

Др Милан Рапајић, доцент  
Правног факултеа Универзитета у Крагујевцу

УДК: 35.072.6

366.5

DOI: 10.46793/XVMajsko.709R

**ПОЈЕДИНИ АСПЕКТИ ЗАКОНА  
О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ**  
**Уз осврт на организационе моменте инспекцијских  
служби и инспекцијски надзор на основу  
Закона о заштити потрошача**

**Резиме**

*Инспекцијски надзор је према Закону о државној управи један од послова државне управе којим органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица. Надлежни органи зависно од резултата надзора овлашћени су да изричу одговарајуће мере уз поштовање начела инспекцијског поступка. Инспекцијски надзор уређен је посебним законом. Реч је о Закону о инспекцијском надзору из 2015. године. Извршен је осврт на поједине аспекте инспекцијског надзора: дефинисање; фазе одвијања; области друштвеног живота које су „покривене“ инспекцијским надзором; превентивно деловање; врсте инспекцијског надзора; покретање поступка инспекцијског надзора; умерени критички осврт на поједина решења Закона о инспекцијском надзору.*

*У раду је приметна акцентуализација организационих аспеката у раду инспекцијских служби, са посебним освртом на организацију Министарства трговине, туризма и телекомуникација када је реч о организовању инспекцијских служби. Иначе овај управни ресор врши надзор над Законом о заштити потрошача. На послетку рада, као суплемент закључку извршена је анализа Инспекцијског надзора на основу Закона о заштити потрошача. Аутор у коначном закључује да је инспекцијски надзор на основу Закона о заштити потрошача уређен као посебан облик институционалне (управне) заштите права и интереса потрошача.*

**Кључне речи:** *инспекцијски надзор; Закон о инспекцијском надзору; поједини аспекти: области друштвеног живота које су „покривене“ инспекцијским надзором; превентивно деловање; врсте инспекцијског надзора; покретање поступка инспекцијског надзора; организациони моменте инспекцијских служби; Министарство трговине, туризма и телекомуникација; инспекцијски надзор на основу Закона о заштити потрошача.*

## 1. Уводна излагања

Инспекцијски надзор представља значајну делатност државне управе и једна је од врсти управног надзора.<sup>1</sup> С обзиром да представља само један од облика управног надзора<sup>2</sup>, то значи да између њега и тих других видова управног надзора постоје разлике које се тичу питања субјеката који их врше, предмета, техника које се користе у раду, права и обавеза. По слову прве норме Закона о инспекцијском надзору, овим правним прописом се уређују: садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор. (чл. 1 Закона о инспекцијском надзору<sup>3</sup> – у даљем тексту Закон или евентуално ЗИН из 2015) На самом почетку је наведено да кад је у питању инспекцијски надзор реч је о значајној делатности државне управе. Тако се ЗИН из 2015 инспекцијски надзор дефинише као посао „државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.“<sup>4</sup> Из овакве

---

<sup>1</sup> „Инспекцијски надзор као облик управног надзора има знатно ширу примјену од осталих облика управног надзора тако да се у практичној примјени овај институт користи као синоним односно одредница за све врсте надзора ..... Управни надзор као једна од основних функција органа управе није довољно објашњен у правној теорији у свим сегментима овог надзора, нити сви облици управног надзора имају једнаку примјену. Органи управе обављају управни надзор над провођењем закона и других прописа, односно органи управе у оквиру овог института надзиру провођење закона и других прописа, законитости рада и поступања органа управе и институција које имају јавна овлашћења. Управни надзор обухвата: надзор над законитошћу аката којима се рјешава у управним стварима, надзор над законитошћу рада институција које имају јавна овлашћења и инспекцијски надзор.“ – Мухић, Н., *Приручник о практичном провођењу инспекцијског надзора у Федерацији Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2015, стр. 9.

<sup>2</sup> „Битна обележја инспекцијског надзора су: да је то пре свега, облик управног надзора, затим да је по правилу спољни облик надзора, да га обавља посебна групација службеника, односно инспектори, да инспектори поседују непосредна овлашћења за доношење управних аката и предузимање управних радњи. Три су основна материјална обележја инспекцијског надзора: обављање контроле, односно надзора, одлучивање о правима и обавезама субјеката надзора и предузимање и извршавање управних мера и радњи.“ Димитријевић, П., *Управно право – процесни део*, Ниш, 2012, стр. 205.

Перишић, С., *Организација и принципи инспекцијског надзора*, докторска дисертација, (необјављена), Правни факултет Универзитета у Нишу, 2010, стр. 11.

<sup>3</sup> Закон о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“ бр. 36/2015, 44/2018 и др. закон и 95/2018.

<sup>4</sup> Чл. 2 ст. 1 Закона.

дефиниције закључује се да инспекцијски надзор могу да врше само органи управе, наравно уважавајући степен територијалног (и функционалног) организовања. Инспекцијски надзор представља искључиву функцију државне управе из чега јасно произилази да га не могу вршити сви државни органи, већ или органи управе или засебне (органи у саставу) организационе јединице унутар министарстава – инспекторати, који су тако и организационо постављени унутар појединих управних ресора. Указује се да послови инспекцијског надзора „могу да буду поверени и другим овлашћеним лицима”<sup>5</sup>, само законским путем односно на основу овлашћења која су у закону похрањена. Законитост деловања (пословање и поступање) физичких и правних лица темељно је начело на коме се заснива целокупни инспекцијски надзор.<sup>6</sup> У том смислу се примећује да: „Начела инспекцијског надзора опредељују одређене принципе који су заједнички и исти за све врсте инспекцијских послова односно служби и ова начела треба да сажму и стандардизују суштину и поступке на којима се овај преглед заснива и основа су за усмеравање рада, али у случају дилема и нејасноћа и за тумачење и схватање прописа које инспекцијски органи примењују.”<sup>7</sup> Основна начела Закона о општем управном поступку (1. Начело законитости и предвидивости; 2. Начело сразмерности; 3. Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса; 4. Начело помоћи странци; 5. Начело делотворности и економичности поступка; 6. Начело истине и слободне оцене доказа; 7. Право странке на изјашњавање; 8. Начело самосталности; 9. Право на жалбу и приговор; 10. Начело правноснажности решења; 11. Начело приступа информацијама и заштите података;) су на основу чл. 3 тог Закона „истовремено о и општа начела за рад инспекцијских органа и вршење инспекцијског надзора.”<sup>8</sup> Инспекцијски надзор који се иначе одвија у две фазе мора бити уоквирен поменутиим начелима Закона о општем управном поступку, с обзиром да инспекцијски поступак представља посебан управни поступак.<sup>9</sup> Наиме из одредбе чл. 3 ст. 2 Закона о општем управном поступку произилази да „поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.” Добро

---

<sup>5</sup> Милков, Д., *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017, стр. 292.

<sup>6</sup> Законитост пословања и поступања физичких и правних лица је уједно и предмет инспекцијског надзора.

<sup>7</sup> Влатковић, М., *Остваривање управног надзора*, Београд, 1994, стр. 172.

<sup>8</sup> Перишић, С., *Организација и принципи инспекцијског надзора*, докторска дисертација, (необјављена), Правни факултет Универзитета у Нишу, 2010, стр. 24.

<sup>9</sup> Инспекцијски надзор са својим особеностима, односно јасно изражена потреба за ефикасношћу поступања, довела је до тога да се он разликује од општег управног поступка. Из тог разлога се покреће *ex officio* и њега карактерише додатно испитна фаза, у коме се чињенично стање утврђује на лицу места.

је што се у теорији управног права поред указивања на то да се инспекцијски надзор заснива поред основних начела општег управног поступка и „на посебним начелима ван ЗУП-а. Са променом концепта инспекција мењају се и његова начела. Основна начела на којима се заснива инспекцијски надзор су: начело превенције, сразмерности, начело јавности, начело самосталности, начело заштите јавног интереса, начело истине и начело супсидијарности.“<sup>10</sup>

Претходна деоница инспекцијског надзора особена је за ситуације (случајеве) када инспекцијске службе поступају по пријавама (представке, притужбе, захтеви) различитих субјеката. У овој, првој фази, инспекцијски орган је овлашћен да процени да ли је стварно реч о околностима које стварају погодан чињенични супстрат за покретање инспекцијског поступка. Фаза остваривања инспекцијског надзора представља низ директних радњи инспектора на остваривању садржине самог надзора, и у претходној деоници зацртаних циљева инспекцијског надзора. Инспекцијски орган има обавезу покретања и вођења поступка на основу утврђених чињеница и околности, доношења потребних аката, и предузимања мера и радњи као и вођења рачуна да се ти акти, мере и радње изврше.

Многе области друштвеног живота представљају предмет инспекцијског надзора, као на пример: трговина, туризам и телекомуникације; грађевинарство, саобраћај и инфраструктура; финансије; привреда; пољопривреда, шумарство и водопривреда; животна средина; рударство и енергетика; државна управа и локална самоуправа; одбрана и унутрашњи послови; правосудни систем; просвета, наука и технолошки развој; здравствени систем; радни односи, борачка и специјална питања; омладина и спорт; култура и информисање; Чак и у оквиру ових области, за које лаичка јавност основано претпоставља да су само оне „покривене“ инспекцијским службама, врши се даља специјализација. Дакле у оквиру једне шире сфере друштвеног живота на пример образовања могу се разликовати инспекције за уже целине – основно, средње и високо образовање. Тако се инспектори, као државни службеници министарстава уско специјализују, што последично позитивно утиче на квалитет њихове делатности. У току дела или целог радног века инспектори постају стручњаци за одређене уже области друштвене збиље. Специфичан метод рада карактерише инспекцијски надзор, чији је основни вид инспекцијски преглед. Ту се читава разлика инспекцијског надзора у односу на друге врсте управног надзора а имајући у виду да инспекцијски преглед представља основни облик - метод рада током обављања инспекцијског надзора. Реч је о директном увиду у рад и пословање субјеката који су објект надзирања (а то су физичка и правна лица). Прихватајући поделу у теорији управног права указујемо да се инспекцијски послови могу поделити на превентивне, корективне и репресивне. Критеријум је карактер и дејство ових послова.

---

<sup>10</sup> Димитријевић, П., *Управно право – процесни део*, Ниш, 2012, стр. 205.

## 2. Превентивно деловање

Кад је реч о *превентивним* пословима инспекције, треба напоменути да се она више (а у складу са савременом концепцијом) не схвата само као репресивна делатност (и ако је то део њене правне природе), већ има и превентивну функцију, па су примера ради истоимене мере које инспектори предузимају: узимање узорака, привремено одузимање предмета, подношење пријава (прекршајне и кривичне), забрана обављања одређене делатности ... Код превентивног предузимања мера а све у циљу спречавања повреде закона учесталије је доношење тзв. управних аката, што је израз наглашеније еластичности у доношењу одлука. Своју превентивну улогу инспектори врше помоћу установе указивања. То значи да када инспектор током инспекцијског прегледа установи одређене нерегуларности, субјекту прегледа ће указати на исте уз одређивање рока за њихово уклањање. Записнички ће бити констатоване неправилности, уз предлагање радњи и рока за њихово отклањање. Инспектор се о предузетим активностима које врши надзирани субјект, обавештава од стране истог у одређеном року. Уколико у остављеном року субјект надзора није отклонио неправилности, тада наређење о њиховом отклањању од стране инспектора има форму решења. Поступак ће се обуставити закључком на записнику уколико инспектор накнадним прегледом утврди, да је надзирани субјект отклонио неправилности у року који му је остављен. Наредбе<sup>11</sup> и забране, којима се од субјекта надзора тражи промена дотадашњег рада и његово усклађивање са законским и подзаконским прописима, представљају вид *корективних послова*. Подношење пријава надлежном органу и изрицање мандатних казни представљају *репресивне послове*.<sup>12</sup> Поједини инспекцијски послови су двојачке природе, дакле њихова особеност је да су истовремено и превентивни и репресивни.

## 3. Врсте инспекцијског надзора

Редован, ванредни, контролни, мешовити и допунски инспекцијски надзор су врсте ове делатности коју препознаје ЗИН 2015. Редован инспекцијски надзор се као што и само име каже врши у редовним приликама на основи вишегодишњег (реч је о дугорочно испројектованом подухвату) и годишњег плана. Годишњи инспекцијски надзор има своје уже временске деонице, односно даље се расчлањује на: полугодишње, тромесечне и месечне планове,

---

<sup>11</sup> Наредбе су у ствари у овом случају привремена наређења.

<sup>12</sup> Ако констатована повреда прописа потпада под законско биће одређеног кривичног дела или прекршаја тада се подноси пријава (прекршајна или кривична) надлежном органу у циљу покретања одговарајућег поступка. Примери за мандатне казне су: забрана располагања новчаним средствима, забрана производње, забрана да се одређена лица крећу на одређеном простору и томе слично.

што је по нашем мишљењу добро законско решење јер се тиме детаљизује и самим тим квалитетније реализује инспекцијски посао у зацртаним временским оквирима. Ванредни инспекцијски надзор се за разлику од редовног врши у ванредним приликама, на основу посебних налога, представки и притужби. Дакле постоји посебан повод за вршење ванредног инспекцијског надзора. Чл. 6 ст. 3 Закона наведено је да се ванредни инспекцијски надзор врши „када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; по захтеву јавног тужиоца; када се поступа по представци правног или физичког лица; када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор.“ Законски је направљена теоријска разлика између утврђујућег и потврђујућег ванредног инспекцијског надзора. Таква дистинкција сем теоријске „потребе“ није и потреба праксе нити има истоимени значај, па јој није требало бити место у Закону. Ипак указујемо на дефинисање ових врста надзора на основу Закона. Тако је утврђујући ванредни инспекцијски надзор онај „који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом.“ (чл. 6 ст. 4 ЗИН 2015). Потврђујући инспекцијски надзор обавља се „када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.“ (чл. 6 ст. 5 ЗИН 2015).

Новина последње измене Закона о инспекцијском надзору из 2018. године је увођење сада петог типа инспекцијског надзора а реч је о мешовитом инспекцијском надзору. То је у ствари комбинација редовног и ванредног инспекцијског надзора.<sup>13</sup> Он се врши „истовремено као редован и ванредан надзор код истог надзираног субјекта, када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора делимично или у целости поклапају или су повезани.“ (чл. 6 ст. 6 ЗИН 2015).

---

<sup>13</sup> Овде је по нама опет реч о теоријској конструкцији, коју треба оставити правној науци а не законском тексту.

У ст. 7 чл. 6 Закона долазимо до још једног нелогичног новума, непримереног,<sup>14</sup> а то је контролни инспекцијски надзор који се врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора. Коначно Закон познаје и допунски инспекцијски надзор, који се активира или по основу службене дужности или поводом захтева надзираног субјекта „ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном, мешовитом или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.“ И овом законском решењу могу се ставити озбиљне примедбе, а полазећи од суштине инспекцијског надзора кога инспектор може да врши уважавајући потребе за његовим обављањем. Због тога није адекватно ограничавати вршење такозваног инспекцијског надзора у року који не може бити дужи од 30 дана, јер се може десити да је инспектору потребно да још једном обави инспекцијски надзор. Поставља се питање каква је то врста надзора која се спроводи после допунског? Да ли је то поново ванредни надзор? Коначно да ли ће инспекцијски бити ефикасан у зависности од типологије или од давања слободе инспектору да штити законитост управо кроз проверу нечијег рада? Одговор на ова питања је јасан: Успешност инспекцијског надзора не зависи од типологије истог већ од пружања инспектору могућности да штитећи законитост учини додатне напоре у откривању појава кршења прописа.

#### **4. Превентивна функција кроз вршење поступка инспекцијског надзора**

Обавештавање јавности представља вероватно најважнији елемент превентивног деловања.<sup>15</sup> То значи да се пре свега надзирану субјекти

---

<sup>14</sup> Да је реч о непримереној конструкцији примећује и професор Драган Милков који за контролни инспекцијски надзор наводи: „И ово је вештачки исконструисана категорија. Контрола и надзор су суштински исто, тако да је контролни надзор необична конструкција. Сваки надзор је контрола нечијег рада. Уместо да се једноставно каже да инспектор после наметања мера треба да провери да ли странка извршава своје обавезе, измишљају се врсте надзора, категорише, конструише. Све то може у теоријским радовима, али је за закон непримерено.“ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 294.

<sup>15</sup> „Начело превенције је произишло из савременог концепта инспекција као превасходно органа са превентивном, а не репресивном функцијом која је до сад била доминирајућа. У складу са таквим концептом инспекцијског надзора, инспектор обавља првенствено превентивну функцију указујући надзираном субјекту на недостатке и предлажући им њихово отклањање. Предузимање репресивних управних мера и радњи се користи само када се превентивном функцијом не може обезбедити сврха и циљ надзора.“ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 205.

информишу о важним то јест адекватним правним прописима, односно активностима које инспекције намеравају да спроведу. Путем превентивног деловања инспекција обавештава релевантне субјекте о садржини важећих прописа, плановима које намерава да спроведе и контролним листама. Јавност, то јест релевантни субјекти који се надзиру од стране инспекције требало би да буду обавештени и о променама прописа. Те промене по правилу утичу на права и обавезе надзираних субјеката. Инспекције у правном поретку Републике Србије имају стручну и саветодавну улогу. Наиме њихова активност је истовремено стручно-саветодавног карактера у односу на надзиране субјекте или лица која остварују одређена права у надзираном субјекту односно да се ради о одређеној вези са истим. То подразумева и издавање аката о примени прописа као и службене саветодавне посете. Ове посете представљају специфичан вид превентивног деловања инспекције. На њихово вршење односно обављање не примењују се одредбе Закона о поступку вршења инспекцијског надзора. Инспекција сачињава о службеној саветодавној посети службену белешку у коју уноси битне чињенице и околности овакве посете. Уколико у службеној саветодавној посети инспекција примети одређени недостатак, она у року од 8 дана након посете сачињава и доставља надзираном субјекту допис о препорукама које су својеврсно упутство или указивање на смер адекватног поступања-исправљање пропуста, обезбеђење законитог и безбедног поступања и рок у коме би требало извршити корекције. У року који је наведен у пропису, субјект надзора обавештава инспекцију о томе да ли је и како је поступио по препорукама. Разлог за покретање поступка инспекцијског надзора је непоступање по датим препорукама али и необавештавање инспекције од стране овог субјекта о поступању по оваквим препорукама. За службену саветодавну посету карактеристично је следеће: током њеног вршења инспекција не изриче мере које су усмерене према надзираном субјекту. То даље значи да она не подноси захтев за покретање прекршајног поступка нити издаје прекршајни налог. Ипак ако буде уочен пропуст недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности о живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни и животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност као и када се врши процена ризика (који је висок или критичан), инспекција ће покренути и после тога водити поступак ванредног инспекцијског надзора, на основу овлашћења и дужности које има у Закону. Надзирани субјекат о томе ће без одлагања бити обавештен од стране инспекције. Контролну листу је у обавези да сачини свака инспекција. Контролна листа је документ који се састоји од списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области, а на основу правила о процени ризика, предмету и обиму провере. Инспекције на својој интернет страници у обавези су да објаве контролне листе и оне се



примењују у поступку редовног инспекцијског надзора. Инспектор приликом обављања инспекцијског надзора у обавези је да врши оне провере и друге радње које су саставни део контролне листе, уз поштовање зацртаних граница из налога за инспекцијски надзор. Инспектор може да обавља и друге провере, односно радње на које је овлашћен само ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања, те законитог и безбедног пословања и поступања. То је неопходно да се учини када провере и радње налажу разлози спречавања и отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину, биљни или животињски свет. Инспекција ће покренути ванредан инспекцијски надзор ако утврди да преко тога постоји незаконитост односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан. Контролна листа и чињенице које су у њој констатоване оверавају се потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица. Најмање два пута годишње преиспитује се садржина контролне листе, а по потреби и учесталије.

## **5. Покретање поступка инспекцијског надзора**

Инспекцијски надзор подразумева обављање одређених припремних активности. То значи да инспектор треба да прикупи податке о претходним инспекцијским надзорима над субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор а на основу информационог система и других извора сазнања као што су базе података и непосредно обавештавање. Инспектор би требало на основу своје службене дужности да прибави све јавне исправе и јавне податке из евиденција, као и регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе али и други имаоци јавних овлашћења. Реч је у ствари о прибављању свих релевантних докумената који су неопходни за инспекцијски надзор при чему су ови субјекти дужни да благовремено доставе потребне јавне исправе и податке. Руководилац инспекције пре почетка самог инспекцијског прегледа потребно је да изда налог за инспекцијски надзор. Налог се не издаје једино за контролни инспекцијски надзор. Инспектор је у вршењу инспекцијског надзора везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора. Када се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектима, тада се то чини без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора. Субјект који није уписан у одговарајући регистар али обавља делатности односно врши активност, назива се нерегистровани субјект. Ако у току вршења инспекцијског надзора, инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора а са тим предметом ипак постоји блиска веза, инспектор прибавља допуну тог налога за инспекцијски надзор. Реч је о допунском налогу који омогућава наставак поступка. За допунски налог је потребно поднети захтев у коме инспектор има обавезу да образложи блиску везу са предметом надзора и

потребу издавања допунског налога. Као и у другим поступцима тако и приликом вршења инспекцијског надзора који захтева издавање допунског налога, инспектор треба да обезбеди доказе у случају оправдане бојазни да одређени доказ неће моћи да се изведе касније или да ће његово извођење бити скопчано са тешкоћама. Ако је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину, биљни или животињски свет тада допунски налог није потребан. Инспектор мора да пружи адекватно образложење у записнику о инспекцијском надзору у случају када се не издаје допунски налог. У току вршења инспекцијског надзора инспектор може да открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, при чему су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор. У том случају инспектор би требало да прибави засебан налог за ванредан инспекцијски надзор. Инспектор врши обезбеђење доказа, такође пре тражења засебног налога, ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ (или докази) неће моћи касније извести, односно да ће извођење истих бити отежано.

## **6. Организациони аспект инспекцијских служби**

Као што је реч и са осталим управним пословима, тако и у вези са инспекцијским надзором установљена је претпоставка надлежности у корист републичких органа државне управе у Србији. Министарства имају надлежност за вршење свих послова инспекцијског надзора. Ипак, могуће је да поједини послови инспекцијског надзора буду законом поверени органима општина, градова, града Београда и аутономних покрајина. Сем у ситуацији изричитог поверавања инспекцијских послова путем закона покрајинским органима и органима локалне самоуправе, они немају изворна овлашћења у вршењу инспекцијског надзора.<sup>16</sup> Поверавање појединих послова инспекцијског

---

<sup>16</sup> „У децентрализованим територијалним заједницама – аутономним покрајинама, општинама и градовима, као јединицама локалне самоуправе, могу се обављати само поједини инспекцијски послови, и то као послови пренетог делокруга. Поверавање инспекцијских послова органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе врши се материјално-правним прописима којима се уређују поједине области управе. Углавном се у том циљу у децентрализованим територијалним заједницама образују посебни организациони облици као органи у саставу покрајинских, општинских или градских органа или се поверени инспекцијски послови врше од стране унутрашњих организационих јединица тих органа. Такође, послови инспекцијског надзора се као деташирани послови министарстава могу вршити и у управним окрузима. Наиме, у управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више послова државне управе: да решавају у управни стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор. У општини и граду

надзора могуће је само од стране Народне скупштине, што значи да то не може чинити извршна власт – Влада и министарства. У управном систему Србије постоје два организациона вида инспекцијских служби – 1. инспекторати<sup>17</sup> као једног о облика државне управе у саставу министарстава који се образују за инспекцијске и с њима стручне послове и 2. унутрашње организационе јединице министарства. Када је реч о поменутиим унутрашњим организационим јединицама министарстава, мисли се пре свега на секторе,<sup>18</sup> а у оквиру њих инспекцијски надзор може бити у надлежности посебних одељења и/или одсека.

Четири министарства у свом саставу имају инспекторате и то: 1. Министарство одбране; 2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; 3. Министарство финансија; и 4. Министарство државне управе и локалне самоуправе. Тако у саставу Министарства одбране налази се Инспекторат одбране. Он „као орган управе у саставу Министарства одбране, обавља инспекцијске послове који се односе на: усклађивање припрема за одбрану; спровођење одлука и аката председника Републике и Владе; стање

---

обављају се послови комуналне инспекције, као изворни послови, а послови инспекције у области промета роба и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и других области, као послови поверени законом.“ Бачанин, Н., *Инспекцијски надзор као посебан облик институционалне заштите потрошача*, Зборник радова: Од *Caveat emptor* до *Caveat venditor*, Крагујевац, 2009, стр. 451-452.

<sup>17</sup> У правном систему Републике Српске, „Инспекцијски надзор врше инспекцијски органи, који се јављају као инспекторати и инспекцијске службе, и то као релативно самостални органи управе. Поједини послови инспекцијског надзора могу се законом поверити органима локалне самоуправе (општинама и градовима) који врше надзор у законом одређеним управним областима. Под инспекцијским органом подразумевамо Инспекторат, а то је републичка управа за инспекцијске послове, која самостално обавља послове и за свој рад одговара Влади. Директор подноси Влади годишњи оперативни план рада и редовне (тримесечне и годишње) извештаје о надзору. Послове инспекцијског надзора обављају инспекторати у Инспекторату и инспектори у саставу органа локалне самоуправе, и друга лица којима је поверено обављање инспекцијских послова. Према томе, послове надзора врше инспектори на републичком, градском и општинском нивоу по принципу субординације и функционалне повезаности. Послове непосредног надзора врше инспекције Инспектората на целом подручју Републике Српске. Ради обављања послова из делокруга Инспектората, поред послова у седишту, могу се образовати за поједине области подручне организационе јединице инспектората ... Надзор над радом републичких инспекција и инспекција локалне управе врше надлежна министарства, у оквиру своје надлежности. Главни инспектори подносе извештаје о раду министру из одговарајуће управне области.“ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 207–208.

<sup>18</sup> Као на пример Сектор за инспекцијске послове Министарства просвете, науке и технолошког развоја. У саставу овог Сектора налазе се још две уже организационе јединице: Одељење за инспекцијске послове у установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, као и Одсек за инспекцијске послове у установама високог образовања и науке и ученичког и студентског стандарда.

оперативних и функционалних способности команди, јединица и установа Војске Србије; остваривање и усклађивање организације веза, као и друге послове одређене законом.<sup>19</sup> У саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања улази и Инспекторат за рад. Овај Инспекторат „као орган управе у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, обавља инспекцијске послове и с њима повезане стручне послове у области радних односа и безбедности и здравља на раду који се односе на: редовни и контролни надзор; увиђај смртних, тешких и колективних повреда на раду; утврђивање испуњености прописаних услова у области безбедности и здравља на раду, пре почетка обављања делатности послодавца, као и друге послове одређене законом.“<sup>20</sup> Девизни инспекторат образован је Законом о девизном пословању („Службени гласник РС“, бр. 62/06), као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија, за вршење инспекцијских послова, послова вођења прекршајног поступка и с њима повезаних стручних послова. Законом о управној инспекцији („Службени гласник РС“, бр. 87/11), предвиђен је Управни инспекторат. Послове управне инспекције обавља Управни инспекторат преко управних инспектора, као орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе. Овај инспекторат је надлежан да: „обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја.“<sup>21</sup>

Указано је да други организациони вид инспекцијског надзора постоји у секторима министарстава. Имајући у виду предмет овог рада (акцент је делимично стављен и на инспекцијски надзор на основу Закона о заштити потрошача) приказаћемо организацију Министарства трговине, туризма и телекомуникација а у вези са инспекцијским надзором који је такође један од инструмената заштите потрошача. Поменуто Министарство као управни ресор надлежно је за три важне области друштвеног живота – трговину, туризам и телекомуникације. Остављајући по страни питање да ли су нам потребна гломазна министарства а са тим руку под руку иде и неефикасност, наглашавамо да Министарство трговине, туризма и телекомуникација има чак 10 сектора на чијем се челу налази по један помоћник министра. За инспекцијски надзор у релевантим областима – туризму и тржишту надлежна су два сектора – Сектор тржишне инспекције и Сектор туристичке инспекције.

---

<sup>19</sup> Закон о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017) чл. 12 ст. 2.

<sup>20</sup> Закон о министарствима, чл. 16 ст. 3.

<sup>21</sup> Закон о управној инспекцији ("Сл. гласник РС", бр. 87/2017), чл 3 ст 1.

За предметну тему биће релевантно излагање о појединим ужим организационим јединицама Сектора за електронске комуникације и поштански саобраћај.

У Сектору тржишне инспекције „обављају се послови који се односе на: координацију активности праћења и унапређења међуресорне и регионалне сарадње у области тржишног надзора, израде и усаглашавања оперативних међуресорних планова, надзора тржишта и обједињавања извештаја о координираном надзору тржишта за Владу РС, размену информација и обавештавање јавности о небезбедним производима на тржишту; послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују: трговина; електронска трговина; услови за обављање промета робе и вршење услуга; цене робе и услуга; усаглашеност и безбедност непрехрамбених производа у производњи и промету (технички надзор); квалитет услуга; спречавање нелојалне конкуренције; заштита потрошача; оглашавање; производња и промет робе којима се повређују права интелектуалне својине, односно производња и промет робе заштићене ауторским или сродним правом; спречавање прања новца и финансирање тероризма; промет биоцида; промет хемикалија; фискалне касе у делу контроле рада овлашћених сервисера, контрола амбалаже и амбалажног отпада; финансијско-материјални послови у вези робе одузете у поступку инспекцијског надзора; послове који су непосредно везани за вршење инспекцијског надзора: израда процедура за вршење инспекцијског надзора; интерна обука тржишних инспектора за примену нових прописа и процедура у поступку инспекцијског надзора; сачињавање извештаја о извршеним контролама у инспекцијском надзору, анализа тих извештаја и сачињавање предлога плана контрола за наредни период; контрола ажурности рада одељења тржишне инспекције и тржишних инспектора; праћење извршења налога достављених одељењима; предлагање мера за отклањање неправилности у раду инспектора и одељења; провере и обрада навода иницијатива за покретање дисциплинског поступка; непосредан инспекцијски надзор из надлежности тржишне инспекције ради провере навода из пријава и притужби на рад инспектора и одељења; припреме овлашћених представника подносиоца захтева за претрес пред судом за прекршаје; обрада предмета за Јавно правобранилаштво у поступцима који су покренути од стране тржишних инспектора; припрема нацрта мишљења и одговора из надлежности тржишне инспекције по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; сарадња са другим инспекцијским органима, правосудним органима, другим органима и организацијама, удружењима и установама чији су послови у вези или од значаја за рад Сектора; подношење извештаја и информација о стању у областима из

делокруга рада Сектора; обавља и друге послове у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>22</sup>

На челу овог сектора налази се (као што је у осталом реч и у већини других министарстава) помоћник министра као државни службеник на положају, с тим што има и статус главног тржишног инспектора. Сектор тржишне инспекције има четири одељења која се налазе у седишту министарства а за функционалну координацију рада унутрашњих јединица ван седишта. Реч је о следећим одељењима: I Одељење за општи надзор; II Одељење за технички надзор; III Одељење за обуку и извештавање; IV Одељење за контролу ажурности, контролу примене процедура и поступања у судским поступцима.

I У Одељењу за општи надзор „обављају се послови координације у области инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују: трговина; електронска трговина; услови за обављање промета робе и вршење услуга; цене робе и услуга; спречавања нелојалне конкуренције; заштита потрошача; оглашавање; производња и промет робе којима се повређују права интелектуалне својине, односно производња и промет робе заштићене ауторским или сродним правом; спречавање прања новца и финансирање тероризма; фискалне касе у делу контроле рада овлашћених сервисера; контрола амбалаже и амбалажног отпада; спречавање појавних облика сиве економије у трговини, електронској трговини и услугама; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Одељења; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Одељења по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; саветодавни и стручни послови који се односе на праћење и унапређење инспекцијског надзора у области електронске трговине и електронских услуга; сарадња са унутрашњим јединицама у Министарству, другим инспекцијским органима, правосудним органима, другим органима и организацијама, удружењима и установама чији су послови у вези или од значаја за рад Одељења; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одељења, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.“<sup>23</sup> Ово Одељење даље се „парцелише“ на: 1. Одсек за контролу промета; 2. Одсек за спречавање нелојалне конкуренције и заштиту потрошача. 3. Група за спречавање сиве економије.

1. У Одсеку за контролу промета „обављају се послови координације инспекцијског надзора над извршавањем закона и других прописа којима се уређују: трговина; електронска трговина; услови за обављање промета робе и вршење услуга; цене робе и услуга; спречавање прања новца и финансирање тероризма; промет биоцида; промет хемикалија; фискалне касе у делу

---

<sup>22</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/> датум посете, 15.4. 2019.

<sup>23</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/> датум посете, 15.4. 2019.

контроле рада овлашћених сервисера; контрола амбалаже и амбалажног отпада; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Одсека; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Одсека по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; припрема предлог ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одсека, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>24</sup> 2. У Одсеку за спречавање нелојалне конкуренције и заштиту потрошача „обављају се послови координације инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређује: спречавање нелојалне конкуренције; оглашавање; производња и промет робе којима се повређују права интелектуалне својине, односно производња и промет робе заштићене ауторским или сродним правом; заштита потрошача; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Одсека; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Одсека по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; припрема предлог ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одсека, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>25</sup> 3. У Групи за спречавање сиве економије „обављају се послови координације инспекцијског надзора над извршењем закона и других прописа који за циљ имају спречавање појавних облика сиве економије у трговини, електронској трговини и услугама; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Групе; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Групе по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација и др., припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у области из делокруга рада Групе, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>26</sup>

II У Одељењу за технички надзор „обављају се послови координације у области инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују: усаглашеност и безбедност непрехрамбених производа у производњи и промету (технички надзор); финансијско-материјални послови у вези робе одузете у поступку инспекцијског надзора; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Одељења; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Одељења по захтеву привредних субјеката,

---

<sup>24</sup><http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/odsek-za-kontrolu-prometa/> датум посете, 15.4. 2019.

<sup>25</sup><http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/odsek-za-sprecavanje-nelojalne-konkurencije-i-zastitu-potrosaca/> датум посете, 15.4. 2019.

<sup>26</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/grupa-za-sprecavanje-sive-ekonomije/> датум посете, 15.4. 2019.

грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одељења, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>27</sup> Ово Одељење је такође подељено на две уже организационе целине и то на: 1. Одсек за контролу усаглашености и безбедности производа и 2. Групу за поступање са одузетом робом. 1. У Одсеку за контролу усаглашености и безбедности производа врше се „послови координације инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују усаглашеност и безбедност непрехрамбених производа; израда процедура за вршење инспекцијског надзора из делокруга Одсека; припрема нацрта мишљења и одговора из делокруга Одсека по захтеву привредних субјеката, грађана, државних органа и организација, организација потрошача и др.; припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга Одсека, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.“<sup>28</sup> 2. У Групи за поступање са одузетом робом „обављају се послови координације који се односе на финансијско-материјалне послове у вези робе одузете у поступку инспекцијског надзора и израду процедура из делокруга Групе, који се односе на: смештај, чување, продају, уништење, отпис или други законом утврђени начин поступања са одузетом робом, вођење евиденције о одузетој роби, као и усаглашавање и сравњење стања робе са складиштарима; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Групе.“<sup>29</sup>

III Професионалан и стручан рад инспектора био би временом доведен у питање ако они не би били усавршавани односно били полазници одговарајућих специјализованих обука и обавештавани (како кроз те обуке, тако и од надлежних тела министарстава, Владе и њених служби, као и од научно-образовних институција) о законским променама и напретку науке. У том смислу али и знатно шире у Министарству трговине, туризма и телекомуникација оформљено је Одељење за обуку и извештавање (у чијем саставу се налазе и две групе – још уже организационе јединице: Група за обуку тржишних инспектора и Група за извештавање). Ово Одељење врши следеће послове који се односе на: „припрему и спровођење презентација прописа и процедура, односно обуке за имплементацију процедура; проверу процедура у непосредном инспекцијском надзору; припрему садржаја и термина обука за имплементацију процедура; припрему и спровођење провере

---

<sup>27</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/> датум посете, 15.4. 2019.

<sup>28</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/odsek-za-kontrolu-usaglasenosti-i-bezbednosti-proizvoda/> датум посете, 15.4. 2019.

<sup>29</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/grupa-za-postupanje-sa-oduzetom-robom/> датум посете, 15.4. 2019.



познавања прописа и процедура; сачињавање извештаја о спроведеним обукама за имплементацију процедура, њихова анализа и евалуација; праћење и ажурирање корисничких компоненти софтвера за евидентирање рада тржишних инспектора; сачињавање извештаја о извршеним контролама у инспекцијском надзору, анализу тих извештаја и сачињавање предлога плана контрола за наредни период; припрему предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одељења.<sup>30</sup> Група за обуку тржишних инспектора надлежна је за послове који се односе на примену процедура, те њихову проверу у непосредном инспекцијском надзору и обуку у области примене истих. „У Групи за извештавање обављају се послови сачињавања извештаја о извршеним контролама у инспекцијском надзору и извештаја о извршеним обукама, њихово обједињавање и анализу ради израде извештаја о раду Сектора; праћење и ажурирање корисничких компоненти софтвера за евидентирање рада тржишних инспектора, пружање стручних упутстава, објашњења, као и обавештавање инспектора у вези са софтвером.”<sup>31</sup>

IV „У Одељењу за контролу ажурности, контролу примене процедура и поступања у судским поступцима обављају се послови контроле ажурности у раду одељења тржишне инспекције и у раду тржишних инспектора; праћење извршења налога достављених подручним јединицама; контролу поступања по процедурама; предлагање и доношење мера за отклањање неправилности у раду инспектора и одељења; непосредни инспекцијски надзор из надлежности тржишне инспекције ради провере навода из пријава и притужби на рад инспектора и одељења; провере и обрада навода иницијатива за покретање дисциплинског поступка; сачињавање извештаја, анализа извештаја и предлога плана контрола; пружање стручне помоћи овлашћеним представницима подносиоца захтева за претрес пред судом за прекршаје; обрада предмета за Јавно правобранилаштво у поступцима који су покренути од стране тржишних инспектора; припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одељења.”<sup>32</sup>

Сектор туристичке инспекције надлежан је за: „вршење инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују области туризма и угоститељства и предузимање прописаних управних и казних мера у вршењу инспекцијског надзора; утврђивање испуњености прописаних услова за обављање туристичке и угоститељске делатности; заштиту потрошача и

---

<sup>30</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-obuku-i-izvestavanje/> датум посете, 16.4. 2019.

<sup>31</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-obuku-i-izvestavanje/grupa-za-izvestavanje/> датум посете, 16.4. 2019.

<sup>32</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-kontrolu-azurnosti-primene-procedura-i-postupanja-u-sudskim-postupcima/> датум посете, 16.4. 2019.

заштиту интелектуалне својине у областима туризма и угоститељства; израду извештаја и информација о раду Сектора и стању у областима у којима се обавља надзор; праћење примене прописа, иницирање измена и предлагање одговарајућих решења и предузимање едукативних и других активности у циљу превенције погрешне примене прописа; правне и аналитичке послове везане за вршење инспекцијског надзора; сарадњу са другим инспекцијским органима, правосудним органима, органима за прекршаје и другим органима државне управе и организацијама и са удружењима и организацијама у области туризма и угоститељства и удружењима за заштиту потрошача; праћење реализације пројеката за развој туризма и контрола извршења уговора између Министарства и привредних субјеката у координацији са Сектором за туризам, као и други послови из ове области.<sup>33</sup> У седишту овог Сектора образоване су две унутрашње јединице: Одсек за контролу рада инспектора и Одељење за координацију, студијско-аналитичке и правне послове; „У Одсеку за контролу рада инспектора обављају се послови који се односе на: интерну контролу рада туристичких инспектора и других државних службеника у Сектору и вршење инспекцијског надзора са циљем превентивног деловања ради остваривања законитости, боље ажурности и уједначеног поступања у раду, као и други послови из ове области.“<sup>34</sup> Надлежност Одељења за координацију, студијско-аналитичке и правне послове односи се на: „координацију рада унутрашњих организационих јединица Сектора у области вршења инспекцијског надзора и предузимања управних и казних мера; израду планова и програма рада; израду извештаја и информација о раду и стању у областима у којима се обавља надзор; израду упутстава и инструкција за јединствено поступање инспектора; вршење инспекцијског надзора и пружање стручне помоћи одељењима ван седишта Министарства; праћење прописа, иницирање измена и предлагање одговарајућих решења; сарадњу са другим органима државне управе, организацијама, правосудним органима и удружењима и организацијама у области туризма и угоститељства и удружењима за заштиту потрошача; административно-техничке послове за потребе Сектора и Одељења и послове контроле штампаних, електронских и других облика оглашавања субјеката из области туризма, као и други послови из ове области.“<sup>35</sup> Министарство трговине, туризма и телекомуникација има одељења и одсеке туристичке инспекције и ван свог седишта (реч је по правилу о деташираним пословима у управним окрузима). Та одељења и одсеци обављају послове који се односе на: „вршење инспекцијског надзора над извршавањем закона и других прописа у области туризма и угоститељства; предузимање прописаних

---

<sup>33</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/> датум посете, 16.4. 2019.

<sup>34</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/odsek-za-kontrolu-rada-inspektora/> датум посете, 16.4. 2019,

<sup>35</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/odeljenje-za-koordinaciju-studijsko-an/> датум посете, 16.4. 2019.

управних и казних мера у вршењу инспекцијског надзора и праћење њиховог исхода; координацију рада; израду извештаја и информација о раду и стању у областима у којима се обавља надзор; сарадњу са другим инспекцијским органима, правосудним органима, органима за прекршаје и другим органима државне управе и организацијама и са удружењима и организацијама у области туризма и угоститељства и удружењима за заштиту потрошача; праћење реализације пројеката за развој туризма и контролу извршења уговора између Министарства и привредних субјеката у координацији са Сектором за туризам; као и друге послове из ове области.<sup>36</sup>

У Министарству трговине, туризма и телекомуникација још један (трећи по реду) Сектор за електронске комуникације и поштански саобраћај. Сектор је по делу својих надлежности релевантан за организационе аспекте инспекцијског надзора. Тако у оквиру Одељења за планирање, развој и надзор у области електронских комуникација овог Сектора је формирана Група за инспекцијски надзор у области телекомуникација. У њој се обављају послови „који се односе на: инспекцијски надзор над извршавањем закона, других прописа и општих аката из области електронских комуникација; предузимање управних и других мере доношењем решења о отклањању неправилности; решавање по пријавама Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, физичких и правних лица; проверу рада електронских комуникационих мрежа и услуга, припадајућих средстава, електронске комуникационе опреме и терминалне опреме; проверу да ли се радио-фреквенцијски спектар користи у складу са законом, проверу постојања штетних сметњи у раду електронских комуникационих мрежа; проверу поступања оператора у вези са применом мера заштите података о личности и приватности; подношење захтева за покретање прекршајног, односно пријаве за покретање кривичног поступка, као и поступка привредног преступа; анализу и израду извештаја о реализацији усвојених планова, као и други послови из ове области.”<sup>37</sup>

## **7. Уместо закључка: Инспекцијски надзор на основу Закона о заштити потрошача – позитивно правни преглед**

Потрошач је појам око кога нема сагласности различитих наука о једнообразном дефинисању.<sup>38</sup> Може се ипак рећи да је у питању појединац, домаћинство, односно другачије организована (институционализована група)

---

<sup>36</sup> Исто.

<sup>37</sup> <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-elektronske-komunikacije-i/odeljenje-za-planiranje-razvoji-nadzor-u/odsek-za-inspekcijski-nadzor-u-oblast/> датум посете, 16.4. 2019,

<sup>38</sup> Економске науке под појмом потрошача сматрају правно или физичко лице које одређени производ купује или одређену услугу користи. Из угла правних наука појам потрошача се сагледава уз уважавање и примену прописа који се односе на њихову заштиту.

која купује и конзумира производе и услуге. У појам потрошача треба уврстити и правна лица – предузећа (привредна друштва), јавна предузећа, установе и друге организације које купују производе или користе услуге за сопствене сврхе. Изградња и очување фер односа на тржишту финални је циљ коме заштита потрошача треба да тежи. Закон о заштити потрошача представља по правилу најважнији правни (а битан је економски) инструмент заштите ове (разноврсне) категорије субјеката. Свест о потреби свеобухватне заштите потрошача и стварања адекватног законског оквира, прецизније једног кривног закона, чињеница да (посебно најнапредније државе сагледавано у контексту привредног раста и конкурентности привреде) живимо у потрошачком друштву, интересовање правних посленика за ово једно време неистражено поље довела је до позитивног одговора правне науке – формирана је млада грана права која почива на темељима привредног и облигационог права. Међутим код питања институционалног карактера – онога што се захтева од државе да би била ефикасна заштита потрошача, ангажовани су главни субјекти из управног апарата, министарства (узимамо пример Србије) али кроз проверу законитости поступања и спречавања различитих негативних појава на тржишту – веома је битна делатност инспектора. Тако да на примеру потрошачког права имамо сусрет две засебне гране права – привредног и управног.

У српском Закону о заштити потрошача садржане су о одредбе инспекцијском надзору. Наиме надзор над спровођењем овог Закона и прописа који се на основу истог доносе врши надлежно министарство. У Влади Србије која је формирана августа 2016. године за институционални оквир заштите права потрошача и инспекцијски надзор надлежно је Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Наиме на основу чл. 8 Закона о министарствима у делокругу овог министарства се између осталог налази: заштита потрошача, као и инспекцијски надзор у областима: трговине, туризма и телекомуникација. Наиме надлежни органи државне управе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе врше надзор (у делокругу својих обављања) врше надзор над спровођењем прописа у области заштите потрошача и предузимају радње прописане Законом о заштити потрошача и другим прописима. Наведени органи а на основу слова чл. 155 ст. 1 Закона о заштити потрошача у „вршењу надзора међусобно сарађују и достављају једни другима податке и обавештења потребна за рад по питањима заштите потрошача.“ С обзиром (како се у теорији управног права примећује) да „вршење инспекцијског надзора представља једну од веома значајних активности органа управе, која треба да допринесе спречавању и отклањању незаконитог рада и пословања,“ па је „важећим прописима предвиђена посебна дужност субјеката који врше послове инспекцијског надзора да постигну виши степен координације у раду и како међусобно, тако и са другим органима и организацијама. Наиме, инспектори имају обавезу да у вршењу послова надзора сарађују са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима, органима унутрашњих послова

и другим заинтересованим органима и организацијама ... Надлежна инспекција у обављању послова из своје надлежности усклађује планове инспекцијског надзора и свог рада, размењује податке, предлаже предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и на други начин сарађује са другим инспекцијама и субјектима са јавним овлашћењима који врше посебне облике надзора и контроле.<sup>39</sup> На предлог министра надлежног за заштиту потрошача Влада може да оснује координациона тела а са циљем унапређења сарадње и решавања питања надлежности. Органи државне управе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу Закона о заштити потрошача дужни су да достављају надлежном Министарству анализу стања у области из свог делокруга која се односе на заштиту потрошача и дају мишљење о питањима од значаја за заштиту потрошача.

Инспектор у вршењу инспекцијског надзора има сва права и дужности као и овлашћења која су прописана Законом о заштити потрошача, Закона о трговини<sup>40</sup> и Закона о туризму.

Надлежни инспектор у вршењу надзора а на основу Закона о заштити потрошача испитује да ли трговац, односно продавац: 1) истиче цене; 2) оглашава продајну цену; 3) издаје рачун; 4) обавештава потрошаче; 5) наплаћује додатне трошкове без претходне изричите сагласности потрошача; 6) обавља непоштену пословну праксу; 7) продаје, услужује и поклања малолетнику дуванске, односно алкохолне производе и пиво, као и пиротехничка средства, супротно законским одредбама; 8) поступа, супротно чл. 26 Закона о заштити потрошача који гласи: „Забрањено је одбијање да се потрошачу прода роба која је изложена или на други начин припремљена за продају или одбијање пружања услуге која се може обавити, уколико то није у супротности са другим прописом и пословном праксом. Забрањује се условљавање продаје робе или пружања услуге продајом друге робе или пружањем друге услуге. Трговац је дужан да потрошачу обезбеди робу у тачној мери или количини и да му омогући да провери ту тачност. Уколико трговац

---

<sup>39</sup> Милков, Д., *нав. дело*, стр. 314–315.

<sup>40</sup> Тако на пример на основу Закона о трговини у вршењу инспекцијског надзора тржишни инспектор има дужност да: „1) обавља надзор савесно и пажљиво, настојећи да не нанесе непотребну штету субјекту надзора; 2) поднесе пријаву надлежном органу, односно захтев за покретање прекршајног поступка, за кажњиве радње, односно прекршаје прописане овим законом; 3) податке у вези пословања субјекта надзора, до којих је дошао у инспекцијском надзору чува као службену тајну; 4) пре почетка обављања радњи у контроли, предочи службену легитимацију, као и службени налог за предузимање контроле; 5) поступа професионално, у складу са кодексом понашања државних службеника, са уважавањем и поштовањем према лицима која се појављују у поступку инспекцијског надзора, као и да поштује начело сразмерности у погледу начина предузимања радњи у поступку; 6) обавља радње у надзору, а нарочито контроли код субјекта надзора, тако да се сметње у обављању пословања сведу да нужну меру.“ – чл. 56 ст. 1 Закона.

нуди посебне продајне подстицаје при куповини роба и услуга, у складу са законом којим се уређује трговина, дужан је да их јасно и видљиво истакне, наведе услове за њихово остваривање и да их се придржава.“ 9) предаје потрошачу образац за одустанак од уговора на даљину и уговора који се закључују изван пословних просторија; 10) испоручује робу; 11) је извршио повраћај плаћеног износа које је примио од потрошача, као и трошкове испоруке, у случају одустанка од уговора у законском року од 14 дана; 12) врши непосредно оглашавање; 13) шаље пошиљке које потрошач није наручио; 14) врши оглашавање путем средстава комуникације на даљину;<sup>41</sup> 15) испоручује робу потрошачу; 16) доставља потрошачу пратећу документацију уз робу; 17) поступа у складу са чл. 48 ст. 4 Закона о заштити потрошача који гласи: „У случају раскида уговора, продавац је дужан да одмах, а најкасније у року од три дана од дана раскида уговора врати потрошачу сав плаћени износ по основу уговора.“ 18) издаје потрошачу гарантни лист; 19) употребљава израз "гаранција" и израз с тим значењем;<sup>42</sup> 20) прима, евидентира, одговара на реклаamacију; 21) обавља додатне радове без изричите сагласности потрошача, супротно чл. 71. Закона који гласи: „Продавац је дужан да прибави сагласност потрошача за обављање додатног рада, ако се приликом пружања услуге укаже потреба за додатним радом. Ако није могуће обавестити потрошача у примереном року додатни рад може да обави само ако је његова цена незнатна у односу на уговорену цену услуге, односно прорачун. Ако је уговором одређена највиша цена извршења услуге, а није могуће прибавити сагласност потрошача за обављање додатног рада у примереном року, цена се не може повећати због трошкова извршења додатног рада. Продавац је дужан да обавести потрошача о опасности одлагања извршења додатног рада по здравље и имовину.“ 22) обуставља потрошачу пружање услуге од општег економског интереса; 23) врши спецификацију рачуна; 24) успоставља контакт линију у вези са прикључењем на дистрибутивну мрежу, квалитетом и коришћењем услуга од општег економског интереса; 25) оглашава или нуди на продају туристичка путовања; 26) обавештава потрошача о подацима који се односе на

---

<sup>41</sup> „Трговац је дужан да приликом оглашавања средствима комуникације на даљину огласну природу поруке и идентитет правног или физичког лица у чије име се врши оглашавање истакне на јасан и разумљив начин. Трговац је дужан да промотивне игре, надметања и специјалне понуде означи на јасан и разумљив начин и да услове учешћа у промотивној игри или надметању, односно услове под којима важи специјална понуда објави на начин који омогућава да буду лако доступни, јасни и разумљиви потрошачу.“ Чл. 40 Закона о заштити потрошача.

<sup>42</sup> У Закону о заштити потрошача посебно се нормира питање злоупотребе израза гаранција. Наиме чл. 55 наведеног Закона је прописано: „При закључењу уговора о продаји робе и оглашавању поводом продаје, трговац је дужан да се уздржи од употребе израза "гаранција" и израза с тим значењем, ако по основу уговора о продаји потрошач не стиче више права него из законске одговорности трговца за несаобразност робе уговору, односно других права у складу са овим законом.

породицу домаћина и одговорно лице коме ученик, односно студент може да се обрати за помоћ у месту боравка; 27) доставља гаранцију за случај неспособности плаћања; 28) оглашава и нуди временски подељено коришћење непокретности, трајне олакшице за одмор, помоћ приликом препродаје временски подељеног коришћења непокретности и трајних олакшица за одмор, односно размену временски подељеног коришћења непокретности; 29) омогућава посебно потписивање уговорних одредаба о праву потрошача на одустанак од уговора, о трајању тог права и о забрани плаћања унапред за време трајања права на одустанак; 30) спроводи меру заштите колективног интереса потрошача из чл. 150 Закона који гласи: Ако је утврђено постојање повреде колективног интереса, одређује се мера заштите колективног интереса потрошача, којом се може наложити лицу против кога је вођен поступак да предузме одређено понашање или да му се забрани одређено понашање, а нарочито да: 1) прекине са кршењем одредби овог закона или другог прописа којом се угрожава колективни интерес потрошача и уздржи се од тога убудуће; 2) да отклони утврђену неправилност; 3) престане са непоштеном пословном праксом и да му забрани такво или слично поступање убудуће; 4) без одлагања обустави уговарање неправичних уговорних одредаба. И коначно у вршењу инспекцијског надзора надлежни инспектор врши проверу да ли давалац гаранције : 1) продаје робу уз гарантни лист који је сачињен; 2) употребљава израз "гаранција" и израз с тим значењем. На основу чл. 157 Закона је прописано: „У случају утврђивања повреде закона инспектор налаже трговцу, односно продавцу да отклони утврђену неправилност. Решењем из ст. 1 овог члана инспектор ће одредити рок у којем ће трговац, односно продавац бити дужан да отклони неправилност, а који не може бити краћи од 24 сата нити дужи од два месеца, ако другачије није прописано. Ако трговац, односно продавац не поступи по налогу из ст. 2 овог члана инспектор ће решењем изрећи меру привремене забране промета робе, односно вршења услуге на коју се мера односи.“ Против оваквог решења дозвољена је жалба која нема суспензивно дејство и она се може изјавити другостепеном управном органу (надлежни министар) у року од осам дана од дана достављања решења. Странка којој је изречена управна мера против другостепене одлуке Министра може да покрене поступак пред Управним судом у року од 14 дана, али жалба не одлаже извршење решења. „Ваља напоменути да су наведена решења инспектора управни акти, који, као такви, подлежу како управној контроли законитости и/или целисходности, тако и судској контроли законитости кроз управно-судски поступак. Мада закон о заштити потрошача не предвиђа изричито као посебно право, дужност или овлашћење инспектора подношење пријаве надлежном органу за учињено кривично дело, привредни преступ или прекршај, чије је постојање утврдио у вршењу инспекцијског надзора, сасвим је логично да он то мора учинити обзиром на чињеницу да су инспекцијски органи, органи законитости (напомена М.Р.). Такође је логично право инспектора да буде носилац иницијативе пред Уставним судом Републике

Србије за оцену уставности и законитости општег правног акта правног лица, кога је инспектор прегледао.<sup>43</sup>

Закон о заштити потрошача је сумарно регулисао поступак инспекцијског надзора. Инспекцијски надзор се врши официјелно,<sup>44</sup> а иницијација за започињање је предузета прва радња инспектора у поступку инспекцијског надзора. Дејство иницијативе за покретање поступка инспекцијског надзора имају: пријаве повреде закона, односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора. Међутим у поступку својство странке немају подносиоци тих иницијатива. Записник се саставља од стране инспектора о свим радњама у поступку инспекцијског надзора од значаја за утврђивање чињеничног стања. С друге стране инспектор саставља службену белешку о свим радњама, односно питањима која немају непосредан значај за утврђивање чињеничног стања. Инспектор, ако утврди повреду закона, доноси и доставља решење у складу са својим овлашћењем у року од пет дана од дана отпочињања, односно окончања контроле. У време и на месту контроле инспектор може, донети привремено решење, које престаје да важи протеклом рока од 5 дана за доношење решења. Посебна жалба није нормирана против оваквог решења.

Закони из области трговине, туризма и посебно Закон о заштити потрошача, (на послетку закључујемо) прописао је инспекцијски надзор као посебан вид – инструмент заштите права и интереса потрошача. И општи инспекцијски надзор на основу кривног закона делимично тежи (уз наравно критике које смо упутили у одговарајућим деловима текста) да обухватно уреди активности свих инспекцијских органа а то чини и Закон о заштити потрошача кроз детаљивање конкретних овлашћења инспектора, нормирање посебних управних мера и сумарно регулисање поступка инспекцијског надзора што је корак напред на номотехничком плану и правилнији оквир правне заштите потрошача у односу на претходна законска решења заштите потрошача.

---

<sup>43</sup> Бачанин, Н., *нав. чланак*, стр. 455.

<sup>44</sup> „При вођењу инспекцијског поступка доминира начело „официјелности“ тј. покретање поступка по службеној дужности и тзв. „испитни“ поступак који се води методом инспекцијског прегледа на лицу места.“ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 215.



*Milan Rapajić, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

## **SOME ASPECTS OF THE INSPECTION SUPERVISION ACT (Review of organizational moments of inspection services and inspection supervision on the basis of the Law on Consumer Protection)**

### ***Summary***

*According to the Law on State Administration, inspection supervision is one of the tasks of the state administration, by which the state administration bodies examine the implementation of laws and other regulations by direct insight into the operations and treatment of natural and legal persons. Depending on the result of supervision, the competent authorities are authorized to impose appropriate measures in compliance with the principles of the inspection procedure. Inspection supervision is regulated by a special law. It's about the Inspection Supervision Act of 2015. A review was made of certain aspects of inspection control: defining of; phases of unwinding; areas of social life that are "covered" by inspection; preventive action; types of inspections; initiating the inspection procedure; moderate critical review of individual solutions of the Law on Inspection Supervision.*

*The paper emphasizes the accentualization of organizational aspects in the work of inspection services, with special emphasis on the organization of the Ministry of Trade, Tourism and Telecommunications when it comes to the organization of inspection services. Otherwise, this administrative department supervises the Consumer Protection Law. At the end of the work, as a supplementary conclusion, an analysis of the Inspection supervision was carried out based on the Consumer Protection Act. The author ultimately concludes that inspection supervision was regulated by the Consumer Protection Act as a special form of institutional (administrative) protection of rights and interests of consumers.*

**Key words:** *inspection; Law on Supervision Control; some aspects: areas of social life that are "covered" by inspection; preventive action; types of inspections; initiating the inspection. procedure; organizational moments of inspection services; Ministry of Trade, Tourism and Telecommunications; inspection supervision on the basis of the Law on Consumer Protection.*

## Литература

- Бачанин, Н., *Инспекцијски надзор као посебан облик институционалне заштите потрошача*, Зборник радова: Од *Caveat emptor* до *Caveat venditor*, Крагујевац, 2009.
- Влатковић, М., *Остваривање управног надзора*, Савремена пракса, Београд, 1994.
- Димитријевић, П., *Управно право – процесни део*, Ниш, 2012.
- Милков, Д., *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017.
- Мухић, Н., *Приручник о практичном провођењу инспекцијског надзора у Федерацији Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2015.
- Перишић, С., *Организација и принципи инспекцијског надзора*, докторска дисертација, Ниш, 2010.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-elektronske-komunikacije-i-odeljenje-za-planiranje-razvoj-i-nadzor-u-odsek-za-inspekcijski-nadzor-u-oblast/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/odsek-za-kontrolu-prometa/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/odsek-za-sprecavanje-nelojalne-konkurencije-i-zastitu-potrosaca/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-opsti-nadzor/grupa-za-sprecavanje-sive-ekonomije/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/odsek-za-kontrolu-usaglasenosti-i-bezbednosti-proizvoda/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-tehnicki-nadzor/grupa-za-postupanje-sa-oduzetom-robom/> датум посете, 15.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-obuku-i-izvestavanje/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-obuku-i-izvestavanje/grupa-za-izvestavanje/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-trzisne-inspekcije/odeljenje-za-kontrolu-azurnosti-primene-procedura-i-postupanja-u-sudskim-postupcima/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/odsek-za-kontrolu-rada-inspektora/> датум посете, 16.4. 2019.
- <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-turisticke-inspekcije/odeljenje-za-koordinaciju-studijsko-an/> датум посете, 16.4. 2019.