

POSTUPAK INSPEKCIJSKOG NADZORA U OBLASTI RADNIH ODNOSA: Tok, faze i akti postupka, sa primerima iz prakse

1. Uvod i osnovne odrednice

U ovom stručnom tekstu obrađuju se tok i obeležja postupka inspeksijskog nadzora u oblasti radnih odnosa - počev od prikupljanja podataka i pripreme za inspeksijski nadzor, preko iniciranja i pokretanja postupka, izvođenja dokaza i utvrđivanja činjenica, sačinjavanja zapisnika, donošenja i izvršenja rešenja, do žalbe, upravnog spora i prekršajnog postupka.

Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje) u članu 268. propisuje da nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih vrši inspekcija rada. Inspeksijskim nadzorom organi 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. Cilj je 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 interese.

Postoji više vrsta inspeksijskog nadzora, a glavna podela je na redovne i vanredne nadzore. Redovan inspeksijski nadzor vrši se prema planu inspeksijskog nadzora. Vanredan inspeksijski nadzor vrši se: kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja godišnjeg plana inspeksijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekat; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; po zahtevu javnog tužioca; kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica; kada drugostepeni organ preko inspekcije dopunjava postupak ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo, a nisu ispunjeni uslovi za dopunski inspeksijski nadzor. Vanredan inspeksijski nadzor po zahtevu nadziranog subjekta može biti utvrđujući, koji se vrši kada je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekat stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, u skladu sa posebnim zakonom, ili potvrđujući, koji se vrši kada nadzirani subjekat podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju. Mešoviti inspeksijski nadzor vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspeksijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani. Kontrolni inspeksijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspeksijskog nadzora. Za inspekciju rada karakterističan je integrisani nadzor, u kome se istovremeno proverava primena instituta i propisa u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. On se može obavljati kao redovan, vanredni i mešoviti nadzor.

2. Prikupljanje podataka i priprema za inspekcijski nadzor

Članom 15. Zakona o inspekcijskom nadzoru uređeno je prikupljanje podataka od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora nad određenim subjektom nadzora. Pre početka inspekcijskog nadzora, inspektor prikuplja podatke o prethodnim inspekcijskim nadzorima nad nadziranom subjektom i druge podatke od značaja za predstojeći nadzor, putem informacionog sistema i drugih baza podataka (uvid u evidencije i podatke dostupne preko softverskog rešenja e-Inspektor, informacionih sistema državnih organa kojima inspekcija ima pristup, uvid u podatke Portala sudova Srbije, Agencije za privredne registre, Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, Nacionalne službe za zapošljavanje i dr.), kao i putem neposrednog saznanja i informisanja i na drugi odgovarajući način. Ove odredbe su u skladu sa članom 90. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da pre pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke organ pribavlja informacije i preduzima radnje da bi utvrdio da li su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka i, ako jesu, donosi akt o pokretanju postupka (zaključak, nalog i sl).

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. Članom 122. st. 8. i 9. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da organ koji vodi postupak pribavlja po službenoj dužnosti ispravu koja se nalazi kod drugog organa, čime se stranci ne uskraćuje pravo da i sama pribavi takvu ispravu.

Teret prikupljanja podataka i informacija je prvenstveno na inspektoru, kao ovlašćenom službenom licu koje vodi postupak i rešava u upravnoj stvari, koji treba da se unapred dobro pripremi za vršenje inspekcijskog nadzora, kako bi se smanjilo njegovo trajanje i kako bi znao šta tačno traži i nadzire. Tek ako inspektor ne može da pribavi relevantne podatke i informacije po službenoj dužnosti, onda treba da ih traži od nadziranog subjekta, a ne obrnuto, kao što se dešavalo u praksi. Pritom, na ovaj način pospešuje se i kvalitet podataka u postupku, jer se pretpostavlja veći nivo verodostojnosti i ažurnosti podataka koji se pribavljaju po službenoj dužnosti, odnosno koje jedan organ dostavlja drugom.

Pomenute odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru su u skladu sa odredbama člana 9. st. 3. i 4. i člana 103. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, kojima je propisana obaveza pribavljanja podataka o kojima se vodi službena evidencija po službenoj dužnosti. Na osnovu **člana 215. Zakona o opštem upravnom postupku**, 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, **prestale su da važe**.

3. Pokretanje postupka

Članom 90. Zakona o opštem upravnom postupku uređen je način pokretanja postupka. Propisano je da se postupak pokreće zahtevom stranke ili po službenoj dužnosti. Upravni postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisom određeno ili kad organ utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, neophodno da se zaštiti javni interes. Pre pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke organ pribavlja informacije i preduzima radnje da bi utvrdio da li su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka i, ako jesu, donosi akt o pokretanju postupka (zaključak, nalog i sl). Akt o pokretanju postupka se ne donosi ako inspekcija rada donosi usmeno rešenje – kada je, na primer, neophodno otkloniti neposrednu opasnost po život ili zdravlje ljudi. Pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti organ uzima u obzir i predstavke građana i organizacija i upozorenja nadležnih organa. Postupak ne može da se pokrene po službenoj dužnosti u upravnim stvarima u kojima po zakonu ili prirodi stvari postupak može da se pokrene samo zahtevom stranke.

Postupak inspekcijuskog nadzora pokreće i vodi po službenoj dužnosti ili zahtevom nadziranog subjekta za vršenje inspekcijuskog nadzora, kao i zahtevom drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku (član 18. stav 1. Zakona o inspekcijuskom nadzoru). Kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke, kao i upozorenja nadležnih organa. **Predstavke** (prijave, peticije, predlozi i akti drugog naziva koje zainteresovana fizička i pravna lica podnose inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijuskog nadzora) imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Prema tome, zaposleni u oblasti radnih odnosa, koji podnese prijavu (predstavku) inspekciji radi iniciranja postupka inspekcijuskog nadzora, nema svojstvo stranke u postupku po samom zakonu. No, on može da podnese zahtev za priznanje svojstva stranke, u skladu sa članom 93. Zakona o opštem upravnom postupku. U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, pak, zaposleni ima pravo da podnese zahtev za zaštitu prava inspekciji rada (dakle, zahtev, a ne prijavu) i ima svojstvo stranke u postupku po samom zakonu – Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu ("Službeni glasnik RS", br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 - dr. zakon).

Stav sudske i inspekcijske prakse oko toga da li inspekcija može da vodi postupak i odlučuje povodom povrede prava iz radnog odnosa lica kome je u vreme pokretanja postupka inspekcijuskog nadzora prestao radni odnos je varirao. Poslednji stav sudske prakse (videti: Presuda Upravnog suda, 20 U. 1522/2011 od 15.3.2011. godine) je da se odredbe Zakona o radu primenjuju samo na zaposlene, tj. lica koja su u radnom odnosu kod poslodavca, pa inspekcija rada nije nadležna da odlučuje po prijavi lica koje u vreme podnošenja prijave nije zaposleno, odnosno nije u radnom odnosu kod poslodavca.

Iz obrazloženja presude:

"Iz spisa predmeta ove upravne stvari proizlazi da je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rešenja, tužilac prvostepenom organu podneo prijavu dana 28.4.2010. godine u kojoj navodi da je bio zaposlen u "J."; da je dobio nezakonit otkaz 6.7.2002. godine; da je poveo radni spor, koji je dobio i pravnosnažnom presudom od 24.8.2007. godine vraćen na rad; da je dao izjavu i potpisao je da ne želi da se vrati na rad. Posle zadnje uplate obratio se pravnoj službi poslodavca da mu daju rešenje o prestanku radnog odnosa kao tehnološkom višku da može da se prijavi tržištu rada zbog ostvarivanja prava na materijalno obezbeđenje, što poslodavac nije hteo da učini. Istakao je da mu je radna knjižica zaključena 31.8.2007. godine bez ikakvog pravnog osnova, tj. bez rešenja, obaveštenja i uručenja rešenja, te da mu je uskraćeno pravo žalbe; da se obraćao generalnom direktoru tri puta i da je posle svega podneo tužbu sudu. Postupajući po tom zahtevu, prvostepeni

organ je doneo rešenje kojim je odbacio zahtev zbog nenadležnosti, a tuženi organ postupajući po žalbi tužioca, je poništio to prvostepeno rešenje sa nalogom da se u ponovnom postupku proveru i na nesumnjiv način utvrdi radno-pravni status ovde tužioca, pri tom da prvostepeni organ vodi računa da li je odluka o prestanku radnog odnosa poništena od strane suda. U toj situaciji ovde tužilac je u radnom odnosu. Po nalogu iz rešenja drugostepenog organa, prvostepeni organ treba da "utvrdi" da li je i kada poslodavac odjavio zaposlenog sa obaveznog socijalnog osiguranja i da li je pre toga doneo rešenje o otkazu ugovora o radu. Postupajući u ponovnom postupku, prvostepeni organ je utvrdio da je tužiocu radni odnos kod navedenog poslodavca prestao rešenjem poslodavca o otkazu ugovora o radu 12.9.2002. godine, kada je odjavljen sa obaveznog socijalnog osiguranja. Protiv ovog rešenja tužilac je poveo radni spor, koji je okončan sudskom presudom ... koja je postala pravosnažna 24.8.2007. godine. Tužilac je poslodavcu podneo molbu da ne ulaže žalbu na prvostepenu presudu, sa izjavom da se odriče prava na vraćanje na rad, pod uslovom da "J." ne uloži žalbu na presudu, čime će mu omogućiti da naplati zaostale neisplaćene zarade. Ta molba zavedena je kod poslodavca 14.8.2007. godine pod brojem ... "J." je ispunio uslov tužioca i nije uložio žalbu na prvostepenu presudu, te je ista postala pravosnažna 24.8.2007. godine, a tužiocu su isplaćene sve dospele zarade, za koje su uplaćeni porezi i doprinosi za vreme trajanja spora - od dana prestanka radnog odnosa 13.9.2002. godine do dana pravosnažnosti sudske presude 24.8.2007. godine.

Odredbom člana 2. Zakona o radu propisano je da se odredbe ovog zakona primenjuju na zaposlene, tj. na lica u radnom odnosu kod poslodavca. Članom 24. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da organ pazi po službenoj dužnosti u toku celog postupka na svoju stvarnu i mesnu nadležnost i u skladu sa članom 56. stav 3. istog zakona, ukoliko organ nije nadležan za rad po podnesku, doneće zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti.

Kod ovakvog činjeničnog i pravnog stanja stvari, pravilno je postupio tuženi organ kada je osporenim rešenjem odbio, kao neosnovanu, žalbu tužioca izjavljenu protiv prvostepenog rešenja, budući da je u postupku kod prvostepenog organa, bez povreda pravila postupka, pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje, pa je pravilno primenjeno i materijalno pravo, kada je odlučeno kao u dispozitivu prvostepenog rešenja. Ovo iz razloga što tužilac nema status zaposlenog, a sva sporna potraživanja nastala po osnovu radnog odnosa, može ostvariti pred sudom opšte nadležnosti u parničnom postupku, kako je to pravilno zaključio i tuženi organ u obrazloženju svog rešenja.

Sud je cenio navode istaknute u tužbi, pa je našao da su ti navodi neosnovani i bez uticaja na drugačije rešavanje ove upravne stvari. Ovo stoga što je radni odnos tužiocu prestao rešenjem poslodavca o otkazu ugovora o radu 12.9.2002. godine i nije nastavljen nakon pravosnažnosti sudske odluke 24.8.2007. godine, jer tužilac nije želeo da se vrati na rad, o čemu je sačinio izjavu, koju je potpisao. Poslodavac je isplatio štetu u vidu neisplaćenih zarada i drugih primanja za vreme vođenja spora, od pokretanja do pravosnažnosti sudske odluke. Dakle, nakon navedene pravosnažne presude od 24.8.2007. godine o vraćanju tužioca na rad postignut je napred navedeni sporazum između poslodavca i tužioca, koji ima karakter poravnjenja, te sa tih razloga nije došlo do vraćanja na rad i uspostavljanja radno-pravnog statusa."

Međutim, faktički i životno posmatrano, u određenim slučajevima činjenica da se zaposleni ustručavao da zatraži zaštitu svojih prava u vreme trajanja radnog odnosa i da je to učinio tek nakon što mu je – na zakonit ili nezakonit način – prestao radni odnos kod tog poslodavca, može da govori o strahu zaposlenog za njegovo radno mesto i zaradu. Takođe, postoji stav da se vezivanjem za status zaposlenog u trenutku podnošenja prijave (predstavke) inspekciji rada stvara formalistično tumačenje, koje ne odslikava cilj zakona, te da je potrebno primenjivati ciljno tumačenje, prema kome bi dovoljno bilo da je podnosilac predstavke bio zaposlen u trenutku kada je poslodavac, prema njegovim navodima, postupio nezakonito. Ovaj pravni stav polazi od toga je namera Zakonodavca, prilikom propisivanja da inspekcijski nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa o radnim odnosima, opštih akata i ugovora o radu, kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti **zaposlenih**, bila da odredi nadležnost

inspekcije rada, u smislu da predmet inspekcijuskog nadzora, koji vodi inspektor rada, nije odnos poslodavca prema trećim licima (npr. potrošačima, korisnicima usluga i sl), nego samo prema zaposlenima, te da prestanak radnog odnosa u vreme podnošenja predstavke inspekciji nije od uticaja i da nije smisao ovih zakonskih odredaba u tome da se bivšem zaposlenom onemogućí pristup inspekciji rada, ako ostane bez posla.

Inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava. Kad inspektor utvrdí da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u skladu sa iznetim razlozima, obavestiće o tome podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke.

Postupci redovnog, vanrednog i mešovítog inspekcijuskog nadzora počinju kad inspektor predoči službenu legitimaciju i uruči nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu nalog za inspekcijuski nadzor. Ako nadzirani subjekat, odnosno prisutno lice odbija uručenje naloga za inspekcijuski nadzor, smatra se da inspekcijuski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu. Ako je u pitanju potreba vršenja nadzora prema većem broju lica koja inspekciji nisu poznata ili ne mogu da se odrede, postupak bi mogao da otpočne javnim saopštenjem, u skladu sa članom 94. Zakona o opštem upravnom postupku. Prema tome, inspekcijuski nadzor počinje kad inspektor dostavi, odnosno uruči ili predoči nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu nalog za inspekcijuski nadzor i pokaže mu službenu legitimaciju. Tim činom i tim aktima inspektor se identifikuje u kontaktu sa nadziranim subjektom i upoznaje ga sa svojim službenim svojstvom, identitetom i okvirom za inspekcijuski nadzor koji će da izvrši. Na opisani način započinje postupak inspekcijuskog nadzora za koji je izdat **nalog za inspekcijuski nadzor**. Kada u skladu sa zakonom nalog za inspekcijuski nadzor nije izdat, inspekcijuski nadzor počinje preduzimanjem prve radnje inspektora s tim ciljem.

4. Nalog za inspekcijski nadzor

Zakonom o inspekcijskom nadzoru je predviđena obaveza izdavanja naloga za inspekcijski nadzor. Nalog za inspekcijski nadzor predstavlja akt o pokretanju postupka iz čl. 90. i 91. Zakona o opštem upravnom postupku. Rukovodilac inspekcije ili lice koje on ovlasti (npr. načelnik područne jedinice inspekcije, šef određenog odeljenja inspekcije, rukovodilac u inspekciji) izdaje pisani nalog za inspekcijski nadzor, a inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči, odnosno dostavi ili predoči nadziranom subjektu nalog za inspekcijski nadzor. Nalog za inspekcijski nadzor je značajan instrument kojim se sprovodi plan inspekcijskog nadzora, te omogućava sistematizovanost, pregled granica ovlašćenja, ozbiljnost i disciplina u radu inspekcije. Inspektor rada, dakle, pre nadzora od rukovodioca pribavlja pisani nalog, kojim mu se, u skladu sa planom, odnosno potrebom zaštite određenog prava iz radnog odnosa, određuje kod kog poslodavca vrši nadzor, kada i šta proverava.

Nalog za inspekcijski nadzor sadrži podatke neophodne za pokretanje inspekcijskog nadzora. Bitna odredba ovog zakona kojom se poboljšava pravna sigurnost je da nalog obavezno sadrži predmet i planirano trajanje inspekcijskog nadzora (dan početka i okončanja nadzora). S obzirom na to da će nadzirani nadzirani subjekat biti upoznat sa planiranim trajanjem inspekcijskog nadzora, on može saglasno tom trajanju da bolje planira svoje poslovne obaveze i obavlja svoje poslove. Bitno je istaći i da je obavezno da opis predmeta inspekcijskog nadzora koji se navodi u nalogu, takođe iz razloga pravne sigurnosti nadziranog subjekta, bude precizan i jasan, u skladu sa vrstom, prirodom i konkretnim ciljem inspekcijskog nadzora, kako bi nadzirani subjekat znao šta se tačno traži od njega i šta se tačno kontroliše. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je vezan sadržinom naloga, odnosno utvrđenim predmetom inspekcijskog nadzora, osim ako se inspekcijski nadzor vrši nad neregistrovanim subjektom i kada se proverava da li postoji „rad na crno“ – kada se nadzor može vršiti i bez naloga i u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje tokom trajanja nadzora.

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor pribavlja dopunu tog naloga (dopunski nalog), nakon čega nastavlja postupak. U zahtevu za izdavanje dopunskog naloga inspektor obrazlaže blisku vezu sa predmetom nadzora i potrebu izdavanja dopunskog naloga. Pre traženja dopunskog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano.

Dopunski nalog nije potreban kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, što se posebno obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru. Nalog za inspekcijski nadzor može da se dopuni i kada je neophodno povećati broj inspektora koji vrše nadzor i produžiti trajanje nadzora.

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, a nije u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor za sprovođenje tog nadzora koji je izvan granica utvrđenog predmeta pribavlja zaseban nalog za vanredan inspekcijski nadzor, s tim da je neophodno da su ispunjeni uslovi za vanredan inspekcijski nadzor u skladu sa ovim zakonom. U zahtevu za izdavanje zasebnog naloga inspektor obrazlaže potrebu izdavanja tog naloga. I u ovom slučaju, pre traženja zasebnog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano.

Nalog se izdaje za redovan, vanredan, mešoviti i dopunski inspekcijski nadzor. Vanredan, mešoviti i dopunski inspekcijski nadzor **moгуć je i bez naloga** za inspekcijski nadzor, odnosno bez dopunskog ili zasebnog naloga, kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, što se obrazlaže u zapisniku o

inspekcijskom nadzoru. U takvim situacijama može se izdati usmeni nalog. Za kontrolni inspekcijski nadzor ne izdaje se nalog, zbog prirode ovog nadzora, koga inspektor vrši radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

U nalogu se navodi ukupno planirano trajanje inspekcijskog nadzora kao prvostepenog postupka koji se okončava donošenjem rešenja. Ako inspektor ne donese rešenje po isteku dana okončanja inspekcijskog nadzora određenog u nalogu za inspekcijski nadzor, odnosno po isteku zakonskog roka za donošenje rešenja - kada nalog u skladu sa zakonom nije izdat, nadzirani subjekat može zahtevati da inspektor okonča postupak. Ako inspektor to ne učini u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva, smatra se da je postupak obustavljen i da, u pogledu predmeta naloga, odnosno predmeta nadzora - kada nalog u skladu sa zakonom nije izdat, nisu pronađene nezakornitosti u poslovanju i postupanju nadziranog subjekta.

Nalog za inspekcijski nalog mora biti u pisanom obliku. Zahtev pisane forme je ispunjen i kada je u pitanju nalog koji je inspektor izdat u elektronskom obliku.

Nalog nije potreban za vršenje inspekcijskog nadzora nad neregistrovanim subjektom i subjektom iz člana 33. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, koji pripada istom inspekcijskom režimu i snosi iste pravne posledice kao neregistrovani subjekat, kao ni u inspekcijskom nadzoru nad nadziranim subjektom kod koga se zatekne lice koje bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova radi kod tog subjekta („**rad na crno**“).

5. Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru, aktima iz postupka inspekcijskog nadzora, pravima i dužnostima koje ima u vezi sa inspekcijskim nadzorom

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru je Zakonom postavljeno kao pravilo, prema kome inspektor u pisanom obliku obaveštava nadziranog subjekta o predstojećem inspekcijskom nadzoru, najkasnije **tri dana pre početka nadzora**. Obaveštenje sadrži i podatke o internet stranici na kojoj je dostupna kontrolna lista. Ako nije u mogućnosti da izvrši terenski inspekcijski nadzor u vreme određeno u obaveštenju, inspektor o tome blagovremeno na podesan način obaveštava nadziranog subjekta. S druge strane, nadzirani subjekat dužan je da bude prisutan na mestu vršenja nadzora kada je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru, osim ako postoje naročito opravdane okolnosti koje ga u tome sprečavaju, o čemu je dužan da blagovremeno na podesan način obavesti inspekciju.¹

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora **bez obaveštavanja** nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru je utvrđeno za slučajeve kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, otklanjanje neposredne opasnosti po utvrđena zaštićena dobra, prava i interese, te prikrivanje dokaza.²

Inspekcija, prema tome, **cen**i u kojim slučajevima je potrebno sprovesti inspekcijski nadzor bez prethodnog obaveštavanja, a kada je opravdano da se subjekat prethodno obavesti o nadzoru koji predstoji i da to obaveštenje neće biti na uštrb uspešnosti nadzora, koji za cilj ima uspostavljanje i održavanje stanja zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja.

Kada nalog za inspekcijski nadzor nije izdat, u skladu sa zakonom, razloge za izostavljanje obaveštenja inspektor unosi u zapisnik.

Obaveštenje o predstojećem nadzoru omogućava nadziranom subjektu da izdvoji dokumentaciju u koju će inspektor da izvrši uvid i druge predmete nadzora, da je obezbedi da bude na mestu kontrole ako se određena dokumentacija nalazi u drugim poslovnim objektima ili, na primer, kod računovođe, da na vreme angažuje zaposlene koji će biti „na usluzi“ inspektor u vršenju nadzora, odredi odgovarajući radni prostor koji će biti na raspolaganju inspektor koji vrši terenski nadzor i planira vreme, sastanke i druge radne obaveze za taj dan, odnosno za planirano vreme nadzora. Pomoću obaveštavanja o predstojećem nadzoru jača se poverenje između inspekcija i nadziranih subjekata.

Pitanje obaveštavanja, odnosno **najave nadzora** je, inače, kontroverzno pitanje, jer nasuprot navedenim razlozima stoje stavovi i argumenti da se najavom nadzora omogućava nadziranim subjektima da „ulepšaju“ stanje stvari i da ga, za potrebe inspekcijskog nadzora, prikažu boljim nego što ono stvarno jeste, tako da inspektor neće utvrditi pravo stanje stvari. Bitno je dalje istaći da su Zakonom o inspekcijskom nadzoru veoma široko postavljeni razlozi kada je inspekcija ovlašćena da počne inspekcijski nadzor bez obaveštenja, u skladu sa načelom iznenadnosti kontrole, čime inspekcija ima potreban prostor, naročito u slučaju očekivanog nesavesnog postupanja nadziranih subjekata, a posebno onih koji imaju istoriju takvog ponašanja, tako da se omogući potrebna zaštita dobara i legitimnih interesa i prava. U pitanju su razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi, prava i interese zaposlenih i drugih radno angažovanih lica, bezbednost i dr. Razlog za izostavljanje obaveštenja može da predstavlja i opasnost od uklanjanja ili izmene dokaza koji se nalaze kod nadziranog subjekta ili trećeg lica, odnosno da će

¹ Утврђено у члану 20. став 5. Закона о инспекцијском надзору.

² Видети: члан 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

nadzirani subjekat ili treće lice sakriti, uništiti, prepraviti, oštetiti ili delimično ili potpuno učiniti neupotrebljivom ispravu, odnosno druge predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno u postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom, za šta postoji i krivična odgovornost (članom 336. Krivičnog zakonika propisano je krivično delo Sprečavanje i ometanje dokazivanja).

Bitno je istaći da je Zakonom o inspekcijskom nadzoru u članu 33. st. 3. i 4. izričito isključeno prethodno obaveštenje o nadzoru kada su u pitanju **neregistrovani i sa njima izjednačeni subjekti** – subjekti koji nisu upisani u osnovni ili posebni registar, koji posluju bez dozvole ili drugog vida saglasnosti, ili koji radno angažuju radnike bez ugovora o radu ili drugog pravnog osnova („**rad na crno**“), kao jedna posebna i, po zakonskom tretmanu, visokorizična kategorija nadziranih subjekata, a u stvarnosti poprilično brojna grupacija nadziranih subjekata. Subjektima koji angažuju radnike „na crno“, odnosno za koje postoji sumnja da to čine, inspekcija se **ne najavljuje**.

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. Što se tiče pravnih posledica u slučaju ako nadzirani subjekat koji je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru ne bude prisutan na mestu vršenja nadzora, a ne postoje navedene okolnosti, Zakonom o inspekcijskom nadzoru je u članu 20. stav 6. propisano da se tada inspekcijski nadzor vrši u prisustvu službenog ili drugog lica koje se zatekne na mestu vršenja inspekcijskog nadzora. I Zakon o opštem upravnom postupku u članu 110. propisuje da je pozvano lice, u slučaju sprečenosti da se odazove pozivu, dužno da o tome izvesti organ koji je izdao poziv.

U nekim oblastima inspekcijskog nadzora, zbog stanja zakonitosti i bezbednosti u oblasti nadzora i prirode i svrhe samog nadzora, te rasprostranjenosti nesavesnog ponašanja nadziranih subjekata, većina nadzora će u praksi, po prirodi stvari, biti nenajavljeni. Iako je Zakonom na opštem nivou obaveštavanje postavljeno kao pravilo a odsustvo obaveštenja kao izuzetak, u nekim oblastima, posebno kada je u pitanju zaštita vitalnih dobara i prava (npr. zdravlje, bezbednost i sl.), za očekivati je da zakonski izuzetak bude pravilo u praksi.

Ako je **posebnim** propisom predviđeno da inspekcijski nadzor počinje bez prethodnog obaveštenja, ti nadzori tako i započinju. Takođe, ako je **ratifikovanim međunarodnim ugovorom** (konvencija, sporazum i dr.) ili propisima i opštim aktima Evropske unije predviđeno da inspekcijski nadzor, odnosno službena kontrola počinje bez prethodnog obaveštenja, odnosno najave, ti nadzori i kontrole tako i započinju, što je u skladu sa članom 4. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru, što je slučaj sa potvrđenim konvencijama Međunarodne organizacije rada (MoR) iz 1956. god. i 1975. god, koje ovlašćuju inspektore rada da vrše nadzor bez prethodnog obaveštenja.

Primer:

Lice koje je na faktičkom radu kod određenog poslodavca, koji je privredno društvo, podnelo je predstavku inspekciji rada, kojom je iniciralo inspekcijski nadzor kod ovog poslodavca radi kontrole „rada na crno“.

Inspekcija rada je po službenoj dužnosti – uvidom u podatke iz e-Inspektora, službenih evidencija, baza podataka i dr. - prikupila podatke o poslodavcu na koga se predstavka odnosi. Prikupljanje podataka uključilo je i podatke o prethodnim postupcima inspekcijskog nadzora koji su vođeni prema tom poslodavcu, upravnim merama koje su izrečene u tim inspekcijskim postupcima, njihovom izvršenju/neizvršenju od strane ovog poslodavca, prekršajnim i krivičnim postupcima koji su prema tom poslodavcu i njegovom odgovornom licu inicirani i vođeni, kao i

ishodima tih kaznenih postupaka.

Inspekcija rada je, povodom podnete predstavke, na osnovu prikupljenih podataka, utvrdila da je potrebno pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora kako bi se u konkretnom slučaju ispitala sumnja na postojanje „rada na crno“.

Saglasno Zakonu o inspekcijskom nadzoru, za ovakav nadzor nije potrebno izdavanje naloga. Međutim, ovlašćeno lice inspekcije rada, iz razloga pravne sigurnosti i obezbeđenja akata za postupke koji mogu uslediti nakon (prvostepenog) postupka inspekcijskog nadzora, odlučilo je da izda nalog. U nalogu su, u skladu sa zakonom, izričito navedeni predmet nadzora, njegovo planirano trajanje i razlog zbog kojeg se nadziranom poslodavcu neće dostavljati obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru.

Prema članu 4. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru, potvrđeni međunarodni ugovori imaju prvenstvo u primeni, a tu spadaju i konvencije Međunarodne organizacije rada (MoR) iz 1956. god. i 1975. god, koje ovlašćuju inspektore rada da vrše nadzor bez prethodnog obaveštenja. Zatim, u članu 33. st. 3. i 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru je izričito propisano da se nadzor nad sivom ekonomijom, gde spada i „rad na crno“, vrši bez prethodnog obaveštenja. Dalje, u članu 17. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru su dati veoma široki razlozi za izostanak obaveštenja. Imajući navedeno u vidu, poslodavac koji je nadzirani subjekat u ovom postupku nije obavešten o inspekcijskom nadzoru koji predstoji.

Inspekcijski nadzor je započeo kada je inspekcija rada, bez prethodne najave, po izlasku na teren (lice mesta), ovlašćenom licu nadziranog poslodavca dostavila/uručila nalog za inspekcijski nadzor.

Članom 20. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da nadzirani subjekat u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo da bude upoznat sa predmetom i trajanjem postupka, nalogom za inspekcijski nadzor i drugim aktima donetim u postupku, i da bude upoznat sa pravima i dužnostima koje ima u vezi sa inspekcijskim nadzorom. Inspektor upoznaje nadziranog subjekta o pravima i obavezama koje ima u inspekcijskom nadzoru. Ovo pravo je u skladu sa načelom zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa, koje je predviđeno članom 7. Zakona o opštem upravnom postupku, i sa načelom pomoći stranci iz člana 8. Zakona o opštem upravnom postupku.

Nadzirani subjekat ima pravo i da bude upoznat u koji stepen rizika je njegova delatnost razvrstana i proveru u godišnjem planu inspekcijskog nadzora da li je planirano da njegova delatnost bude predmet nadzora i, ako jeste, u kom periodu godine.

6. Kontrolne liste

U inspekcijskom nadzoru, stepen usaglašenosti/neusaglašenosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata sa propisima (stepen rizika u nadzoru) procenjuje se pomoću kontrolnih lista. U pitanju su ujednačeni (standardizovani) i javno dostupni spiskovi pitanja i mogućih odgovora („Da” i „Ne”, kao i „Delimično” i „Nije primenjivo“), kojima se ispituje da li privrednici i drugi subjekti posluju u skladu sa pravilima. Pomoću kontrolne liste se u inspekcijskom nadzoru utvrđuju i činjenice na osnovu kojih se donosi odluka da li se nadziranom subjektu izriču upravne mere.

Kontrolna lista je javno dostupan dokument koji složene i obimne zakonske obaveze prikazuje kroz niz razumljivih pitanja i odgovora u tabelarnoj formi. Za odgovore na pitanja dodeljuju se bodovi, a inspektor, na osnovu zbira bodova po kontrolnoj listi, određuje stepen usaglašenosti sa propisima, odnosno **stepen rizika u nadzoru**. Korišćenjem ovih lista privrednici i drugi subjekti mogu da izvrše samoproveru i samoprocenu usaglašenosti svog poslovanja sa propisima i zahtevima bezbednosti, na osnovu koje će uočiti nepravilnosti u svom radu i blagovremeno ih ispraviti. Sve kontrolne liste su objavljene na portalu Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor: <https://inspektor.gov.rs/reports/1>.

Inspektor, postupajući u granicama predmeta inspekcijskog nadzora iz naloga za inspekcijski nadzor, preuzima one provere i druge radnje koje su sadržane u kontrolnoj listi. Druge provere i radnje na koje je ovlašćen, inspektor može da preduzme ako u toku nadzora utvrdi da je neophodno da se one preduzmu radi potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i zakonitog i bezbednog poslovanja i postupanja, i to kada su te provere i radnje u bliskoj vezi sa pitanjima iz kontrolne liste, što unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Ako utvrdi da preko toga postoji nezakonitost koja zahteva da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po druga zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, odnosno proceni da postoji rizik van kontrolne liste koji je visok ili kritičan - inspektor pokreće **vanredan inspekcijski nadzor**.

Kontrolna lista je sastavni deo zapisnika o inspekcijskom nadzoru i deli njegovu pravnu sudbinu. Tako, nadzirani subjekat može da izjavi primedbe na nalaze zapisnika i kontrolne liste, kao sastavnog dela zapisnika. Činjenice utvrđene pomoću kontrolne liste nije neophodno ponavljati u zapisniku, jer je kontrolna lista sastavni deo zapisnika; međutim, s obzirom na jezgrovitost pitanja i odgovora sadržanih u kontrolnoj listi, određene činjenice i nalazi utvrđeni pomoću kontrolne liste zahtevaće dodatna obrazloženja i napomene, što bi inspektor učinio u delu zapisnika koji se odnosi na izvođenje dokaza i utvrđene činjenice.

Inspekcija je dužna da sačini obrasce kontrolnih lista iz svoje oblasti inspekcijskog nadzora, objavi ih na svojoj internet stranici i primenjuje u postupku redovnog inspekcijskog nadzora. Korišćenje kontrolne liste je obavezno u redovnom inspekcijskom nadzoru i mešovitom nadzoru u delu koji se odnosi na redovan nadzor, a u vanrednom je preporučljivo, a zavisno od predmeta, obuhvata i cilja vanrednog nadzora.

Pregled kontrolnih lista Inspektorata za rad

Инспекторат за рад - Контролне листе



7. Контролна листа инспекцијски надзор у области безбедности и здравља на раду у шумарству



КЛ-002-03/05 - Редован инспекцијски надзор из области радних односа



4. Контролна листа инспекцијски надзор - Градилиште



3. Контролна листа - Инспекцијски надзор из области дечјег рада



КЛ-003-03/05 - Инспекцијски надзор у области безбедности и здравља на раду



КЛ-004-03/05 - Интегрисани инспекцијски надзор



КЛ-001-02/05- Упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њихова заштита

Izvor: Portal Koordinacione komisije za inspekcijски nadzor

7. Učešće poslodavca u postupku inspekcijskog nadzora

Saglasno članu 20. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, nadzirani subjekat ima pravo da učestvuje u izvođenju dokaza, postavlja pitanja svedocima i veštacima, iznosi činjenice koje su od značaja za inspekcijski nadzor, predlaže dokaze i iznosi pravne tvrdnje. U saglasju sa ovim odredbama, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 106. uređuje da stranka ima pravo da se u ispitnom postupku izjasni o činjenicama koje su iznete i o ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza, postavlja pitanja drugim strankama, svedocima i veštacima, iznosi činjenice koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari, predlaže dokaze, iznosi pravne tvrdnje i pobija tvrdnje koje se ne slažu s njenim. Organ je dužan da upozori stranku, svedoka i veštaka da mogu da uskrate davanje izjave, odnosno svedočenje ili veštačenje pod uslovima propisanim ovim zakonom, kao i da je davanje lažnog iskaza krivično delo. Organ je dužan da odluči o svim zahtevima i predlozima stranke, a postupak ne može da se okonča dok se stranci ne pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari (član 11. ovog zakona). Članom 11. ovog zakona, kojim je uređeno pravo stranke na izjašnjavanje, propisano je da se stranci mora da pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari, a da se bez prethodnog izjašnjavanja stranke može odlučiti samo kada je to zakonom dozvoljeno.

Prema tome, nadzirani subjekat u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo da predlaže dokaze - dakle, i one koje inspektor ne zahteva, a nadzirani subjekat nalazi da ih treba izvesti radi pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja, i iznosi pravne tvrdnje, odnosno ima pravo da učestvuje u ispitnom postupku i, radi ostvarenja cilja postupka, daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene interese, da iznosi činjenice koje mogu biti od uticaja za rešenje upravne stvari, da predlaže dokaze radi utvrđivanja tih činjenica i da pobija tačnost navoda koji se ne slažu s njenim navodima. Uskraćivanje ovih prava nadziranom subjektu u postupku čini razlog za poništaj rešenja.

U skladu sa članom 20. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru, nadzirani subjekat inspektoru dostavlja na uvid dokumente i podatke u obliku u kojem ih poseduje i čuva. To znači da je dozvoljeno da ih dostavi i u elektronskom obliku, a ne nužno u papirnom obliku, što je i u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju. Tim zakonom je, između ostalog, u članu 7. propisano da se elektronskom dokumentu ne može osporiti punovažnost, dokazna snaga, kao ni pisana forma samo zato što je u elektronskom obliku. Članom 70. Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju propisan je prekršaj za odgovorno lice u državnom organu, kao i organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, kažnjiv novčanom kaznom od 5.000 do 100.000 dinara, ako, suprotno članu 7. ovog zakona, u postupku koji sprovodi u vršenju javnih ovlašćenja ne prizna punovažnost, odnosno ospori dokaznu snagu elektronskom dokumentu sačinjenom u skladu sa ovim zakonom, odnosno digitalizovanog akta overenog u skladu sa članom 11. ovog zakona, samo zbog toga što je dostavljen u takvom formatu.

U skladu sa članom 25. Zakona o privrednim društvima ("Službeni glasnik RS", br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018 i 95/2018), nadzirani subjekat nije dužan da upotrebljava pečat u poslovnim pismima i drugim dokumentima, a posebnim propisom ne može se privrednom društvu uvesti obaveza upotrebe pečata u poslovnim pismima i drugim dokumentima društva, što bi se odnosilo i na preduzetnika. Izričito je propisano u članu 25. stav 4. Zakona o privrednim društvima da prilikom zaključivanja pravnih poslova, odnosno preduzimanja pravnih radnji od strane društva, državni organi ne mogu isticati primedbe u pogledu nekorišćenja pečata, niti se one mogu isticati kao razlog za poništaj, raskid, odnosno nepunovažnost zaključenog pravnog posla, odnosno preduzete pravne radnje, čak i u slučaju

kada je internim aktima društva propisano da društvo ima i koristi pečat u poslovanju. Ni Zakon o opštem upravnom postupku ne predviđa overavanje podnesaka pečatom. Sledstveno, inspektor ne može uslovljavati punovažnost dokumenta koji pripada nadziranom subjektu stavljenim otiskom pečata na taj dokument, pa tako ni inspektor rada ne može dovoditi u pitanje pravnu valjanost ugovora o radu ili o radu van radnog odnosa zbog toga što ne sadrži otisak pečata, ni onda kada je upotreba pečata predviđena u internim aktima poslodavca.

Prilikom inspekcijskog nadzora dolazi i do obrade podataka o ličnosti. Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ("Službeni glasnik RS", br. 87/2018) uređuje se pravo na zaštitu fizičkih lica u vezi sa obradom podataka o ličnosti. Članom 5. ovog zakona uređena su načela obrade podataka o ličnosti: načelo zakonitosti, poštenja i transparentnosti; načelo ograničenja u odnosu na svrhu obrade; načelo minimizacije podataka; načelo tačnosti; načelo ograničenja čuvanja, načelo integriteta i poverljivosti i načelo odgovornosti za postupanje.

8. Dokazivanje i utvrđivanje činjenica

Da bi inspektor mogao da **doneše odluku** u postupku inspekcijskog nadzora, neophodno je da utvrdi odlučne činjenice, tj. činjenice na kojima se odluka zasniva. Inspektor odlučuje po svom uverenju koje činjenice uzima kao dokazane, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka. U pitanju je slobodna ocena dokaza.

Činjenice koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari utvrđuju se dokazima. Dokaz predstavlja osnov iz kojeg se izvodi zaključak o istinitosti ili neistinitosti činjenica koje se utvrđuju u postupku, a od kojih zavisi odluka u postupku. Dokazivanje počinje kada organ ustanovi koje su to činjenice i koje su od njih sporne. Opštepoznate činjenice se ne dokazuju, kao ni činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja, a dozvoljeno je dokazivati da one ne postoje, ako zakonom drukčije nije određeno. O upravnoj stvari može da se odluči na osnovu činjenica koje nisu potpuno utvrđene ili koje se dokazima samo posredno utvrđuju (činjenice koje su učinjene verovatnim), kao što je to slučaj u pogledu činjenja verovatnim činjenica koje iziskuju određivanje preventivne mere.

Činjenica je u postupku inspekcijskog nadzora dokazana kada je kod postupajućeg inspektora stvorila uverenje i ubeđenje da postoji, da je istinita, nedvojbeno i nesporna, čemu ne protivureče druge činjenice.

Dokazna sredstva u postupku inspekcijskog nadzora su: isprave, uviđaj, veštačenje, svedoci i izjava stranke.

Isprave podnose stranke ili pribavlja organ koji vodi postupak. Stranka podnosi ispravu u originalu ili mikrofilmskoj ili elektronskoj kopiji ili reprodukciji kopije, ili u overenom ili običnom prepisu. Ovlašćeno službeno lice uvek može zahtevati da se pokaže original isprave. Isprava može biti javna i privatna. Kao primer celovitog zakonskog određenja isprave dajemo definiciju isprave iz Krivičnog zakonika, koji utvrđuje da se ispravom smatra svaki predmet koji je podoban ili određen da služi kao dokaz kakve činjenice koja ima značaj za pravne odnose, kao i računarski podatak (član 116. tačka 26) Krivičnog zakonika).

Uviđaj se izvodi kada je radi utvrđivanja neke činjenice potrebno neposredno opažanje ovlašćenog službenog lica – inspektora. Uviđaj, kao dokazno sredstvo, karakteristično je za terenski inspekcijski nadzor i u suštini terenski inspekcijski nadzor predstavlja uviđaj. Stranka može da prisustvuje uviđaju, a ko se pored stranke poziva na uviđaj određuje ovlašćeno službeno lice. Uviđaj se izvodi na ročištu ako stvar može da se doneše bez teškoća, inače se izvodi tamo gde se stvar nalazi. Inspektor može naložiti da se snima ceo uviđaj ili njegov deo, a snimak se prilaže zapisniku (član 133. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku), kao njegov sastavni deo, kao što su sastavni deo zapisnika i kontrolna lista i analiza odgovarajuće stručne institucije, odnosno akreditovanog tela (član 35. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru). Snimanje uviđaja u postupku inspekcijskog nadzora određuje se zaključkom.

Veštačenje se izvodi kada je za utvrđivanje ili ocenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim ovlašćeno službeno lice ne raspolaže. Ovlašćeno službeno lice određuje veštaka, jednog ili više - zavisno od složenosti veštačenja, kao i predmet i obim veštačenja i rok za davanje nalaza i mišljenja. Veštačenje se može poveriti licu koje ima odgovarajuće obrazovanje i stručno znanje, kao i naučnoj ili stručnoj ustanovi (npr. akreditovana laboratorija, institut/zavod za javno zdravlje i dr).

Svedok može da bude svako lice koje je bilo sposobno da opazi činjenicu o kojoj treba da svedoči i ko može svoje opažanje da saopšti. Lice koje učestvuje u postupku kao ovlašćeno službeno lice ne može biti svedok. Time, službeno lice koje ne učestvuje u postupku može biti svedok. Svako lice koje se poziva kao svedok dužno je da se odazove pozivu i da svedoči, ako zakonom nije drukčije propisano. Inspektor upozorava stranku, svedoka i veštaka da mogu da

uskrate davanje izjave, odnosno svedočenje ili veštačenje pod uslovima propisanim Zakonom o opštem upravnom postupku, kao i da je davanje lažnog iskaza krivično delo. Postupak inspekcijskog nadzora koji je okončan rešenjem protiv kojeg ne može da se izjavi žalba (konačno rešenje) ponavlja se ako je rešenje doneto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svedoka ili veštaka ili kao posledica drugog krivičnog dela. U određenim nadzorima, inspektori rada ispituju svedoke – zaposlena i radno angažovana lica bez prisustva predstavnika poslodavca i zaposlenih, kako bi uklonili mogući uticaji na svedoke i dobio što objektivniji iskaz. Ovo je posebno aktuelno kada se radi i proverama navoda o postojanju „rada na crno“ i zlostavljanja na radu.

Ako činjenica ne može da se utvrdi drugim dokazima, organ može da uzme usmenu izjavu stranke.

Svedok, veštak, prevodilac ili tumač, koji da lažan iskaz u postupku inspekcijskog nadzora, kao i stranka koja prilikom izvođenja dokaza saslušanjem stranaka u postupku inspekcijskog nadzora da lažan iskaz, a na ovom iskazu bude zasnovana odluka donesena u tom postupku, čini krivično delo „Davanje lažnog iskaza“ iz člana 335. Krivičnog zakonika.

Zakon o radu u članu 268a propisuje da je u postupku inspekcijskog nadzora inspektor ovlašćen da: vrši uvid u opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju radi utvrđivanja relevantnih činjenica; utvrđuje identitet lica i uzima izjave od poslodavca, odgovornih lica, zaposlenih i drugih lica koja se zateknu na radu kod poslodavca; vrši kontrolu da li je izvršena prijava na obavezno socijalno osiguranje, na osnovu podataka iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja; pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje i drugo.

Takođe, Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 21. propisao je da inspektor, radi utvrđivanja činjenica u postupku inspekcijskog nadzora, ima ovlašćenje da:

- 1) izvrši uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave i drugi nosioci javnih ovlašćenja, ako su neophodni za inspekcijski nadzor, a nije mogao da ih pribavi po službenoj dužnosti, i da ih kopira, u skladu sa zakonom;
- 2) izvrši uvid u ličnu kartu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica zatečena na mestu nadzora;
- 3) uzima pisane i usmene izjave nadziranih subjekata - fizičkih lica i zastupnika, odnosno ovlašćenih lica u nadziranom subjektu - pravnom licu i drugih zaposlenih ili radno angažovanih lica, svedoka, službenih lica i zainteresovanih lica, i da ih poziva da daju izjave o pitanjima od značaja za inspekcijski nadzor;
- 4) 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;
- 5) vrši uviđaj, odnosno pregleda i proverava lokaciju, zemljište, objekte, poslovni i drugi nestambeni prostor, postrojenja, uređaje, opremu, pribor, vozila i druga namenska prevozna sredstva, druga sredstva rada, proizvode, predmete koji se stavljaju u promet, robu u prometu i druge predmete kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i druge predmete od značaja za inspekcijski nadzor;
- 6) uzme potrebne uzorke radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, u skladu sa posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu zakona;
- 7) fotografiše i snimi prostor u kome se vrši inspekcijski nadzor i druge stvari koje su predmet nadzora;
- 8) obezbedi dokaze.

Saglasno članu 268b Zakona o radu, poslodavac, odgovorno lice kod poslodavca i zaposleni dužni su da inspektoru omogućue vršenje nadzora, uvid u dokumentaciju i nesmetan rad i da mu obezbede podatke potrebne za vršenje inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonom. Omogućavanje vršenja nadzoru inspektoru je zakonska obaveza, koja je prekršajno i krivično kažnjiva. Kod nenajavljenih nadzora inspekcije, argumenti poslodavaca koji imaju politiku da sve posete moraju biti najavljene i zabeležene, te da pristup poslovnom prostoru nije dozvoljen nepozvanim licima jednostavno nisu pravno valjani i ne mogu biti iznad zakona, službenog svojstva ovlašćenja i službenih poslova inspektora. Nadzirani subjekat je dužan da inspektoru **omogućí uvid** u one evidencije i drugu dokumentaciju i isprave, odnosno podatke koje inspektor nije mogao da pribavi po službenoj dužnosti. Za takve podatke postoji obaveza nadziranog subjekta da ih učini dostupnim inspektoru i u odnosu na njih mogu se javiti štetne posledice po nadziranog subjekta. Ako stranka uprkos nalogu ne podnese ispravu organ ceni, s obzirom na okolnosti slučaja, od kakvog je to značaja za odlučivanje o upravnoj stvari (član 122. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku). U tom smislu, sumnja koja proistekne zbog uskraćivanja informacija, odnosno nedostavljanja dokaza i podataka od strane nadziranog subjekta koje je, u skladu sa zakonom, dužan da dostavi inspekciji, inspekcija može oceniti kao zloupotrebu prava u postupku (zloupotrebu procesnih prava), što u postupku inspekcijskog nadzora biti na štetu nadziranog subjekta.

Ako više inspekcija vrši zajednički nadzor, nadzirani subjekt ima pravo da inspektoru uskrati davanje podataka i izjava koje je dao jednom inspektoru, čime se postiže njegovo administrativno rasterećenje i podstiče koordinacija i saradnja među inspekcijama, deljenje informacija, efikasnost i ekonomičnost postupanja. Isto tako, nadzirani subjekt 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 neophodno radi preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Inspektor ima ovlašćenje da izvrši **uvid u ličnu kartu** ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica koja su zatečena na mestu nadzora. S ovim u vezi, Zakon o ličnoj karti (član 21. stav 1.) propisuje da je lice koje je po odredbama ovog zakona dužno da ima ličnu kartu dužno da je nosi i da je pokaže na zahtev službenog lica ovlašćenog za legitimisanje. Istim zakonom je propisan prekršaj za lice koje odbije da pokaže ličnu kartu službenom licu ovlašćenom za legitimisanje (član 29. tačka 6). Ovo ovlašćenje je vrlo korisno za vršenje terenskog inspekcijskog nadzora i u svemu odgovara statusu inspektora kao službenog lica. Istovremeno, izbegava se neopravdano trošenje policijskih resursa i angažovanje pripadnika policije (npr. saobraćajna policija, komunalna milicija), na traženje inspekcije, samo radi vršenja ovlašćenja utvrđivanja identiteta lica uvidom u ličnu ispravu.

U slučaju opravdane bojazni da neki dokaz kasnije **neće moći da se izvede** ili da će njegovo kasnije izvođenje biti **otežano**, dokaz može da se izvede u toku postupka ili pre pokretanja postupka (**obezbeđenje dokaza**). Obezbeđenje dokaza vrši se po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ili lica koje ima pravni interes. O obezbeđenju dokaza u postupku inspekcijskog nadzora, koje se vrši po službenoj dužnosti, inspektor donosi **zaključak**..

Obezbeđenje dokaza može da se sprovede i pre traženja naloga za inspekcijski nadzor. Može, tako, da se sprovede i pre traženja dopunskog naloga za inspekcijski nadzor, ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom, pa je potrebno

da inspektor pribavi dopunu tog naloga za inspekcijski nadzor (dopunski nalog), nakon čega nastavlja postupak. Na primer, inspektor je nalogom ovlašćen da proveri poslovanje nadziranog subjekta za 2017. i 2018. godinu, zbog čega je neophodno da izvrši uvid u poslovnu dokumentaciju za te godine; međutim, u toku provere poslovne dokumentacije, inspektor je utvrdio da je, radi potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja, potrebno izvršiti uvid u određene ugovore i prateću dokumentaciju iz 2016. godine, jer se njihovi finansijski i pravni efekti prenose na 2017. godinu, koja je obuhvaćena nalogom. Pitanje je u bliskoj vezi sa predmetom nadzora, pa je inspektor zatražio i dobio dopunski nalog za inspekcijski nadzor. Kada u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, a nije u bliskoj vezi sa tim predmetom, pri čemu su ispunjeni uslovi za vanredan inspekcijski nadzor, inspektor za vršenje tog nadzora koji je izvan granica utvrđenog predmeta pribavlja zaseban nalog za vanredan inspekcijski nadzor. Pre traženja tog zasebnog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano. Primera radi, inspektor je u proveri ostvarenja prava iz radnog odnosa, utvrđenih u nalogu za inspekcijski nadzor, utvrdio da je nužno proveriti i određena pitanja bezbednosti i zdravlja na radu, zbog čega je zatražio i dobio zaseban nalog za inspekcijski nadzor.

9. Zapisnik o inspekcijskom nadzoru

O preduzetim radnjama u cilju dokazivanja, inspektor sastavlja zapisnik. **Zapisnik** o inspekcijskom nadzoru spada u ključne isprave koje služe kao dokazi u prekršajnom postupku, odnosno u ključne dokaze u prekršajnom postupku koji se pokreće i vodi povodom sumnje na izvršenje prekršaja iz oblasti inspekcijskog nadzora.

Zakon o opštem upravnom postupku u članu 63. predviđa da se zapisnik sastavlja o usmenoj raspravi, drugoj važnijoj radnji u postupku i o važnijim usmenim izjavama stranaka, drugih učesnika u postupku i trećih lica. U zapisnik se unosi naziv organa, radnja koja se preduzima, mesto, dan i čas kada se radnja preduzima, upravna stvar koja je predmet postupka, lična imena ovlašćenih službenih lica, prisutnih stranaka, njihovih zastupnika i drugih lica i opis toka i sadržine preduzete radnje i datih izjava kao i podatak o ispravama koje su korišćene. Zapisnik koji je sačinjen saglasno propisu je javna isprava i dokaz o toku i sadržini preduzetih radnji i datih izjava, izuzev u delovima na koje je stavljena primedba. Dozvoljeno je, dakle, dokazivati netačnost zapisnika, jer postoji oboriva pravna pretpostavka o njegovoj tačnosti.

Prema članu 35. Zakona o inspekcijskom nadzoru, inspektor sačinjava zapisnik o inspekcijskom nadzoru, a u zapisnik se unose: podaci iz naloga za inspekcijski nadzor ako je izdat; vreme i mesto inspekcijskog nadzora, a naročito navođenje osnova i obrazloženje razloga koji su usloveli da se inspekcijski nadzor vrši van radnog vremena nadziranog subjekta; opis preduzetih radnji i popis preuzetih dokumenata; podaci o broju uzetih uzoraka i predlozima koje u vezi sa uzimanjem uzoraka daje ovlašćeno lice nadziranog subjekta; izjave koje su date; opis drugih izvedenih dokaza; zahtevi za izuzeće koji su podneti; utvrđeno činjenično stanje; konstatacija zakonitog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta; opis otkrivenih nezakonitosti, sa navođenjem dokaza na osnovu kojeg je određena činjenica utvrđena i pravnog osnova za utvrđivanje nezakonitosti; mere koje se izriču sa navođenjem pravnog osnova na kome su zasnovane i rokom za postupanje po njima; odgovarajuća obrazloženja; obaveza nadziranog subjekta da obaveštava inspektora o postupanju po merama i rok za to obaveštavanje; podaci o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, ako su podnete, odnosno izdatim prekršajnim naložima, ako su izdati, odnosno, u skladu sa članom 42. stav 3. ovog zakona, nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga; podaci o drugim merama i radnjama na koje je inspektor ovlašćen, ako su preduzete; rok za davanje primedbi na zapisnik; navođenje da je zapisnik sa ili bez primedbi pročitao licu koje prisustvuje nadzoru; drugi podaci i navodi od značaja za inspekcijski nadzor.

Nadzirani subjekat ima pravo da bude upoznat sa aktima donetim u postupku inspekcijskog nadzora (zapisnik i upravni akti: zaključak i rešenje) i da mu se ti akti dostave. Preventivne mere i mere za otklanjanje nezakonitosti (nepravilnosti), a koje nisu teže prirode, nalažu se prvo na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, pa ako ne budu izvršene – onda rešenjem, a ostale upravne mere koje izriče inspektor u slučaju povrede zakona ili verovatne povrede zakona – mere za otklanjanje nezakonitosti (korektivne mere) koje su teže prirode i mere naredbe, zabrane i zaplene – izriču se rešenjem.

Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, ali ga je dozvoljeno napadati žalbom protiv rešenja, odnosno tužbom u upravnom sporu.

Članom 35. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim se uređuje zapisnik o inspekcijskom nadzoru, pre izmena i dopuna iz 2018. godine bilo je propisano da ovlašćeno lice nadziranog subjekta može da odbije da potpiše ili primi zapisnik, što inspektor konstatuje u pisanom obliku i u zapisniku navodi razloge zbog kojih su potpisivanje ili prijem zapisnika odbijeni. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 95/18) izmenjene su ove odredbe, tako da je sada članom 35. stav 4. Zakona o

inspekcijskom nadzoru propisano da ovlašćeno lice nadziranog subjekta može da odbije da primi zapisnik, što inspektor konstatuje u pisanom obliku i u zapisniku navodi razloge zbog kojih je prijem zapisnika odbijen. Prema tome, iz ovih odredaba brisano je da se zapisnik potpisuje od strane nadziranog subjekta. Isto je učinjeno i u pogledu kontrolne liste, koja je prema članu 35. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, sastavni deo zapisnika, te time deli njegovu pravnu sudbinu. Brisani je prethodni član 14. stav 3. ovog zakona, kojim je bilo propisano da sadržina kontrolne liste i činjenice konstatovane u njoj moraju biti overene potpisom inspektora i nadziranog subjekta, odnosno prisutnog lica. Razumemo da, nakon izmena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru, nadzirani subjekat prima zapisnik bez potpisivanja i potvrđivanja sadržine zapisnika, pri čemu inspektor može da traži, a nadzirani subjekat, odnosno njegov zastupnik ili predstavnik može da potpisom potvrdi prijem zapisnika sačinjenog na licu mesta uz naznaku datuma prijema, što je druga stvar u odnosu na potpisivanje sadržine zapisnika pre izmena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru (potvrda radnje prijema prijema zapisnika, a ne potvrda sadržine zapisnika). Izmene Zakona o inspekcijskom nadzoru kojima je brisana obaveza i potreba potpisivanja zapisnika učinjene su, inače, radi stvaranja normativnih uslova za uvođenje informacionog sistema e-Inspektor, u skladu sa odredbama Zakona o elektronskoj upravi, prvenstveno kako bi se stvorili uslovi za dostavljanje i razmenu podataka i dokumenata u elektronskom obliku.

U odnosu na zapisnik mogu se staviti primedbe. Nadzirani subjekat ima pravo da u pisanom obliku stavi primedbe na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, odmah ili u roku od pet radnih dana od njegovog prijema. Nepostojanjem obaveze potpisivanja zapisnika o inspekcijskom nadzoru stranci se ne uskraćuje pravo na izjašnjavanje, jer ona ima zakonski rok od pet radnih dana od prijema zapisnika da stavi primedbe na zapisnik. Ukoliko u tom roku ne bi stavila primedbe na zapisnik, smatra se da nema primedaba, tj. da je saglasna sa sadržinom zapisnika i on bi imao snagu javne isprave. Inspektor ocenjuje primedbe, sve zajedno i svaku zasebno, i u međusobnoj vezi, a posle toga može da izvrši dopunski inspekcijski nadzor, da bi utvrdio činjenice na koje se primedbe odnose. Ako su u primedbama na zapisnik iznete nove činjenice i novi dokazi, zbog kojih treba izmeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili drukčije pravne i druge ocene, inspektor o tome sastavlja dopunu zapisnika, na koju se ne može staviti primedba, kako se ne bi stvarale pretpostavke da neki postupci inspekcijskog nadzora, takoreći, teku unedogled. Ako, pak, u primedbama na zapisnik nisu iznete nove činjenice i novi dokazi, te ne treba izmeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili drukčije pravne i druge ocene, sačinjava se obaveštenje. Postupajući po primedbama na zapisnik, inspektor može da izmeni predloženu ili naloženu, odnosno izrečenu meru ili da odustane od nje. Time postoji pravna zaštita stranke prilikom izricanja mere na zapisnik izražena kroz propisano pravno sredstvo – primedbe na zapisnik. Ako, pak, inspektor ne izmeni ili ne odustane od mere po primedbi, a stranka (nadzirani subjekat) i dalje misli da je u pravu i ne postupi po izrečenoj meri, inspektor donosi rešenje, a na to rešenje stranka ima pravo žalbe. Članom 63. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, zapisnik sastavljen saglasno navedenim odredbama ovog člana je javna isprava. Zapisnik je dokaz o toku i sadržini preduzetih radnji postupka i datih izjava, izuzev u delovima na koje je stavljena primedba.

Nadzirani subjekat ima pravo na obrazloženu odluku, što je u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima, sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava i domaćim zakonodavstvom. U skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, zapisnik – osnovni, dopunski (uključujući dopunu zapisnika kojom se odlučuje o primedbama na zapisnik) i kontrolni – i rešenje obavezno sadrže obrazloženje. Obrazloženje je uslov njihove pravne valjanosti. Rešenje obavezno sadrži obrazloženje, kao njegov sastavni deo. Zakon o opštem upravnom postupku u članu 140. stav 4. propisuje da obrazloženje rešenja mora da bude razumljivo i da sadrži kratko

izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog. Obrazloženje sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Ako je odlučeno po slobodnoj oceni, obrazloženje sadrži i propis koji organ ovlašćuje na to, razloge kojima se rukovodio pri odlučivanju i u kojim granicama i s kojim ciljem je primenio ovlašćenje da odlučuje po slobodnoj oceni. Ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na zakon koji to predviđa.

10. Rešenje inspektora rada

Članom 16. stav 1. i članom 136. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku određeno je da se upravnim aktom - rešenjem odlučuje i o obavezi stranke.

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 25. uređuje mere upravljene prema nadziranom subjektu (upravne mere) i njihovu srazmernost.

Propisano je da nadziranom subjektu inspektor može izreći upravnu meru, i to:

- 1) preventivnu meru;
- 2) meru za otklanjanje nezakonitosti (korektivnu meru);
- 3) posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili
- 4) meru za zaštitu prava trećih lica.

Čl. 25 – 29. Zakona o inspekcijskom nadzoru sistematizovane su upravne mere koje se izriču u postupku inspekcijskog nadzora. U tom smislu, svaka upravna mera koju inspektor izriče u skladu sa posebnim zakonom spada u neku od navedene četiri vrste upravnih mera prema Zakonu o inspekcijskom nadzoru.

Uređujući načelo srazmernosti, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 6. propisuje da organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke, a kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa.

Za svaku od upravnih mera zahteva se da budu srazmerna. Inspektor izriče one mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama, tako da se rizikom delotvorno upravlja, i kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa, a pritom se obavezno stara o tome da upravne mere budu srazmerne ekonomskoj snazi nadziranog subjekta, da se njihove štetne posledice svedu na najmanju meru i nastavi održivo poslovanje i razvoj nadziranog subjekta. Ključna stvar je, dakle, ostvarivanje svrhe propisa (član 6. Zakona o opštem upravnom postupku i član 25. Zakona o inspekcijskom nadzoru), što stoji u neposrednoj vezi sa članom 2. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je određen cilj inspekcijskog nadzora i pretpostavlja upotrebu ciljnog tumačenja pravnih normi.

Srazmernost se ceni u pogledu elemenata upravne mere koja se izriče, kao i u pogledu drugih radnji u postupku, koje su po svom predmetu i prirodi za to podobne. *Primeri:* ostavljanje roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, koji je primeren, odnosno srazmeran obavezi, uzimajući u obzir procenjeni rizik, obim obaveze, finansijska sredstva koja ja potrebno izdvojiti, investiciona ulaganja koja je potrebno učiniti, dostupnost uređaja koja je potrebno nabaviti i dr; nalog stranci ili trećem licu da podnese određenu ispravu u primerenom roku, odnosno roku u trajanju koje je srazmerno za izvršenje ovog naloga; trajanje inspekcijskog nadzora naspram sadržine i obima predmeta inspekcijskog nadzora i dr.

Članom 268a tačka 5) Zakona o radu propisano je da je u postupku inspekcijskog nadzora inspektor ovlašćen da nalaže preduzimanje preventivnih i drugih mera za koje je ovlašćen u skladu sa zakonom radi sprečavanja povreda zakona. Zakon o radu u članu 269. stav 1. propisuje da je u vršenju inspekcijskog nadzora, inspektor rada ovlašćen da rešenjem naloži poslodavcu da u određenom roku ukloni utvrđene povrede zakona, podzakonskog akta, opšteg akta i ugovora o radu.

U postupku inspekcijskog nadzora sačinjava se zapisnik o inspekcijskom nadzoru - u koji se unose podaci o izvedenim dokazima i utvrđenim činjenicama, donose upravni akti, i to zaključci – kao akti kojima se upravlja postupkom i rešenja, kojima se odlučuje o procesnim i materijalnim pravima i obavezama privrednih subjekata. Nadzirani subjekat ima pravo da bude upoznat sa

aktima donetim u postupku inspekcijskog nadzora (zapisnik i upravni akti: zaključak i rešenje) i da mu se ti akti dostave. Preventivne mere i mere za otklanjanje nezakornosti (nepravilnosti) – koje se još nazivaju i korektivne mere, a koje korektivne mere nisu teže prirode, nalažu se prvo na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, pa ako ne budu izvršene – onda rešenjem, a ostale upravne mere koje izriče inspektor u slučaju povrede zakona ili drugog propisa – mere za otklanjanje nezakornosti (korektivne mere) koje su teže prirode i mere naredbe, zabrane i zaplene, kao i mere za zaštitu prava trećih lica – izriču se rešenjem. Izricanje preventivnih i korektivnih mera na zapisnik, pa potom rešenjem, ako zapisnički naložene mere ne budu izvršene, izražava postupnost u inspekcijskom postupanju, u skladu sa načelom srazmernosti.

Cilj inspekcijskog nadzora ostvaruje se preventivnim delovanjem ili izricanjem upravnih mera u postupku inspekcijskog nadzora, među kojima su i preventivne mere. Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 26, uređujući preventivne mere, propisuje da inspektor u zapisniku određuje odgovarajuće preventivne mere, ako je to potrebno da bi se sprečio nastanak nezakornosti i štetnih posledica. Ako nadzirani subjekat ne postupi po preventivnim merama određenim u zapisniku, inspektor izriče te mere rešenjem.

Preventivne mere su:

1) upozoravanje nadziranog subjekta o njegovim obavezama iz zakona i drugih propisa, kao i o propisanim radnjama i merama upravljanim prema nadziranom subjektu i sankcijama za postupanja suprotna tim obavezama;

2) ukazivanje nadziranom subjektu na mogućnost nastupanja štetnih posledica njegovog poslovanja ili postupanja;

3) nalaganje nadziranom subjektu preduzimanja ili uzdržavanja od određenih radnji radi otklanjanja uzroka verovatnih štetnih posledica, kao i odgovarajućih mera predostrožnosti u cilju sprečavanja nastanka mogućih štetnih posledica;

4) druge mere kojima se postiže preventivna uloga inspekcijskog nadzora.

Neregistrovanom subjektu se ne može izreći preventivna mera, budući da on nije ispunio osnovni uslov za zakonito poslovanje – nije se registrovao. Član 26. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim se uređuju preventivne mere, primenjuje se neposredno u oblastima u kojima preventivne mere nisu predviđene u posebnom zakonu i zajedno sa preventivnim merama propisanim u posebnom zakonu (ako su takve mere propisane posebnim zakonom).

Član 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru uređuje mere za otklanjanje nezakornosti (mere za otklanjanje nepravilnosti, korektivne mere), propisivanjem da ako otkrije nezakornost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakornost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakornosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Nadzirani subjekat dužan je da pisano obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene, otklonio nezakornost i štetne posledice i ispunio propisane obaveze, i ako jeste - inspektor okončava postupak dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakornosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju, u skladu sa članom 37. stav 2. ovog zakona. Radi utvrđivanja da li su blagovremeno preduzete naložene, odnosno predložene mere, nezakornost i štetne posledice otklonjene i propisane obaveze ispunjene, inspektor je ovlašćen da od nadziranog subjekta traži da uz obaveštenje priloži dokaze - dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.), odakle je vidljivo da su utvrđena nezakornost i njene štetne posledice otklonjene, a propisane obaveze ispunjene. Poslodavac je dužan da, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka roka za otklanjanje utvrđene povrede, obavesti inspekciju rada o izvršenju rešenja.

Pitanje koje se postavlja je kada inspektor rada izriče mere za otklanjanje nezakonitosti rešenjem, a kada na zapisnik o inspekcijskom nadzoru? Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 27. stav 1. propisuje da ako otkrije nezakonitost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakonitost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Stavom 4. istog člana propisano je da ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispunji propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza. Stav 5. istog člana propisuje da inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. S obzirom da Zakon o radu u članu 269. stav 1. propisuje da je inspektor rada ovlašćen – dakl, ne dužan - da rešenjem naloži poslodavcu da u određenom roku otkloni utvrđene povrede zakona, podzakonskog akta, opšteg akta i ugovora o radu, time postoji pravni prostor za izricanje mera za otklanjanje nezakonitosti na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, u skladu sa članom 27. stav 1. Zakona, a kada nisu u pitanju teže nezakonitosti iz člana 27. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Inspektor rada prema posebnom zakonu, dakle, nije dužan da donese rešenje, nego je na to ovlašćen (u pitanju je ovlašćenje/pravo, a ne obaveza/dužnost). Na primenu Zakona o radu upućuju i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu ("Službeni glasnik RS", br. 36/2010) u članu 34. i Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Službeni glasnik RS", br. 128/2014) u članu 36, čime postoji isti pravni režim postupanja u nadzoru nad primenom ovih zakona. S druge strane, u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, inspektor rada je dužan da donese rešenje, a na osnovu člana 67. stav 1. Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu ("Službeni glasnik RS", br. 01/2005, 91/2015 i 113/2017 - dr. zakon), kojim je propisano da preduzimanje mera i radnji čijom primenom i izvršavanjem se, u skladu sa odredbama ovog zakona, obezbeđuje zaštita bezbednosti i zdravlja na radu zaposlenih - inspektor rada nalaže rešenjem. U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu se, dakle, ne može primeniti član 27. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Iz značenja i dikcije odredaba Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, za razliku od Zakona o radu, proizlazi obaveza (dužnost) donošenja rešenja. U oblasti radnih odnosa, dužnost donošenja rešenja propisuje Zakon o štrajku ("Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Službeni glasnik RS", br. 101/2005 - dr. zakon i 103/2012 - odluka US), i to u članu 17. stav 2, kojim je propisano da se u vršenju inspekcijskog nadzora nad primenom ovog zakona donosi rešenje kojim se nalaže otklanjanje utvrđenih povreda ovog zakona ako štrajk nije organizovan u skladu sa ovim zakonom.

Zakon o radu u članu 269. stav 2. propisuje da je inspektor rada ovlašćen da rešenjem naloži poslodavcu da sa zaposlenim koji je zasnovao radni odnos u smislu člana 32. stav 2. ovog zakona, zaključi ugovor o radu u pisanom obliku. Zakon o radu ovde propisuje da se radi o ovlašćenju inspektora, međutim, mišljenja smo da u ovom slučaju nema mesta izricanju ove mere na zapisnik, nego da se ona izriče rešenjem. Do ovog stava dolazi se dovođenjem u vezu ovih odredaba i člana 28. Zakona o inspekcijskom nadzoru (sistemska i ciljno tumačenje), i to stava 4, kojim je propisano da inspektor može izreći i drugu posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene, kad je to određeno posebnim zakonom, a u ovom slučaju radi se o posebnoj meri naredbe koja je određena Zakonom o radu, kao posebnim zakonom, i u članu 269. izdvojena iz grupe mera za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti iz stava 1. u poseban stav 2. Posebne mere naredbe iz člana 28. Zakona o inspekcijskom nadzoru izriču se rešenjem. To je u skladu sa članom 37. stav 1.

Zakona o inspekcijskom nadzoru (član 27. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru je izuzetak od ovog pravila) u vezi sa članom 28. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Takođe, mera iz člana 269. stav 2. Zakona o radu je mera za suzbijanje "rada na crno", kao pojavnog oblika sive ekonomije, a poslodavci koji angažuju radnike bez valjanog pravnog osnova ("na crno") su, saglasno članu 33. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, u pogledu vođenja postupka inspekcijskog nadzora upodobljeni neregistrovanim subjektima, prema kojima se donosi rešenje, pa i iz sadržine, prirode i smisla ovih odnosa dodatno proizlazi da se mera nalažanja zaključenja ugovora o radu u pisanom obliku izriče rešenjem.

Inspektor može istovremeno izreći više mera za otklanjanje nezakonitosti. Mera otklanjanja nezakonitosti ne isključuje istovremenu primenu drugih mera propisanih zakonom.

Ako postoji nezakonitost (nepravilnost), onda se, dakle, nalaže korektivna mera (mera za otklanjanje nezakonitosti/nepravilnosti). Preventivne mere se izriču kada nepravilnost ne postoji, a potrebno je odrediti ovakvu meru da bi se sprečilo da do nje dođe. Kriterijum da li se izriču korektivne ili preventivne mere je, dakle, da li postoji nepravilnost ili iz utvrđenih činjenica, odnosno činjenica koje su učinjene verovatnim proizlazi zaključak da će, po redovnom sledu događaja, tj. po redovnoj uzročno-posledičnoj vezi, doći do nastanka nepravilnosti i štete, pa je to potrebno sprečiti.

Posebne mere naredbe, zabrane i zaplene uređene su u članu 28. Zakona o inspekcijskom nadzoru. U tom smislu, inspektor rada je ovlašćen da rešenjem naloži poslodavcu da sa zaposlenim koji je zasnovao radni odnos u smislu člana 32. stav 2. ovog zakona, zaključi ugovor o radu u pisanom obliku.

U skladu sa članom 37. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru i članom 136. Zakona o opštem upravnom postupku, inspektor rešenjem odlučuje o merama upravljenim prema nadziranom subjektu, a u skladu sa čl. 26. i 27. Zakona o inspekcijskom nadzoru, ovlašćen je da upravne mere – preventivne i korektivne mere prvo izrekne zapisnički, pa potom rešenjem, u slučaju neizvršenja zapisnički naloženih mera.

Članom 273. stav 1. tačka 8) i st. 2. i 3. Zakona o radu propisan je prekršaj poslodavca sa svojstvom pravnog lica, preduzetnika i odgovornog lica u pravnom licu, odnosno zastupnika pravnog lica ako ne postupi po rešenju inspektora rada u skladu sa odredbama ovog zakona (čl. 269. i 271). Sledstveno, kada inspektor rada utvrdi da je povređen Zakon o radu, a da za tu povredu nije propisan prekršaj, naložiće poslodavcu da ispravi utvrđenu nezakonitost. Ako poslodavac ne bi postupio po mere inspektora rada naloženoj na zapisnik, niti po rešenju inspektora rada, koje je bi potom usledilo ili bi bilo doneto bez zapisničkog nalažanja mere, poslodavac bi bio prekršajno odgovoran za neizvršenje rešenja inspektora rada. Zakon o inspekcijskom nadzoru za prekršaj koji se sastoji u neizvršenju rešenja koje je doneto u postupku inspekcijskog nadzora izričito traži da bude izvršno (član 56. ovog zakona).

Rešenjem kojim nalaže otklanjanje utvrđene povrede propisa u određenom roku, inspektor rada ne odlučuje meritorno o radno-pravnom statusu zaposlenog. Inspektor rada poslodavcu nalaže otklanjanje utvrđenih povreda propisa, a poslodavac, postupajući po naloženoj meri, meritorno odlučuje u toj radnopravnoj stvari. U tome se sastoji **ključna razlika u nadležnosti inspektora rada u vršenju nadzora nad primenom propisa u oblasti rada i suda u zaštiti prava zaposlenih**, i dva zasebna pravna postupka – inspekcijskog nadzora i parnice iz radnog odnosa. Postupajući po službenoj dužnosti i nalažući otklanjanje utvrđenih povreda propisa, inspektor rada prvenstveno postupa radi zaštite javnog interesa, koji se sastoji u doslednoj primeni propisa kojima je država uredila oblast rad ai radnih odnosa. S obzirom da se javni interes i privatni interes zaposlenog podudaraju i preklapaju, odnosno povezani su, može da se stekne utisak da je funkcija inspektora rada pojavljuje zaštita pojedinačnih interesa zaposlenih lica.

11. Žalba - drugostepeni postupak i tužba - upravni spor

Protiv rešenja inspektora može se izjaviti žalba ministru rada u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja. Žalba na rešenje iz člana 271. ovog zakona (tzv. vraćanje zaposlenog na rad, tj. rešenje o odlaganju izvršenja rešenja poslodavca o otkazu ugovora o radu) ne odlaže izvršenje rešenja. Ministar, odnosno lice koje on ovlasti dužno je da u roku od 30 dana od dana prijema žalbe odluči po žalbi.

Saglasno Zakonu o inspekcijском nadzoru, koji se primeuje na postupanje po žalbi na rešenje inspektora rada, osim u pogledu rešenja iz člana 271. Zakona o radu, žalba odlaže izvršenje rešenja, a izuzetno od toga, žalba ne odlaže izvršenje rešenja kada je, saglasno delokrugu inspekcije, neophodno preduzimanje hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, što se posebno obrazlaže u rešenju. Ovo zakonsko rešenje je na liniji odredaba Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je u članu 154. propisano 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 obavешten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano. Članom 155. Zakona o opštem upravnom postupku 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. Takođe, Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da rešenje ne može da se izvrši dok ne istekne rok za žalbu, ako zakonom nije drukčije propisano, a, izuzetno, izvršava se pre isteka roka za žalbu, kao i posle podnošenja žalbe, ako bi odlaganje izvršenja teže ugrozilo javni interes.

Član 39. stav 4. Zakona o inspekcijском nadzoru predviđa da u slučaju da je prvostepena odluka inspektora već jedanput bila poništena, drugostepeni organ ne može je opet poništiti i uputiti predmet inspekciji na ponovni postupak, nego će sam rešiti ovu upravnu stvar. Time se sprečava višestruko poništavanje i odugovlačenje postupka.

Odluka drugostepenog organa po žalbi je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor, u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima. Upravni spor rešava Upravni sud, kao sud posebne nadležnosti. Upravni spor pokreće se tužbom. U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita.

Presudom u upravnom sporu se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje ponovnog rešavanja po žalbi, odnosno stanje ponovnog rešavanja po zahtevu stranke u prvostepenom postupku, ako je žalba bila zakonom isključena (stanje pre nego što je poništen akt donet).

Pitanje koje se postavlja je da li je dopušteno voditi upravni spor kod odlučivanja inspektora rada prema članu 271. Zakona o radu?

Članom 271. Zakona o radu propisano je da inspektor rada može svojim rešenjem odložiti izvršenje rešenja poslodavca o otkazu ugovora o radu, na zahtev zaposlenog podnet u roku od 15 dana od dana pokretanja radnog spora, ukoliko nalazi da je tim rešenjem očigledno povređeno pravo zaposlenog. S druge strane, inspektor rada će odbiti takav zahtev ako nađe da pravo zaposlenog nije očigledno povređeno. Inspektor rada je dužan da donese rešenje o postavljenom zahtevu u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva zaposlenog. Protiv rešenja koje inspektor može doneti o postavljenom zahtevu može se izjaviti žalba ministru, u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja, saglasno članu 272. Zakona o radu. Članom 272. stav 4. Zakona o radu propisano je da protiv konačnog rešenja iz člana 271. stav 1. i 2. tog zakona ne može da se pokrene upravni spor.

U odnosu na pitanje da li je dopušteno vođenje upravnog spora protiv rešenja inspektora rada donetog primenom člana 271. Zakona o radu, prisutna su dva pravna shvatanja.

Po prvom shvatanju, izjavljivanje tužbe u upravnom sporu nije dozvoljeno, po izričitoj odredbi člana 272. stav 2. Zakona o radu. Konačni upravni akt inspektora (rešenje iz člana 271. stav 1. i 2. Zakona o radu) ne može se pobijati tužbom u upravnom sporu. Članom 3. stav 1. Zakona o upravnim sporovima propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. Kako je zaposleni već pokrenuo radni spor u trenutku donošenja odluke inspektora rada o zahtevu za odlaganje izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu, o tužbenom zahtevu zaposlenog za vraćanje na rad raspravljaće se u parničnom postupku. Članom 438. Zakona o parničnom postupku propisano je da u postupku u parnicama iz radnih odnosa, a naročito prilikom određivanja rokova i ročišta, sud posebno vodi računa o potrebi hitnog rešavanja radnih sporova. Sledstveno, smatramo da se namera Zakonodavca ogleda u privremenoj inspekcijskoj zaštiti kod očigledne povrede prava zaposlenog do završetka radnog spora, koji je hitan. Iz navedenog razloga, Zakonom o radu je isključena mogućnost vođenja upravnog spora.

Po drugom pravnom shvatanju, tužba u upravnom sporu može se izjaviti povodom rešavanja o zahtevu za odlaganje izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu. U prilog ovog pravnog shvatanja govori i presuda Upravnog suda 7 U. br. 3020/2013(1) od 31.10.2013. godine u kojoj je sud našao da osporeno rešenje Ministarstva rada i socijalne politike RS – Inspektorata za rad predstavlja akt iz člana 3. Zakona o upravnim sporovima, za čiju ocenu zakonitosti je nadležan Upravni sud. U konkretnom predmetu sud je cenio da tužilac ima pravo da podnese tužbu Upravnom sudu radi odlučivanja o zakonitosti konačnog rešenja inspektora rada kojim je odloženo izvršenje rešenja o otkazu ugovora o radu. Članom 3. stav 1. Zakona o upravnim sporovima propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. Tužbu u upravnom sporu mogu podneti: (1) zaposleni koji je istakao zahtev za odlaganje izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu; i (2) poslodavac koji je doneo rešenje o otkazu ugovora o radu.

Osnovno pitanje je, prema tome, da li postoji identitet između odlučivanja u predmetu spora o zakonitosti prestanka radnog odnosa, kao parnici iz radnih odnosa koja se vodi pred parničnim sudom, i o zakonitosti upravnog akta kojim se odlaže izvršenje rešenja o prestanku radnog odnosa, kao upravno-sudskoj stvari? Odnosno da li se ovo odlučivanje može ili ne može podvesti pod isti oblik odlučivanja i sudske zaštite, tj. da li se sudska zaštita koja bi se ostvarivala u upravnom sporu već ostvaruje pred parničnim sudom u postupku u parnicama iz radnih odnosa, budući da je zaposleni pokrenuo radni spor, saglasno članu 271. Zakona o radu?

Članom 1. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 49/13 - odluka US, 74/13 - odluka US i 55/14) propisano je da se ovim zakonom uređuju pravila postupka za pružanje sudske pravne zaštite po kojima se postupa i odlučuje u parnicama za rešavanje sporova nastalih povodom sporova iz radnih odnosa, osim sporova za koje je posebnim zakonom propisana druga vrsta postupka. Članom 3. stav 1. Zakona o upravnim sporovima propisano je da se u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita.

Na stanovištu smo da pravna i faktička suština pravne stvari i odnosa u pitanju govori u prilog shvatanju da postoji identitet (istovetnost) odlučivanja i, posledično, nemogućnost vođenja upravnog spora, jer je već obezbeđena sudska zaštita pred parničnim sudom u radnom sporu. Dodatni argument je propisana posledica u vidu očigledne povrede prava zaposlenog, kao uslova za donošenje rešenja iz člana 271. Zakona o radu, tako da se odlaganje izvršenja rešenja o odlaganju otkaza ugovora o radu ne donosi po svakom zahtevu zaposlenog, nego samo ako inspektor rada nađe da je rešenjem poslodavca o otkazu ugovora o radu očigledno povređeno

pravo zaposlenog. Očigledna povreda prava podrazumeva visok nivo ubedljivosti i pouzdanosti dokaza i utvrđenih činjenica i okolnosti, koji su kod inspektora rada, kao ovlašćenog službenog lica koje vodi postupak inspekcijskog nadzora i donosi odluku slobodnom ocenom dokaza, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka (član 10. Zakona o opštem upravnom postupku), stvorili sud o neophodnosti inspekcijske intervencije u konkretnom slučaju. Radi se, prema tome, ne o običnoj sumnji, nego o utemeljenom zaključku, odnosno o utvrđenom skupu činjenica koje neposredno potkrepljuju osnovan zaključak i opravdavaju intervenciju inspekcije u vidu odlaganja izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu.

12. Iniciranje prekršajnog postupka

Članom 270. Zakona o radu propisano je da će inspektor rada podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako nađe da je poslodavac, odnosno direktor ili preduzetnik, povredom zakona ili drugih propisa kojima se uređuju radni odnosi i podnošenje jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, izvršio prekršaj.

Članom 42. stav 1. 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.

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 („Optužno načelo“, član 88. Zakona o prekršajima), 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 (član 167. Zakona o prekršajima). Ovim sistemskim zakonom prekršaj je određen kao protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija.

Kada inspekcija u postupku inspeksijskog nadzora otkrije prekršaj koji je počinio nadzirani subjekat, ona podnosi nadležnom prekršajnom sudu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (član 179. Zakona o prekršajima). Najčešće je za prekršaje od prekršajnih sankcija propisana novčana kazna u rasponu i za njih se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Za prekršaje za koje je od prekršajnih sankcija propisana novčana kazna u fiksnom iznosu, inspektor izdaje prekršajni nalog (čl. 168. i 169. Zakona o prekršajima). Ako prema Zakonu o prekršajima nema uslova za izdavanje prekršajnog naloga u odnosu na pravno ili odgovorno lice, protiv oba lica biće podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Saglasno članu 179. Zakona o prekršajima, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi ovlašćeni organ ili oštećeni (ovlašćeni podnosilac zahteva). Ovlašćeni organi su organi uprave, ovlašćeni inspektori, 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. Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi se nadležnom prekršajnom sudu. Ako bi zahtev za pokretanje postupka podneo organ u čiju nadležnost ne spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni (nenadležni organ), prekršajni sud bi takav zahtev odbacio, jer ne postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka, budući da je zahtev podneo neovlašćeni organ, odnosno neovlašćeno lice.

Kada je za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nadležan drugi organ, on ima sva prava koja ima i javni tužilac kao stranka u postupku, osim onih koja pripadaju javnom tužiocu, kao državnom organu. Nadležni organ pisanim putem će obavestiti oštećenog da li je podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Ako nadležni organ podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaj za koji je propisana kazna zatvora, dužan je o tome da obavesti nadležnog javnog tužioca koji će odlučiti o preuzimanju gonjenja i o tome obavestiti nadležni organ.

Sadržina zahteva za pokretanje prekršajnog postupka uređena je Zakonom o prekršajima. Ovaj zahtev, između ostalog, sadrži: činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obeležje prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja i druge okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi; propis o prekršaju koji treba primeniti; predlog o dokazima koje treba izvesti, uz označenje ličnih imena i adresa svedoka, spise koje treba pročitati i predmete koji služe kao dokaz; podatke o tome da li je pokrenut krivični postupak ili postupak za privredni prestup za delo koje obuhvata obeležja prekršaja koji je predmet zahteva.

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 sudu 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.

Kada inspekcija, odnosno ovlašćeni organ podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i pokrene taj postupak, a sud utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka, zahtev za pokretanje postupka odbaciće rešenjem. Uslovi za pokretanje prekršajnog postupka ne postoje kada: radnja opisana u zahtevu nije prekršaj; sud nije stvarno nadležan za vođenje prekršajnog postupka; postoje osnovi koji isključuju odgovornost za prekršaj okrivljenog; je nastupila zastarelost za pokretanje prekršajnog postupka; je zahtev podneo neovlašćeni organ, odnosno neovlašćeno lice; postoje drugi zakonski razlozi zbog kojih se postupak ne može pokrenuti.

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. Rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja se podnosiocu zahteva ni okrivljenom. Protiv rešenja o pokretanju prekršajnog postupka nije dozvoljena žalba. Postupak se vodi samo u pogledu onog prekršaja i protiv onog okrivljenog na koji se odnosi rešenje o pokretanju prekršajnog postupka, osim ako nakon pokretanja prekršajnog postupka pravno lice protiv koga se vodi postupak, prestane da postoji, podnosilac 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.

Budući da se rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja podnosiocu zahteva ni okrivljenom, podatak da li je prekršajni postupak pokrenut dostupan je inspekciji preko jedinstvenog softverskog rešenja za inspekcije e-Inspektor, uvozom informacija sa informacionog sistema prekršajnih sudova – SIPRES, odnosno Portala sudova Srbije (link: <https://tpps.sipres.sud.rs/>).