat izvrši samoproveru.

Kontrolna lista nije samo dokument za inspektora. Koristite je kao interni checklist pre nego što kontrola uopšte bude najavljena.

Najava kontrole i nalog za nadzor

Da li inspektor mora da najavi kontrolu?

Pravilo je da inspektor pisanim putem obavesti nadzirani subjekat o predstojećem nadzoru najkasnije tri dana pre početka. Obaveštenje sadrži i podatak o internet stranici na kojoj je dostupna kontrolna lista.

Međutim, nadzor može početi i bez prethodne najave kada postoje zakonom propisani razlozi, na primer potreba za neodložnim postupanjem, zaštita javnog interesa ili opasnost da bi prethodna najava ugrozila cilj kontrole ili dovela do skrivanja ili uništavanja dokaza.

Šta proveriti u nalogu?

- koja inspekcija i koji inspektor vrše nadzor;
- pravni osnov nadzora;
- vrstu i oblik nadzora;
- procenjeni rizik;
- precizno određen predmet nadzora;
- planirano trajanje nadzora;
- razloge za izostavljanje obaveštenja, ako ih ima.

Inspektor je, po pravilu, vezan predmetom navedenim u nalogu. Ako se tokom kontrole otkrije druga nezakonitost, zakon uređuje kada je potreban dopunski ili zaseban nalog, a kada se zbog hitnosti može postupati bez njega.

Kako počinje kontrola i šta ste dužni da omogućite

Inspekcijski nadzor po pravilu počinje uručenjem naloga nadziranom subjektu ili prisutnom licu. Odbijanje prijema naloga ne zaustavlja kontrolu: u tom slučaju nadzor može početi pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine.

Obaveze nadziranog subjekta

- da bude prisutan kada je uredno obavešten, osim ako postoje naročito opravdane okolnosti;
- da omogući nesmetan inspekcijski nadzor;
- da obezbedi odgovarajući radni prostor za terenski nadzor;
- da omogući uvid u poslovne knjige, akte, evidencije, ugovore i drugu relevantnu dokumentaciju;
- da omogući pristup prostorijama, objektima, opremi, robi i drugim predmetima značajnim za nadzor;
- da blagovremeno pruži potpune i tačne podatke koji su mu dostupni;
- da se na zahtev inspektora usmeno ili pisano izjasni o predmetu nadzora.

Važno za dokumentaciju

Zakon govori o dokumentaciji u obliku u kojem je nadzirani subjekat poseduje i čuva. Zato je važnije da dokumentacija bude uredna, dostupna i potpuna nego da se u trenutku kontrole tek traži po različitim mestima i uređajima.

Vaša prava tokom inspekcijskog nadzora

Obaveza saradnje sa inspektorom ne znači da nadzirani subjekat nema procesna prava. Naprotiv, zakon ih izričito propisuje.

- da budete upoznati sa predmetom i trajanjem postupka, nalogom i drugim aktima;
- da budete upoznati sa svojim pravima i dužnostima;
- da se izjasnite o činjenicama i ponuđenim dokazima;
- da učestvujete u izvođenju dokaza i postavljate pitanja svedocima i veštacima;
- da iznosite činjenice, predlažete dokaze i pravne tvrdnje;
- da zahtevate preventivno delovanje inspekcije;
- da upozorite inspektora na tajnost informacija koje mu stavljate na raspolaganje;
- da ukažete na nezakornitosti u postupku i zahtevate njihovo otklanjanje;
- da zahtevate naknadu štete prouzrokovane nezakornitim inspekcijskim nadzorom.

Najvažnije praktično pravilo: sarađujte sa inspekcijom, ali istovremeno pratite predmet naloga, beležite šta je traženo i koristite pravo da se izjasnite o činjenicama koje su važne za konačan nalaz.

Šta inspektor sme da radi?

Radi utvrđivanja činjenica inspektor ima široka zakonska ovlašćenja. Između ostalog, može:

- izvršiti uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija;
- izvršiti uvid u isprave sa fotografijom radi identifikacije relevantnih lica;
- uzimati pisane i usmene izjave i pozivati lica da ih daju;
- naložiti da mu se u određenom roku stave na uvid poslovne knjige, akti, evidencije, ugovori i druga dokumentacija;
- pregledati lokaciju, objekte, prostorije, postrojenja, uređaje, opremu, vozila, robu i druge predmete od značaja za nadzor;
- uzeti uzorke kada je to potrebno i propisano;
- fotografisati i snimati prostor i stvari koje su predmet nadzora;
- obezbediti dokaze i preduzeti druge zakonom dozvoljene radnje.

Granica ovlašćenja

Ovlašćenja inspektora treba posmatrati zajedno sa predmetom konkretnog nadzora i posebnim zakonom koji uređuje oblast kontrole. Zato je nalog za nadzor ključni dokument na početku postupka.

Šta ako inspektor utvrdi nepravilnost?

Utvrđena nepravilnost ne znači automatski istu posledicu u svakom slučaju. Zakon propisuje različite upravne mere i zahteva da budu srazmerne procenjenom riziku, otkrivenoj nezakonitosti i mogućim štetnim posledicama.

Moguće mere

- preventivne mere;
- mere za otklanjanje nezakonitosti;
- posebne mere naredbe, zabrane ili zaplene;
- mere za zaštitu prava trećih lica.

Otklanjanje nezakonitosti

Kada otkrije nezakonitost, inspektor po pravilu ukazuje na nju, opominje nadzirani subjekat, nalaže ili predlaže odgovarajuće mere i ostavlja primeren rok. Nadzirani subjekat zatim pisano obaveštava inspektora da li je postupio i može biti dužan da dostavi dokaznu dokumentaciju ili fotografije.

Ako nepravilnost nije otklonjena u ostavljenom roku, inspektor donosi rešenje. Kod neposredne opasnosti po zakonom zaštićena dobra, zakon dopušta hitno donošenje rešenja bez prethodnog ostavljanja roka.

Najskuplja greška često nije samo prvobitni propust, već ignorisanje mere i roka koji je inspektor već ostavio za njegovo otklanjanje.

Zapisnik

O inspekcijskom nadzoru sačinjava se zapisnik. On je ključan jer beleži utvrđeno činjenično stanje, izvedene dokaze, izjave i mere. Zato ga treba pažljivo pročitati i reagovati u rokovima i na način propisan zakonom.

Rešenje

Kada su ispunjeni zakonski uslovi, inspektor donosi rešenje kojim nalaže mere. U hitnim slučajevima mera može biti izrečena i usmeno, ali inspektor tada mora bez odlaganja sačiniti službenu belešku i u roku od tri dana doneti pisano rešenje.

Žalba

Protiv rešenja inspektora može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dostave pisanog rešenja. Po pravilu, žalba odlaže izvršenje. Izuzetno, kada su neophodne hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja zakonom navedenih opasnosti, žalba ne odlaže izvršenje, što mora biti posebno obrazloženo u rešenju.

Upravni spor

Odluka drugostepenog organa po žalbi je konačna, a protiv nje se može pokrenuti upravni spor u skladu sa zakonom.

Kazne koje svaki nadzirani subjekat treba da zna

Ovaj vodič je praktičan, pa je važno izdvojiti prekršaje koje sam Zakon o inspekcijskom nadzoru neposredno vezuje za ponašanje nadziranog subjekta tokom kontrole.

1. Onemogućavanje nesmetanog inspekcijskog nadzora

Za pravno lice: 100.000 do 800.000 dinara. Za preduzetnika: 50.000 do 300.000 dinara. Za odgovorno lice u pravnom licu: 50.000 do 150.000 dinara.

2. Neizvršenje izvršnog rešenja inspektora

Za pravno lice: 50.000 do 500.000 dinara. Za preduzetnika: 25.000 do 250.000 dinara. Za odgovorno lice u pravnom licu: 50.000 do 150.000 dinara.

3. Nepprisustvo ovlašćenog lica

Kada su ispunjeni zakonski uslovi za obavezno prisustvo, propisane su posebne novčane kazne i za pravno lice, preduzetnika, fizičko i odgovorno lice.

4. Neregistrovano obavljanje delatnosti

Zakon predviđa posebne kazne za neregistrovane subjekte. Iznosi zavise od svojstva učinioca i okolnosti, a u pojedinim slučajevima mogu dostići 2.000.000 dinara.

Kako izbeći prekršaj: omogućite nadzor, obezbedite prisustvo kada ste uredno obavešteni, dostavite tražene podatke i dokumentaciju, poštujujte rokove i izvršite konačne odnosno izvršne mere inspektora.

Kontrolna lista: da li ste spremni za inspekciju?

- ☐ Znam koje inspekcije mogu da kontrolišu moju delatnost.
- ☐ Proverio/la sam plan nadzora nadležne inspekcije.
- ☐ Pronašao/la sam važeću kontrolnu listu za svoju oblast.
- ☐ Izvršio/la sam samoproveru prema kontrolnoj listi.
- ☐ Znam gde se nalazi dokumentacija koja može biti predmet kontrole.
- ☐ Određeno je lice koje će komunicirati sa inspektorom.
- ☐ Znam šta treba proveriti u nalogu za inspekcijski nadzor.
- ☐ Znam da kontrola u određenim slučajevima može biti nenajavljena.
- ☐ Znam koja prava imam tokom kontrole.
- ☐ Znam koje podatke, prostor i dokumentaciju moram da učinim dostupnim.
- ☐ Vodim evidenciju o tome šta je inspektor tražio i šta je dostavljeno.
- ☐ Pažljivo čitam zapisnik i proveravam utvrđene činjenice.
- ☐ Pratim svaki rok koji mi je ostavljen za otklanjanje nepravilnosti.
- ☐ Inspekciju pisano obaveštavam o izvršenim merama kada je to potrebno.
- ☐ Za svoju delatnost proveravam i posebne zakone, pravilnike i druge propise.

Cilj nije da dokumentacija izgleda uredno samo na dan kontrole. Najbezbedniji sistem je onaj u kome se usklađenost proverava periodično, pre nego što inspektor pokuca na vrata.

PRAVNI VODIČ

Za kraj

Inspekcijski nadzor ne počinje onog trenutka kada inspektor uđe u poslovni prostor. Za preduzetnika on praktično počinje mnogo ranije: poznavanjem propisa koji se primenjuju na njegovu delatnost, proverom kontrolnih lista, urednim vođenjem dokumentacije i pravovremenim otklanjanjem uočenih propusta.

Ovaj vodič daje opšti okvir. Sledeći korak je da se za svaku konkretnu delatnost utvrdi koje je inspekcije nadziru, koje posebne propise primenjuju, šta proveravaju i koje su posledice za tačno određene nepravilnosti.

O autoru

Bojana Živković je advokat i autor projekta Pravni vodič. Cilj projekta je da pravne obaveze koje prate poslovanje predstavi na razumljiv i praktičan način, kako bi preduzetnici znali koji se propisi na njih odnose, ko kontroliše njihovu primenu i kako da svoje poslovanje organizuju u skladu sa zakonom.

KONTAKT

Telefon: 064/2044006

E-mail: adv.zivkovicbojana@gmail.com

Instagram: [@pravnivodic](https://www.instagram.com/pravnivodic)

Sajt : zivkoviclaw.rs

© Bojana Živković. Vodič je informativnog karaktera i zasnovan je na Zakonu o inspekcijskom nadzoru („Sl. glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018).