**ПРИРУЧНИК ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА**



Богољуб Милосављевић Слободан Милетић

*Прво издањ*е

Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

П Р И Р У Ч Н И К

ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

ПРИРУЧНИК

ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

Аутори:

*Проф. др Богољуб Милосављевић Слободан Милетић*

Издавач:

*Министарство државне управе и локалне самоуправе*

За издавача:

*др Александар Мартиновић*

министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник:

*др Јасмина Бенмансур*

помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

Рецензент:

*др Дејан Костић*

помоћник директора Службе за управљање кадровима

Богољуб Милосављевић Слободан Милетић

ПРИРУЧНИК

ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

### Београд 2023

© Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023.

*Садржај*

Страна ПРЕДГОВОР 15

1. [ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР 17](#_TOC_250312)

[*А. Општи управни поступак* 17](#_TOC_250311)

* 1. [Основна знања о управном поступку и управном поступању 17](#_TOC_250310)
     1. [Појам управног поступка 17](#_TOC_250309)
     2. [Појам управне ствари 20](#_TOC_250308)
     3. [Врсте управног поступка 22](#_TOC_250307)
     4. [Основна начела управног поступка 23](#_TOC_250306)
     5. [Управно поступање 26](#_TOC_250305)
        1. [Управни акт 26](#_TOC_250304)

а) Појам и врсте 26

б) Правна дејства управног акта и додаци управном акту 28

в) Коначност, правноснажност и извршност управног акта 29

г) Погрешни управни акти 30

* + - 1. [Гарантни акт 31](#_TOC_250303)
      2. [Управни уговор 32](#_TOC_250302)
      3. [Управне радње 33](#_TOC_250301)
      4. [Пружање јавних услуга 34](#_TOC_250300)
  1. [Основна правила поступка 35](#_TOC_250299)
     1. [Учесници у управном поступку 35](#_TOC_250298)
        1. [Надлежност органа 35](#_TOC_250297)
        2. [Сарадња и службена помоћ 37](#_TOC_250296)
        3. [Овлашћено службено лице и његова одговорност 38](#_TOC_250295)
        4. [Странка у управном поступку и њено заступање 40](#_TOC_250294)
        5. [Стручни помагач, преводилац и тумач 42](#_TOC_250293)
     2. [Начини општења органа и странака 43](#_TOC_250292)
        1. [Поднесци 43](#_TOC_250291)
        2. [Записник 44](#_TOC_250290)
        3. [Разгледање списа и обавештавање о току поступка 45](#_TOC_250289)
     3. [Обавештавање странака и поступци обавештавања 46](#_TOC_250288)
        1. [Основна правила и поједини поступци обавештавања 46](#_TOC_250287)
        2. [Достављање 47](#_TOC_250286)
     4. [Рокови 49](#_TOC_250285)
     5. [Трошкови поступка 51](#_TOC_250284)
  2. [Првостепени поступак 52](#_TOC_250283)
     1. [Покретање поступка и захтеви странака 52](#_TOC_250282)
     2. [Прекид и обустављање поступка 54](#_TOC_250281)

Страна

* + 1. [Поравнање 55](#_TOC_250280)
    2. [Ток поступка до доношења решења 55](#_TOC_250279)
       1. [Начин утврђивања чињеница и прибављање података по службеној дужности 55](#_TOC_250278)
       2. [Непосредно одлучивање и испитни поступак 56](#_TOC_250277)
       3. [Претходно питање 58](#_TOC_250276)
       4. [Усмена расправа 58](#_TOC_250275)
       5. [Доказивање и доказна средства 60](#_TOC_250274)

а) Исправе и уверења 60

б) Сведоци 62

в) Вештачење 63

г) Увиђај 64

д) Изјаве странака 64

* + - 1. [Обезбеђење доказа 65](#_TOC_250273)
  1. Решење и закључак 65
     1. [Решење 66](#_TOC_250272)
        1. [Појам решења и посебне врсте решења 66](#_TOC_250271)
        2. [Облик и делови решења 67](#_TOC_250270)
        3. [Доносилац решења и рок за издавање решења 69](#_TOC_250269)
        4. [Исправљање грешака у решењу 70](#_TOC_250268)
     2. [Закључак 70](#_TOC_250267)
  2. [Правна средства 71](#_TOC_250266)
     1. [Приговор 71](#_TOC_250265)
     2. [Жалба 72](#_TOC_250264)
        1. [Право на жалбу, појам, садржина и дејство жалбе 72](#_TOC_250263)
        2. [Поступање првостепеног органа по жалби 75](#_TOC_250262)
        3. [Поступање другостепеног органа по жалби 76](#_TOC_250261)
  3. [Посебни случајеви уклањања и мењања решења 77](#_TOC_250260)
     1. [Мењање и поништавање решења у вези с управним спором 78](#_TOC_250259)
     2. [Понављање поступка 78](#_TOC_250258)
     3. [Поништавање коначног решења 80](#_TOC_250257)
     4. [Укидање решења 81](#_TOC_250256)
     5. [Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана 82](#_TOC_250255)
     6. [Правне последице поништавања и укидања решења 82](#_TOC_250254)
  4. [Извршење 83](#_TOC_250253)
     1. [Појам извршења, врсте извршења и извршност решења 83](#_TOC_250252)
     2. [Управно извршење 84](#_TOC_250251)
     3. [Извршење ради обезбеђења 86](#_TOC_250250)
  5. [Вођење евиденција о решавању у управним стварима 87](#_TOC_250249)
  6. [Електронско управно поступање 88](#_TOC_250248)

[*Б. Управни спор* 89](#_TOC_250247)

1. [Појам управног спора 89](#_TOC_250246)
   1. Врсте управног спора 90

Страна

1. [Предмет управног спора 91](#_TOC_250245)
   1. [Главни и узгредни предмет управног спора 91](#_TOC_250244)
   2. [Управни спор због „ћутања управе“ 92](#_TOC_250243)
   3. [Управни акти против којих се не може водити управни спор 92](#_TOC_250242)
2. [Надлежност и састав суда 93](#_TOC_250241)
3. [Странке у управном спору 93](#_TOC_250240)
4. [Покретање управног спора 94](#_TOC_250239)
5. [Претходни поступак у управном спору 95](#_TOC_250238)
6. [Редован поступак (утврђивање чињеница и судске одлуке) 96](#_TOC_250237)
   1. [Утврђивање чињеница 96](#_TOC_250236)
   2. [Судске одлуке 97](#_TOC_250235)
7. [Ванредна правна средства 98](#_TOC_250234)
8. [Извршење пресуде 100](#_TOC_250233)

[Правни извори 101](#_TOC_250232)

1. [ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР 103](#_TOC_250231)
   1. [Основна питања о инспекцијском надзору 103](#_TOC_250230)
      1. [Појам инспекцијског надзора, инспекције и инспектора 103](#_TOC_250229)
      2. [Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима 108](#_TOC_250228)
      3. [Сарадња инспекције с другим органима, имаоцима јавних овлашћења, правним и физичким лицима 112](#_TOC_250227)
      4. [Врсте и облици инспекцијског надзора 116](#_TOC_250226)
         1. [Врсте инспекцијског надзора 116](#_TOC_250225)
         2. [Облици инспекцијског надзора 117](#_TOC_250224)
      5. [Праћење стања у области инспекцијског надзора 118](#_TOC_250223)
      6. [Процена ризика 119](#_TOC_250222)
      7. [Планирање и план инспекцијског надзора 123](#_TOC_250221)
      8. [Усклађивање и координација инспекцијског надзора 124](#_TOC_250220)
   2. [Вршење инспекцијског надзора 126](#_TOC_250219)
      1. [Превентивно деловање 126](#_TOC_250218)
      2. [Контролна листа 129](#_TOC_250217)
      3. [Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора код одређеног субјекта 130](#_TOC_250216)
      4. [Налог за инспекцијски надзор 130](#_TOC_250215)
      5. [Обавештавање о предстојећем надзору 132](#_TOC_250214)
      6. [Покретање поступка инспекцијског надзора 133](#_TOC_250213)
      7. [Време инспекцијског надзора 135](#_TOC_250212)
   3. [Права и дужности надзираних субјеката и трећих лица 135](#_TOC_250211)
      1. [Права и дужности надзираних субјеката 135](#_TOC_250210)
      2. [Дужности трећих лица 137](#_TOC_250209)
   4. [Овлашћења инспектора 138](#_TOC_250208)
      1. [Овлашћења ради утврђивања чињеница 138](#_TOC_250207)

Страна

* + 1. [Прикривена куповина 140](#_TOC_250206)
    2. [Увиђај у стамбеном простору 141](#_TOC_250205)
    3. [Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа 143](#_TOC_250204)
    4. [Мере управљене према надзираном субјекту 145](#_TOC_250203)
       1. [Превентивне мере 145](#_TOC_250202)
       2. [Мере за отклањање незаконитости 146](#_TOC_250201)
       3. [Посебне мере наредбе, забране и заплене 147](#_TOC_250200)
       4. [Мере за заштиту права трећих лица 148](#_TOC_250199)
    5. Подношење пријава и захтева, издавање налога и предузимање других радњи и мера на које је инспектор овлашћен 148
  1. [Посебни случајеви поступања инспектора 150](#_TOC_250198)
     1. Поступање инспектора у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције 150
     2. [Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта 151](#_TOC_250197)
     3. [Посебан поступак према нерегистрованом субјекту 152](#_TOC_250196)
  2. [Акти, евиденције, регистри и извештаји 154](#_TOC_250195)
     1. [Акт о примени прописа 154](#_TOC_250194)
     2. [Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник 155](#_TOC_250193)
     3. [Решење и окончање поступка без решења 157](#_TOC_250192)
     4. [Жалба против решења инспектора и управни спор 158](#_TOC_250191)
     5. [Извршење решења 159](#_TOC_250190)
     6. [Евиденције и Регистар података о инспекцијском надзору 161](#_TOC_250189)
     7. [Годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора 163](#_TOC_250188)
  3. [Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора 164](#_TOC_250187)
     1. [Руководилац инспекције 164](#_TOC_250186)
     2. [Инспектор и испит за инспектора 165](#_TOC_250185)
     3. Давање овлашћења службенику који није инспектор и

поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор 166

* + 1. [Самосталност у раду 166](#_TOC_250184)
    2. [Стручно усавршавање 167](#_TOC_250183)
    3. [Службена легитимација 167](#_TOC_250182)
    4. [Притужбе на рад службених лица инспекције 168](#_TOC_250181)
    5. [Посебни случајеви одговорности службених лица инспекције 169](#_TOC_250180)
    6. [Унутрашња контрола 169](#_TOC_250179)
    7. [Надзор управне инспекције 170](#_TOC_250178)
    8. [Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора 171](#_TOC_250177)
  1. Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта,

трећих лица и одговорних лица у органима 172

[Правни извори 175](#_TOC_250176)

Страна

1. ОСНОВИ ПРАВА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА И ДРУГИХ ПРИВРЕДНИХ

СУБЈЕКАТА И ПРИВРЕДНОГ ПОСЛОВАЊА 177

* 1. [Основи Закона о привредним друштвима 177](#_TOC_250175)
  2. [Појам и основна обележја привредног друштва 179](#_TOC_250174)
  3. [Оснивање и регистрација привредног друштва 182](#_TOC_250173)
     1. [Оснивање 182](#_TOC_250172)
     2. [Регистрација 184](#_TOC_250171)
  4. [Одговорност за обавезе привредног друштва 186](#_TOC_250170)
  5. [Заступање и заступници привредног друштва 187](#_TOC_250169)
  6. [Основна обележја имовине и капитала привредног друштва 188](#_TOC_250168)
  7. [Предузетник 190](#_TOC_250167)
  8. [Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва 192](#_TOC_250166)
     1. [Ортачко друштво 192](#_TOC_250165)
     2. [Командитно друштво 195](#_TOC_250164)
  9. [Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу 197](#_TOC_250163)
     1. [Појам друштва и оснивачки акт друштва 197](#_TOC_250162)
     2. [Основни капитал друштва 198](#_TOC_250161)
     3. [Удели чланова друштва 199](#_TOC_250160)
     4. [Сопствени удели 200](#_TOC_250159)
     5. [Пренос удела 202](#_TOC_250158)
     6. [Деоба и залагање удела 204](#_TOC_250157)
     7. [Додатне уплате друштву и исплате члановима друштва 204](#_TOC_250156)
     8. [Престанак својства члана друштва 205](#_TOC_250155)
     9. [Управљање друштвом 205](#_TOC_250154)
     10. [Престанак друштва 209](#_TOC_250153)
  10. [Појам и основна обележја акционарског друштва 210](#_TOC_250152)
      1. [Појам друштва и статут друштва 210](#_TOC_250151)
      2. [Акције 210](#_TOC_250150)
      3. [Оснивање друштва 213](#_TOC_250149)
      4. [Однос друштва и акционара 214](#_TOC_250148)
      5. [Сопствене акције 216](#_TOC_250147)
      6. [Капитал 218](#_TOC_250146)
      7. [Управљање друштвом 223](#_TOC_250145)
         1. [Органи друштва 223](#_TOC_250144)
         2. [Скупштина 223](#_TOC_250143)
         3. [Једнодомно управљање 227](#_TOC_250142)
         4. [Дводомно управљање 231](#_TOC_250141)
      8. [Акти и документа друштва 233](#_TOC_250140)
      9. [Престанак друштва 234](#_TOC_250139)
  11. [Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва 235](#_TOC_250138)

Страна

* 1. Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије

финансијских извештаја (спољни надзор) 236

* 1. Појам, врсте и основна обележја промене правне форме

и статусних промена 239

* + 1. [Промена правне форме 239](#_TOC_250137)
    2. [Статусне промене 241](#_TOC_250136)
       1. [Појам и врсте статусних промена 241](#_TOC_250135)
       2. [Редовни поступак спровођења статусне промене 242](#_TOC_250134)
       3. [Поједностављени поступак спровођења статусне промене 245](#_TOC_250133)
       4. Промена основног капитала и нераспоређена

имовина и обавезе 246

* + - 1. [Регистрација статусне промене и правне последице регистрације 247](#_TOC_250132)
      2. [Заштита права чланова друштва преносиоца 248](#_TOC_250131)
      3. [Заштита трећих лица 249](#_TOC_250130)
  1. [Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава 251](#_TOC_250129)
  2. [Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва 254](#_TOC_250128)
     1. [Појам ликвидације и њено покретање 254](#_TOC_250127)
     2. [Ликвидациони управник 255](#_TOC_250126)
     3. [Обавештавање поверилаца и пријављивање потраживања 256](#_TOC_250125)
     4. [Ликвидациони биланси и извештаји, обустава ликвидације и покретање стечаја 257](#_TOC_250124)
     5. [Окончање ликвидације и одговорност за штету 258](#_TOC_250123)
     6. [Принудна ликвидација 260](#_TOC_250122)
        1. [Разлози за покретање поступка принудне ликвидације 260](#_TOC_250121)
        2. Покретање поступка и статус друштва у поступку

принудне ликвидације 261

* 1. Огранак привредног друштва и представништво

страног привредног друштва 263

* + 1. [Огранак друштва 263](#_TOC_250120)
    2. [Представништво страног друштва 264](#_TOC_250119)
  1. [Појам и обележја задруга 264](#_TOC_250118)
     1. [Појам и правни положај задруга 264](#_TOC_250117)
     2. [Оснивање задруге и задружна правила 266](#_TOC_250116)
     3. [Стицање и престанак статуса задругара 268](#_TOC_250115)
     4. [Управљање задругом и органи задруге 269](#_TOC_250114)
     5. [Имовина и пословање задруге 272](#_TOC_250113)
     6. [Задружна ревизија 273](#_TOC_250112)
     7. [Престанак задруге 274](#_TOC_250111)
  2. Појам, активности и заступање удружења и обављање

делатности од стране удружења 274

* + 1. [Појам и правни положај удружења 274](#_TOC_250110)
    2. [Оснивање, назив, седиште и симболи удружења 276](#_TOC_250109)

Страна

* 1. [Чланство и органи удружења 277](#_TOC_250108)
  2. [Имовина и активности удружења 278](#_TOC_250107)
     1. [Имовина удружења 278](#_TOC_250106)
     2. [Активности удружења 280](#_TOC_250105)
  3. [Економска делатност удружења 280](#_TOC_250104)
  4. [Статусне промене – припајање, спајање и подела удружења 281](#_TOC_250103)
  5. [Престанак удружења 282](#_TOC_250102)
  6. [Страна удружења 283](#_TOC_250101)

[Правни извори 284](#_TOC_250100)

1. [ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА И КАЗНЕНИХ ПОСТУПАКА 285](#_TOC_250099)

[*А. Уводна питања* 285](#_TOC_250098)

* 1. [Однос између казнених (кажњивих) дела 285](#_TOC_250097)
  2. [Разграничење између казнених дела 286](#_TOC_250096)
  3. Забрана поновног суђења у истој ствари: важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских

права и основних слобода и судска пракса 286

* + 1. [Регулатива 286](#_TOC_250095)
    2. [Судска пракса 288](#_TOC_250094)

[*Б. Прекршаји и прекршајни поступак* 288](#_TOC_250093)

1. Појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја

и кривичних дела 288

1. [Субјекти прекршајне одговорности 289](#_TOC_250092)
   1. [Круг субјеката који могу да одговарају за прекршај 289](#_TOC_250091)
   2. [Одговорност физичког лица 290](#_TOC_250090)
   3. [Одговорност правног лица и предузетника 291](#_TOC_250089)
   4. [Одговорност одговорног лица 292](#_TOC_250088)
   5. [Одговорност страних лица 292](#_TOC_250087)
2. [Систем прекршајних санкција 293](#_TOC_250086)
   1. [Врсте прекршајних санкција 293](#_TOC_250085)
   2. [Казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна 294](#_TOC_250084)
   3. [Одмеравање, ублажавање и ослобађање од казне и опомена 296](#_TOC_250083)
   4. [Заштитне мере: сврха, врсте и изрицање 297](#_TOC_250082)
3. [Застарелост 301](#_TOC_250081)
4. [Начела, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка 301](#_TOC_250080)
   1. [Начела прекршајног поступка 301](#_TOC_250079)
   2. [Основне карактеристике прекршајног поступка 304](#_TOC_250078)
   3. [Основне фазе тока прекршајног поступка 305](#_TOC_250077)
5. Покретање прекршајног поступка – захтев за покретање

прекршајног поступка 306

* 1. [Захтев за покретање прекршајног поступка 306](#_TOC_250076)
  2. [Решење о ППП 308](#_TOC_250075)

Страна

1. [Прекршајни налог 309](#_TOC_250074)
   1. [Услови и начин издавања прекршајног налога 309](#_TOC_250073)
   2. [Садржина прекршајног налога 309](#_TOC_250072)
   3. [Достављање прекршајног налога 311](#_TOC_250071)
   4. [Захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу 311](#_TOC_250070)
2. [Пресуда и друге одлуке у прекршајном поступку 312](#_TOC_250069)
   1. [Пресуда и решење чијим се доношењем завршава прекршајни поступак 312](#_TOC_250068)
   2. [Пресуда о усвајању споразума о признању прекршаја 315](#_TOC_250067)
   3. [Друге врсте одлука у прекршајном поступку 316](#_TOC_250066)
3. [Редован правни лек 317](#_TOC_250065)
   1. [Жалба 317](#_TOC_250064)
   2. [Разлози због којих се пресуда може побијати 318](#_TOC_250063)
   3. [Жалба против одлуке о споразуму о признању прекршаја 320](#_TOC_250062)
4. [Ванредни правни лекови 320](#_TOC_250061)
   1. [Захтев за понављање прекршајног поступка 320](#_TOC_250060)
   2. [Захтев за заштиту законитости 322](#_TOC_250059)
5. [Јединствени регистри 323](#_TOC_250058)
   1. [Регистар санкција 323](#_TOC_250057)
   2. Регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа .324

[*В. Привредни преступи и поступак за привредне преступе* 326](#_TOC_250056)

1. [Појам и обележја привредног преступа 326](#_TOC_250055)
2. [Субјекти одговорности за привредне преступе 327](#_TOC_250054)
3. [Санкције које се изричу за привредне преступе 328](#_TOC_250053)
   1. [Казна 329](#_TOC_250052)
   2. [Условна осуда 330](#_TOC_250051)
   3. [Заштитне мере 331](#_TOC_250050)
   4. [Правна последица осуде 332](#_TOC_250049)
4. [Фазе тока поступка за привредни преступ 333](#_TOC_250048)
5. Претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне

радње, оптужни предлог 334

* 1. [Пријава за привредни преступ 334](#_TOC_250047)
  2. [Истражне радње 336](#_TOC_250046)
  3. [Оптужни предлог 338](#_TOC_250045)

[*Г. Кривична дела и кривични поступак* 339](#_TOC_250044)

1. [Кривично материјално право: општи део 339](#_TOC_250043)
   1. [Општи појам кривичног дела и његови елементи 339](#_TOC_250042)
   2. [Субјект и објект кривичног дела 340](#_TOC_250041)
   3. Предвиђеност у закону, противправност и основи који искључују противправност: дело малог значаја, нужна

одбрана и крајња нужда 341

* 1. [Кривица – појам и облици (степени кривице): умишљај и нехат 342](#_TOC_250040)

Страна

* 1. Основи који искључују кривицу: неурачунљивост, (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива) правна заблуда 342
  2. [Појам, сврха и врсте кривичних санкција 344](#_TOC_250039)
  3. [Казне: појам, сврха, врсте, услови за изрицање и трајање 346](#_TOC_250038)

1. [Кривично материјално право: посебни део 347](#_TOC_250037)
   1. Кривична дела против државних органа – Глава XXIX КЗ,

чл. 322–330. 347

* 1. Кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII КЗ,

чл. 359–369. 350

1. [Кривични поступак 356](#_TOC_250036)
   1. [Појам кривичног поступка 356](#_TOC_250035)
   2. [Начела кривичног поступка 360](#_TOC_250034)
   3. [Стварна и месна надлежност кривичног суда 362](#_TOC_250033)
   4. [Фазе тока поступка: предистражни поступак, истрага, оптужење, главни претрес 364](#_TOC_250032)
   5. [Пресуда и правни лекови 370](#_TOC_250031)
   6. [Кривична пријава 375](#_TOC_250030)

[Правни извори 379](#_TOC_250029)

1. [ВЕШТИНЕ ПОТРЕБНЕ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА 381](#_TOC_250028)
   1. [Уводна напомена 381](#_TOC_250027)
   2. [Први контакт инспекције и надзираног субјекта 381](#_TOC_250026)
      1. [Појам првог контакта инспекција и надзираног субјекта 381](#_TOC_250025)
      2. [Значај првог контакта, првог састанка и разговора с одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта 382](#_TOC_250024)
      3. [Ефективна комуникација у оквиру првог контакта 383](#_TOC_250023)
   3. Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и

етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације 386

* 1. [Невербална комуникација – облици и значај 390](#_TOC_250022)
     1. [Појам, облици и значај невербалне комуникације 390](#_TOC_250021)
     2. [Опажање особа и гестикулације 393](#_TOC_250020)
  2. [Разумевање различитих психолошких типова личности 395](#_TOC_250019)
  3. Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде,

предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију 398

* 1. [Успостављање и грађење односа поверења 401](#_TOC_250018)
     1. [Тактичка комуникација 401](#_TOC_250017)
     2. [Карактеристике гласа код преноса информације 402](#_TOC_250016)
     3. [Вођење разговора, постављање питања и аргументисање 402](#_TOC_250015)
     4. [Персонални простор и неоптужујуће поруке 404](#_TOC_250014)
  2. [Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација 405](#_TOC_250013)
     1. [Разумевање невербалних сигнала 405](#_TOC_250012)

Страна

* + 1. [Вербалне провокације и вербално злостављање 406](#_TOC_250011)
    2. [Поступање у конфликтним ситуацијама 407](#_TOC_250010)
    3. [Контрола конфликтне ситуације 408](#_TOC_250009)
    4. [Манипулација 409](#_TOC_250008)
  1. [Стрес и превазилажење стреса 411](#_TOC_250007)
     1. [Појам стреса, извори и последице стреса 411](#_TOC_250006)
     2. [Управљање стресом и превазилажење стреса 412](#_TOC_250005)
     3. [Доношење одлука под стресом 416](#_TOC_250004)
     4. [Психолошка превенција стреса 416](#_TOC_250003)

[Правни извори 418](#_TOC_250002)

[ПРИЛОЗИ](#_TOC_250001)

Правилник о испиту за инспектора 421

[Програм испита за инспектора 431](#_TOC_250000)

Образац 1 – Захтев за полагање испита за инспектора 435

Образац 2 – Појединачни записник о полагању испитног предмета 437

Образац 3 – Записник о утврђивању општег успеха кандидата на испиту

за инспектора 438

Образац 4 – Појединачни записник о полагању испитног предмета по приговору 439

Образац 5 – Уверење о положеном испиту за инспектора 440

## ПРЕДГОВОР1

### првом издању

Инспекцијски надзор који врше органи државне управе, органи ау- тономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања над- зираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, има посебно значајно место у систему државне управе.

Реформа области инспекцијског надзора, започета у претходној деценији, резултирала је доношењем Закона о инспекцијском надзо- ру из 2015. године, који је увео низ новина у ову област, доприносећи унапређењу пословног амбијента, сузбијању сиве економије и бољој координацији инспекцијских послова, који се поред традиционалног начина рада – вршењем законом прописаних врста и облика инспек- цијског надзора – све више остварује превентивним деловањем.

Сложене послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора, што подразумева компетентан кадар који има потребна знања и вештине да одговори свим изазовима и ризи- цима инспекцијских послова. Наведено се, између осталог, остварује обавезом сваког лица које обавља послове инспекцијског надзора да поред државног стручног испита има положен и испит за инспектора. Како би свим кандидатима који се припремају за полагање овог ис- пита помогло да успешно положе испит, Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је *Приручник за полагање испита за инспектора*, у коме су јасним стилом, систематично представљене об- ласти које чине садржину испитних предмета које кандидати полажу. Реч је о јединственој публикацији, која на свеобухватан начин об- рађује сложену материју испитних предмета (Општи управни посту- пак и управни спор; Инспекцијски надзор; Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања; Основи казненог права и казнених поступака; Вештине потребне за

1. У овом приручнику области које чине садржину испитних предмета припремље- не су у складу са прописима који уређују одређену област, донетим до 1. јула 2023. године.

вршење инспекцијског надзора) и бројних прописа који их уређују, ме- тодолошким приступом за који се може нагласити да има монограф- ски карактер.

Зато се *Приручник за полагање испита за инспектора* препоручује свим кандидатима као важна литература за припрему испита, чиме се његова улога не исцрпљује јер се даље може користити као подсетник у свакодневном раду инспектора, али и као својеврсни водич кроз ин- спекцијски надзор за све субјекте на које се он односи.

Проф. др Дејан Костић

# ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК И УПРАВНИ СПОР

## А. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

# Основна знања о управном поступку и управном поступању

#### *Појам управног поступка*

Реч „поступак“ у праву означава прописану процедуру, процес или начин одвијања неког рада, па је управни поступак прописани начин рада органа управе приликом поступања у управним стварима (као што суд поступа у прописаном кривичном, грађанском или другом суд- ском поступку приликом одлучивања у судским стварима). Може се рећи и то да је управни поступак скуп правила по којима органи упра- ве поступају у примени закона и других прописа на појединачне слу- чајеве. Под изразом „органи управе“ подразумевају се не само управ- ни органи и организације државе, покрајине, општине и града него и сви други субјекти који, сагласно закону, имају јавна овлашћења за примену закона и других прописа на појединачне случајеве (ти други субјекти се називају имаоцима јавних овлашћења).

Постоји и законска дефиниција управног поступка која је садржа- на у члану 1. Закона о општем управном поступку из 2016. године (у даљем тексту: ЗУП). Та дефиниција гласи: „Управни поступак јесте скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне са- моуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су по- верена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када пос- тупају у управним стварима.“ Ширину овој дефиницији даје набрајање субјеката управе, тако да се из ње може видети који све субјекти при- мењују правила управног поступка када поступају у управним ствари- ма. Пошто се сви они скраћено означавају као „органи“, иста дефини- ција може се исказати и краће: *управни поступак јесте скуп правила која органи примењују када поступају у управним стварима.* Оно што се из те дефиниције још не види јесте најпре то шта се сматра управ- ном ствари и, затим, шта се све, тј. који облици поступања органа сма- трају управним поступањем у коме се примењују правила управног поступка. То се појашњава даље у питањима под 1.2. и 1.5.

Укратко, садржину правила управног поступка чине норме које уређују положај учесника поступка (органа који води поступак и стра- нака, као и других учесника поступка) и ток процедуре – од покре- тања поступка до његовог „финалног резултата“ – одлуке или другог резултата управног поступања. Поред тога, правила поступка обухва- тају норме о контроли акта који је резултат поступка и о извршењу тог акта. Најчешће, управни поступак се води да би се у њему донело ре- шење којим ће се одлучити о појединачном праву, обавези или инте- ресу странке. Циљ поступка је тада да се применом општег правила закона и другог прописа (материјалног права) на појединачну живот- ну ситуацију и лице у тој ситуацији одреди конкретно (појединачно) правно правило понашања. На пример, порески закон садржи опште правило по којем сва лица која поседују непокретну имовину плаћају годишњи порез по одређеној пореској стопи, а у управном поступку треба да се решењем одреди појединачно правило – колико ће поре- за и у ком року одређено лице платити на своју имовину.

Само законом, а не и актом ниже правне снаге од закона, могу се прописати правила управног поступка и она су обавезујућа за посту- пање управе и странака. Њихова сврха је како у томе да им се обез- беди стандардизовано поступање управе у примени закона и других прописа, тако и у томе да странке могу да предвиде понашања служ- бених лица управе и заштите своје правне интересе. Такође, правила поступка пружају службеним лицима извесност у раду, а органима који врше контролу над радом управе омогућавају да ту контролу ефикас- није остваре. Мада у низу елемената наликује судским поступцима, уп- равни поступак је мање сложен од тих поступака. Традиционално се одвијао комбиновањем писменог (папирног) и усменог општења учес- ника поступка, али се у новије време у управном поступку, уз писмено општење у папирном облику, све више уводи и општење у електрон- ском облику.

Најчешће, резултат управног поступка јесте управни акт којим се одлучује о правима, обавезама и правним интересима странака, а по- ред тога по правилима управног поступка се поступа и када се доносе гарантни акти, закључују управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге. То су *облици управног поступања.*

Управни поступак у коме се доносе управни акти покреће се на иницијативу органа или захтевом странке. У сваком таквом поступку подразумева се учешће две стране: органа који преко свог службеног лица води поступак и странке. Најчешће, странка је једно правно или физичко лице или други субјект којем закон признаје положај стран- ке у поступку, а могуће је и да се више лица нађе у улози странке (када је више лица у улози странке, она могу имати исте или супротне ин- тересе). Странка може самостално иступати у поступку или узети пу- номоћника да је заступа, а лица која немају пословну способност и

правна лица имају своје заступнике и представнике у поступку. Поред пуномоћника, заступника и представника, у поступку могу учествова- ти преводилац, тумач и стручни помагач, као и надлежни јавни тужи- лац, надлежни јавни правобранилац и други државни органи који су овлашћени да заступају јавни интерес.

Поступак се по правилу води у две фазе: као првостепени и као другостепени поступак. У првостепеном поступку се најпре утврђује чињенично стање (по потреби, извођењем доказа на основу исправа и уверења, саслушања сведока, изјава странака, мишљења и налаза вештака и непосредног увида – увиђаја), а затим доноси решење. На то решење, као првостепено, странка има право жалбе (изузев када је жалба искључена), а о жалби својим решењем одлучује другостепени орган. Против таквог решења, као коначног управног акта, по прави- лу се може упутити тужба Управном суду ради провере законитости коначног решења (тада се води управни спор). Коначна решења су из- вршна, а одређена решења се извршавају и пре тога – као првостепе- на решења (када жалба не одлаже извршење решења). Ако странка у остављеном јој року добровољно не изврши решење којим је утврђе- на нека њена обавеза, приступа се принудном извршењу решења. То може бити судско извршење (преко суда) ако је обавеза странке нов- чане природе или управно извршење (преко органа управе) ако је оба- веза странке неновчане природе. Код управног извршења долази и до могућности да полиција и комунална милиција пруже асистенцију (помоћ у извршењу). Постоје, на крају, и посебне или ванредне могућ- ности за уклањање или мењање решења која садрже незаконитости, укључујући ту и понављање поступка који је окончан, што ће бити мо- гуће када се појаве нове чињенице и докази од утицаја на правилно ре- шавање ствари или се утврди да су у раније вођеном поступку учиње- не тешке повреде закона.

Да би имао правилан ток и учинковит исход, управни поступак тре- ба да се води несметано, уз поштовање процесних обавеза службеног лица, странке и других учесника поступка, као и уз њихово примерено понашање. Да би поступак могао да буде такав, закон је предвидео од- ређене последице за непоштовање процесних обавеза странака, као и службених лица. Такође, прописане су санкције за сведоке и вешта- ке који се нe одазову позиву или када, на пример, сведок лажно све- дочи или странка даје лажну изјаву. Мада ће о томе бити речи код све- дочења, може се и овде поменути да сведок који се неоправдано не одазове позиву за сведочење може бити новчано кажњен, као и при- нудно доведен уз сношење трошкова довођења.

Непримерено понашање странака и других учесника поступка од- носи се на лакше или теже нарушавање реда, укључујући ту претње, ув- реде, свађу, па и напад на службено лице или противну странку. Када неке од тих радњи представљају радње кривичног дела или прекршаја,

службено лице ће иницирати одговарајући поступак пред надлежним органом. У случају мање тешких ометања реда, службено лице може изрећи опомену и друге мере.

Скица управног поступка која је изложена на сумаран начин под- разумева бројна важна општија и детаљнија процесна правила која нису поменута и која се даље излажу у обиму који је неопходан за ос- новно разумевање управног поступка.

Изложеном је потребно додати и то да је управни поступак јед- на врста шире класе *административних поступака.* Тај појам је уве- ден Законом о Регистру административних поступака (2021), а њиме се обухватају како управни поступак тако и сви други поступци које спроводе државни, покрајински и локални органи и организације, ре- гулаторна тела и имаоци јавних овлашћења, а који се покрећу захтевом привредних субјеката и грађана ради остваривања одређеног права или правног интереса или испуњавања прописане обавезе. У таквим поступцима могу да се издају дозволе, лиценце, одобрења, саглас- ности, решења, уверења, потврде, сведочанства, услови, декларације, мишљења, обавештења, лични и други документи, изводи из службе- них евиденција или уносе достављени подаци и документи у одређене јавне евиденције. Реч је практично о сваком поступку управе и имала- ца јавних овлашћења који је уређен законом и који се тиче права, оба- веза и правних интереса грађана и привредних субјеката, као и усло- ва пословања привредних друштава.

Циљ наведеног закона јесте то да се успостави Регистар с тачним

и ажурним подацима о свим поступцима (детаљи поступака, услови, потребни докази, надлежни органи, рокови за решавање, висина так- са итд.). Такав регистар би омогућио да се добију јасне и прецизне ин- формације о поступцима, као и да се успоставе методолошка правила и начела за уређење поступака и, потом, за контролу поступања. Сви административни поступци треба да буду уређени на неколико основ- них начела: 1) ефикасности, 2) делотворности и економичности, 3) од- ређености услова, рокова и цене услуга, 4) корелације између цене ус- луге (таксе) која се наплаћује у поступку и стварних трошкова поступка и 5) одговорности за поштовање наведених начела. Наведени закон има изглед тзв. кровног закона у односу на ЗУП и све друге законе који уређују бројне административне поступке.

#### *Појам управне ствари*

Појмом управне ствари означава се оно што може бити предмет управног поступка, оно о чему се одлучује у том поступку и што на општи начин одваја надлежност управне гране власти од надлежности судова и других органа власти. С тим у вези може се рећи и то да је уп- равна ствар појединачна ситуација која није спорна у том смислу да о

спору треба да одлучује суд, јер судови увек решавају правне споро- ве – спорове о праву. Ако би орган управе ипак решио неку ствар која није управна него је ствар из надлежности суда, што се понекад догађа у пракси, такво решење органа управе било би ништавно (догађа се, наравно, и да суд понекад реши управну ствар за коју није надлежан, па је последица по судбину таквог акта истоврсна).

По својој врсти и природи, управне ствари су веома разнородне и припадају различитим управним областима, о чему сведочи не само број органа који по правилима управног поступка решавају у тим ства- рима него и број области и питања која се налазе у делокругу тих ор- гана. Није редак случај ни да један исти орган има надлежности за две или више управних области.

Уопштено би се могло казати и да су управне ствари све оне ства- ри за чије је решавање надлежна управа, односно сви они субјекти које ЗУП скраћено назива „органима“. Те ствари су управне ствари ако се тичу појединачних ситуација у којима се налазе физичка лица, правна лица и одређени субјекти који немају својство правног лица. У таквим појединачним ситуацијама, органи непосредно примењујући закон, друге прописе и опште акте, правно или фактички утичу на положај странке доношењем управних аката и гарантних аката, закључивањем управних уговора, предузимањем управних радњи и пружањем јав- них услуга.

У управним стварима се, дакле, поступа по процесним правилима управног поступка, а непосредно се примењују материјални закони, други прописи и општи акти. За разлику од процесних закона, мате- ријални (или материјалноправни) закони, други прописи и општи акти јесу они чију садржину чине опште правне норме које треба примени- ти на појединачне ситуације. Том применом се остварује правни или фактички утицај на положај странке, а врста и природа тог утицаја за- висе од облика управног поступања и резултата поступка. Процесни закон је увек процедурални акт по којем се примењује матријално- правни закон и други пропис.

Ако се ради о доношењу управног акта, орган ће након што је у уп- равном поступку утврдио чињенично стање које постоји у датој поје- диначној ситуацији, то чињенично стање да подведе под норму мате- ријалног права и на основу ње формулише појединачно правило (да ли лице има неко право; ако га има, који је обим тог права и како се оно остварује; да ли треба да испуни неку обавезу; ако треба, у чему се она састоји; како и када треба да је испуни и сл.). С друге стране, ако је реч о гарантном акту, орган ће по спроведеном поступку и њего- вом позитивном исходу за странку утврдити своју обавезу да накнад- но, на поновљени захтев странке, донесе управни акт чија садржина одговара гарантном акту. У случају управних уговора, који се закљу- чују између органа и лица приватног права, регулишу се међусобна

права и обавезе уговорних страна у вези са предметом уговора (оним што је уговорено). Предузимање управних радњи је важан облик уп- равног рада којим се првенствено фактички утиче на положај странака, а ту долазе вођење евиденција, издавање уверења, пружање инфор- мација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти. Пружање јавних услуга обухвата услуге јавних служби грађанима и другим корисницима, као и услуге које пружа управа.

Постоје, иначе, две законске дефиниције управне ствари, од којих ниједна није једноставна. Према првој, која је по садржини ужа и коју даје Закон о управним споровима (2009), управна ствар је „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторита- тивно правно уреди“. Другу, по садржини ширу дефиницију садржи ЗУП и према њој управна ствар јесте „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге; управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“.

Као новији закон, ЗУП је дао управној ствари шире значење уто- лико што њоме обухвата не само поступање које има за циљ доноше- ње управних аката него и друге видове управног поступања – гарант- не акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга. На тај начин управна ствар није више везана само за управне акте (како је дефинисана у Закону о управним споровима), него и за друге наведене облике управног поступања – којима се такође утиче на положај стран- ке. Та идеја је прихваћена с циљем потпуније правне заштите грађана и других странака у односима с органима управе. Друкчије казано, про- ширењем појма управне ствари обухваћени су и они облици управног поступања који до доношења ЗУП-а нису били уопште или нису били довољно обухваћени правилима управног поступка.

#### *Врсте управног поступка*

Управне ствари о којима се решава у управном поступку могу бити веома разнородне, па се оне не могу решавати у једном, за све њих истом поступку. За један број управних ствари потребна су нарочита – посебна правила поступка, која би била прикладнија њиховој процесној приро- ди. Због тога постоје *један општи* и *више посебних управних поступака.* Први је регулисан ЗУП-ом и начелно вреди за све врсте управних ствари и све органе који постоје у различитим областима, са изузетком оних уп- равних ствари и области за које су прописана посебна правила поступка. Број закона који уређују посебне управне поступке је велики,

а сваки од њих уређује само оне посебности које су специфичне за

решавање појединих врста управних ствари. Посебни управни пос- тупци стога обухватају правила поступка која се односе на поједине, специфичне управне ствари (порези, царине, девизно пословање, комасације и експропријације, привредни регистри, унутрашњи по- слови и др.). Сви посебни поступци представљају одступања од пра- вила општег управног поступка. Они нису никада у целини посебни (сасвим друкчије уређени) него се увек ради о делимично другачијим поступцима (у појединим питањима су посебни, а у осталим питањима примењују се правила општег поступка прописана ЗУП-ом).

Међусобни однос између правила општег и посебних поступака такав је да се правила посебних поступака примењују као примарна, а правила општег поступка се примењују на преостала питања која нису уређена правилима посебног поступка. Пошто се и посебни поступци уређују само законом, то значи да ће се прво примењивати правила из закона који уређује посебан поступак, а на питања која нису њиме уређена примениће се правила ЗУП-а. Поред тога, сви посебни посту- пци морају бити у сагласности с општим начелима ЗУП-а, а правилима посебних поступака не сме се смањивати ниво заштите права страна- ка зајемчен ЗУП-ом. Прописана је и обавеза усклађивања свих закона који уређују посебне поступке са ЗУП-ом, која је требало да се испуни до 1. јуна 2018. године. Тај рок, међутим, није био реално постављен и није одржан.

Напомиње се и то да правило о примарној (првенственој) примени закона који уређују посебне поступке има свој основ у општем прав- ном начелу према којем примена посебног закона увек има предност пред применом општијег закона који уређује исто питање (*lex specialis derogat legi generali*)*.*

#### *Основна начела управног поступка*

Под основним начелима једног закона подразумевају се норме које се по правилу смештају на почетку законског текста и означавају као начела или основна начела. Оне су полазишта закона и прописују општије захтеве у виду принципа који треба да се поштују приликом примене конкретнијих законских одредби, тј. целине закона. ЗУП садр- жи 11 основних начела и она представљају принципе који су заједнич- ки за све управне поступке – опште и посебне. Она сажето и прегледно изражавају суштину и дају смернице за разумевање и примену правила поступка, а њихова повреда увек представља битну повреду правила поступка. Поред начела која су утврђена у ЗУП-у, њима се могу придо- дати и још нека начела која прописује Устав или закони од значаја за остваривање права грађана и рад управе.

*Начело законитости и предвидивости* обухвата два повезана на-

чела. Законитост изражава везаност органа законом, другим прописом

и општим актом, као и његову обавезу да одлучи у границама датог овлашћења и сагласно циљу због којег му је овлашћење дато. Начело предвидивости захтева од органа да приликом поступања у управ- ним стварима води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Ако орган одступа од тога (од своје раније праксе), дужан је да разлоге за то посебно изложи у образложењу ре- шења (тј. зашто је и по чему је тај случај правно друкчији) како би стран- ке могле имати реално предвидива очекивања од поступања органа.

*Начело сразмерности* изражава захтев према којем орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само пос- тупањем које је неопходно да би се њиме остварила сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Томе се додаје дужност органа да приликом налагања обавеза странци или другом учеснику поступка примени оне од про- писаних мера које су по њих повољније ако се њима остварује сврха прописа. Укратко, начело сразмерности захтева да ограничење права и утицај на правни интерес странке буду само у мери која је нужна за остварење законитог циља, с тим да се и то може чинити једино онда када нема блажих мера за остварење законитог циља. Устав налаже да су при ограничавању људских права сви државни органи, а наро- чито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се огранича- ва, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу између ограничења и сврхе ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Такође, Уставом се јасно утврђује да случајеве у којима се права могу ограни- чавати може да пропише једино закон, и то ако ограничење појединог права допушта Устав и у сврхе ради којих га Устав допушта, као и да су ограничења могућа у обиму неопходном да се уставна сврха ограни- чења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

*Начело заштите права странака и остваривања јавног интере- са* обавезује органе да у управном поступку омогуће странкама да што лакше остваре и заштите своја права и правне интересе, али не на ште- ту права и правних интереса трећих лица или јавног интереса. Органи су, према томе, дужни да посебно воде рачуна о што лакшем оствари- вању и заштити права и правних интереса странака, али и о томе да се та права и интереси не могу остваривати тако што би то било на штету права и интереса трећих лица или јавног интереса.

*Начело (пружања) помоћи странкама* састоји се у обавези орга- на да по службеној дужности пази на то да незнање и неукост странке и другог учесника поступка не буду на штету права која им припадају. Када орган, на основу чињеничног стања, сазна или оцени да странка или други учесник поступка имају основа за остваривање неког права

или правног интереса, упозориће их на то. Ако се у току поступка из- мени пропис од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

*Начело делотворности и економичности поступка* садржи две обавезе органа. Делотворност (некад се назива и ефикасност или учинковитост) обавезује орган да странкама омогући успешно и це- ловито остваривање и заштиту њихових права и правних интереса. Економичност налаже да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова за странку и друге учеснике поступка, с тим да то не буде на штету правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања. Под ово начело је подведена и важна новина која се састоји у обаве- зи органа да по службеној дужности врши увид, прибавља и обрађује чињенице о којима се води службена евиденција у том и другом ор- гану (без тражења од странке да подноси доказе о тим чињеницама).

*Начело истине и слободне оцене доказа* повезује два начела, од којих се првим (начелом истине) налаже органу да у поступку правил- но, потпуно и истинито утврди чињенично стање, а то значи све чиње- нице и околности од значаја за законито и правилно поступање у уп- равној ствари. Слободна оцена доказа даје право службеном лицу које води поступак да по свом уверењу одлучује о томе које ће чињенице узети као доказане на основу савесне и брижљиве оцене доказа (узе- тих посебно и свих заједно) и на основу резултата читавог поступка.

*Начело о праву странке на изјашњавање* обавезује орган да стран- ци, пре доношења решења, омогући да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари. Право странке на так- во изјашњавање служи заштити њених интереса. Изузетак постоји када је законом дозвољено да се одлучује без њеног претходног изјашња- вања, а тиче се случајева у којима је дозвољено вођење тзв. скраћеног поступка који се назива непосредним одлучивањем.

*Начело самосталности* значи право органа да поступа у управној ствари самостално – без ичијег утицаја, наравно у оквиру својих овла- шћења. Обухвата и право службеног лица да самостално утврђује чиње- нично стање и да, на основу тога, примењује прописе на управну ствар. *Начело о праву на жалбу и приговор* утврђује, најпре, да против ре- шења донетог у првом степену, као и када орган не одлучи у пропи- саном року, странка има право на жалбу, ако законом жалба није по изузетку искључена (тада ће странка имати право на тужбу Управном суду). Право на приговор обухвата право да се поднесе приговор због неиспуњења обавеза из управног уговора, против управне радње и због начина пружања јавних услуга (о приговору одлучује решењем орган на чије се поступање односи приговор, а странка потом има пра-

во да поднесе жалбу на то решење).

*Начело правноснажности решења* служи правној сигурности и значи непроменљивост управног акта (решења) и управног односа

који је њиме створен. Као што ће бити изложено у посебном питању, правноснажни акт се ипак може мењати и поништавати у нарочитим случајевима (означеним као „посебни случајеви укидања и мењања ре- шења“), када се допушта одступање од начела правноснажности да би се дала предност начелу законитости.

*Начело приступа информацијама и заштите података* подвлачи обавезу органа да омогуће приступ информацијама од јавног значаја којима располажу, као и да штите личне и тајне податке у складу са за- конима који уређују та питања. Оба наведена питања уређују се посеб- ним законима: Законом о приступу информацијама од јавног значаја (2004), Законом о заштити података о личности (2018) и Законом о тај- ности података (2009).

Поред наведених начела, важно је поменути и уставно *начело о употреби језика и писма у поступку*, које обавезује на службену упо- требу српског језика и ћириличког писма, као и на употребу латинич- ног писма на начин утврђен законом, односно и на службену употребу језика и писма одређене националне мањине на подручјима на којима припадници националне мањине чине одређени проценат популације, а у складу са законом и статутима територијалних јединица. Та питања ближе уређују Закон о службеној употреби језика и писама (1991) и ста- тути аутономне покрајине, општине и града. Поред тога, Устав свако- ме гарантује право да користи свој језик у поступку пред судом, дру- гим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Такође, прописује да не- знање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за оствари- вање и заштиту права, што обавезује органе да лицима која не знају је- зик поступка обезбеде превођење.

#### *Управно поступање*

### Управни акт

а) Појам и врсте

Уобичајена дефиниција управног акта казује да је то појединач- ни, конкретан и ауторитативни акт донет у управној ствари. Такав акт мора бити заснован на закону, другом пропису и општем акту, непо- средан и извршив и донет од стране органа који је за то овлашћен. По свом предмету (ономе о чему се њиме одлучује), може бити мериторни акт (тј. акт којим се одлучује о управној ствари – предмету поступка) и процесни акт (тј. акт којим се одлучује о процесним и споредним пи- тањима поступка).

*Процесни управни акти* се доносе као решења и закључци, а увек се тичу питања која се односе на управљање поступком. Решењем се одлучује о важнијим процесним питањима (на пример, о обустављању

поступка, поравнању између странака у поступку и др.), а закључци- ма о мање важним процесним и споредним питањима поступка. Против процесног решења може се користити посебна жалба, а про- тив закључка – жалба само у оквиру жалбе и тужбе које се подносе против мериторног акта (решења).

*Мериторни управни акти* су акти којима се одлучује о управној ствари. Уобичајено се називају решењима, али су за њих могући и дру- ги називи (дозвола, потврда, сертификат и др.). Могуће је на више на- чина извршити поделе мериторних управних аката с обзиром на њи- хова обележја, правна дејства, начин доношења и др. Неке од важнијих подела су следеће:

*− позитивни и негативни управни акти* – првима се врше промене у правним односима (заснива се, мења или укида одређени прав- ни однос), а другима одбија вршење таквих промена (резултат акта је очување ситуације која је постојала пре доношења акта). Само позитивни акти могу стећи правноснажност, а негативни не могу, тако да странка чији је захтев одбијен може поново поднети исти захтев. Негативни акти могу бити изричити или одбијајући (на при- мер, када се одбије издавање грађевинске дозволе) и прећутни или претпостављени (орган није донео никакав акт у законском року, а странка стиче право да изјави жалбу као да је управа до- нела негативни акт). По изузетку, неиздавању акта („ћутању упра- ве“) закон може придати супротно значење и тада се узима као да је управа донела акт којим је позитивно решила ствар;

*− конститутивни и декларативни управни акти* – првима се кон- ституише (ствара) један правни однос (на пример, решењем о пријему у држављанство), а другима само потврђује да један правни однос иначе постоји (на пример, утврђује се престанак радног односа лица чији је радни однос престао по сили зако- на). Конститутивни акти за странку могу бити овлашћујући (дају јој неко право), обавезујући (утврђују јој неку обавезу) и мешо- вити, и могу се односити на лична права странке или на ствари;

*− правно везани и дискрециони управни акти* – при доношењу пр- вих орган је у целини везан законом и другим прописом, а код других му је остављен избор између обично две законске солу- ције (на пример, пошто се утврди да лице испуњава законске ус- лове, орган ће одлучити да му изда или не изда дозволу за оружје узимајући у обзир разлоге безбедности). Први акти у целини потпадају под судску контролу, а други само у погледу њихових правно везаних делова, док се контрола саме дискреционе оце- не која у акту мора бити образложена завршава у другостепеном управном поступку (пред управом). Овлашћење за дискрециону оцену не сме да се користи изван законског циља у ком је дато (тј. да се злоупотреби или прекорачи);

*− индивидуализовани и генерални управни акти* – код првих је та- чно одређено лице или лица на која се акт односи и такви акти су правило, а код других су лица на која се акт односи само од- редива (на пример, мушкарци одређеног годишта, станари од- ређене улице или веће стамбене зграде);

*− једноставни и сложени (заједнички) управни акти* – прве доноси један орган, а у доношењу других учествују два или више органа и акт је тада резултат њихове сарадње. Могуће је (1) да два или више органа имају надлежност за решавање исте ствари (тада сваки од њих поступа у оквиру своје надлежности и споразумевају се који ће од њих издати акт), (2) да један орган доноси акт уз претходно мишљење другог и (3) да један орган доноси акт уз обавезу да при- бави претходну или накнадну сагласност другог или других органа;

*− управни акти донети по службеној дужности и по захтеву странке* – прве доноси орган када је то законом одређено и када утврди да је, с обзиром на чињенично стање, потребно доне- ти акт ради заштите јавног интереса, а друге када странка под- несе захтев за доношење акта. Правило је да се први доносе ради утврђивања обавеза странкама а ређе ради заштите ин- тереса странака, а други да би се одлучило о праву странке или умањењу неке њене обавезе. Када је законом прописано да је за- хтев странке неопходан за доношење акта, орган не може доне- ти такав акт, осим ако би странка накнадно пристала на такав акт. Поред наведених подела, управни акти се могу поделити и по дру-

гим својствима: на пример, на акте са ограниченим и неограниченим

трајањем (с обзиром на то да ли уређују одређени однос на једно од- ређено или на неодређено време) или на акте са строго прописаном формом и са ублаженом формом (код првих су писмена форма и сас- тавни делови акта услов важења, а код других је та форма поједноста- вљена, на пример, такви су акти са упрошћеним образложењем, акти у виду забелешке на спису предмета или усмена решења).

б) Правна дејства управног акта и додаци управном акту

*Управни акти се доносе да би производили правна дејства.* Они не- посредно обавезују странке и доносиоца акта (орган), а посредно и трећа лица. Ако је актом утврђена нека обавеза за странку, она је дужна да је испуни под претњом принудног извршења, а ако је актом призна- то неко право странци, ствар је њене воље да ли ће то право користи- ти. Доносилац акта је дужан да се стара о извршењу обавезе утврђене актом, као и да странкама омогући да несметано уживају права призна- та актом. Трећа лица не смеју да ометају дејства управног акта.

Обавезност управног акта за доносиоца акта наступа отправљањем акта странкама (поштом, електронским путем, преко доставне службе

или другог органа) или саопштењем усменог акта странци (када се акт доноси као усмени акт). За странку обавезност акта наступа од тренутка кад је о њему обавештена или јој је он достављен (писмени акт) или са- општен (усмени акт). Управни акти делују за убудуће, а могућност њихо- вог дејства уназад (ретроактивност – дејство пре дана доношења акта) ограничена је на изузетне случајеве предвиђене законом и на уклањање последица ранијег управног акта који се новим актом ставља ван снаге.

*−* Поред одлуке о самој управној ствари *управни акт може да садр- жи и одређене додатке од утицаја на његова правна дејства* уко- лико је то предвиђено законом. Ти додаци су услов, рок и налог и морају бити унети у изреку (диспозитив) управног акта.

*− Услов* је будућа околност или чињеница од чијег наступања за- виси почетак дејства акта (акт ће производити дејство када такав услов наступи и то је онда одложни услов) или од чијег насту- пања зависи престанак дејства акта (акт престаје да делује насту- пањем таквог услова, па је то раскидни услов).

*− Рок* је одређени период који се у управном акту може одредити као рок после чијег протека почињу дејства управног акта (од- ложни рок) или као рок чијим протеком престају дејства акта (раскидни рок). Пример за услов и рок у истом акту може бити дозвола за градњу којом се инвеститор условљава да започне радове (услов) у наредних годину дана (рок).

*− Налогом* се странци налаже да изврши одређену радњу или да се уздржи од одређених радњи у вези са предметом управног акта, на пример, да би остварила своје право на надзиђивање обје- кта, дужна је да не омета редовну употребу објекта и да отклони оштећења до којих дође услед извођења радова.

в) Коначност, правноснажност и извршност управног акта Управни акти под одређеним условима стичу *својства конач-*

*ности*, *извршности* и *правноснажности.* Реч је о три битна својства, јер се за свако од њих везују важне правне последице, како за стран- ке, тако и за орган.

*− Коначни акт* је онај којим је завршено одлучивање управе. По правилу, коначан управни акт је другостепени управни акт донет поводом жалбе, а уз то и првостепени управни акт против кога није допуштена жалба или странка није изјавила жалбу, одуста- ла је од поднете жалбе или се одрекла права на жалбу. Против коначног управног акта странка може да води управни спор под- ношењем тужбе Управном суду, али само под условом да је пре- тходно користила жалбу.

*−* Када се тужба за управни спор искористи или странка не подне- се тужбу, коначни управни акт стиче својство *правноснажности*

– непроменљивости. Управни акт, према томе, постаје правнос- нажан када се против њега више не може користити жалба у уп- равном поступку нити тужба у управном спору. Акт ће постати правноснажан ако је њиме странка стекла неко право или јој је утврђена нека обавеза (позитиван управни акт), а такав акт се може поништити, укинути или изменити само у посебним слу- чајевима утврђеним законом (када се могу користити тзв. ван- редна правна средства да би се отклониле тешке повреде закона или се на основу нових чињеница и доказа ствар може решава- ти изнова и решити законито). Правноснажност не могу да стек- ну негативни (одбијајући) управни акти. Ни сви делови позити- вног управног акта не стичу својство правноснажности, већ само онај његов део којим се одлучује о праву или обавези (диспози- тив или изрека).

*− Извршност* значи правну могућност спровођења управног акта

у живот. Већ је поменуто да сви коначни управни акти самим тим постају извршни, као и да одређени првостепени акти могу бити извршни, и то: прво, када жалба није допуштена (поступак се води само као првостепени), друго, када је жалба допуштена али нема одложно дејство (подношењем жалбе се не одлаже из- вршење решења) и, треће, када постоји одложно дејство жалбе али се странка одрекла права на жалбу, није се жалила у року за жалбу, одустала је од поднете жалбе или је њена жалба одбачена или одбијена. По изузетку, решење код којег жалба иначе има од- ложно дејство може се извршити пре истека рока за жалбу и по- сле подношења жалбе уколико би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес. Такође, усмена решења се извршавају одмах – независно од ис- тека жалбеног рока и подношења жалбе јер се она иначе доно- се у ситуацијама које налажу хитност поступања.

г) Погрешни управни акти

Управни акти могу да садрже одређене грешке и сваки такав акт јесте *погрешан управни акт.* Прво, управни акт може да садржи од- ређене грешке техничке или фактичке врсте које нису од утицаја на његову правну ваљаност. Такав акт се назива *неуредним управним ак- том* (о томе како се он исправља видети питање под 4.1.4). Друго, уп- равни акти могу да садрже грешке од утицаја на њихову правну ваља- ност, па су то онда противправни акти и деле се на нецелисходне и незаконите.

*Нецелисходни* су они који се доносе као дискрециони управни акти уколико је доносилац акта одабрао погрешну законску солуцију, па акт не одговара циљу – јавном интересу утврђеном законом. Такви се акти

коригују акцијом другостепеног управног органа. Циљ те акције јесте да се акт усклади с јавним интересом као циљем закона и тако поста- не целисходан за његово остварење.

Незаконити управни акти су они који садрже материјалну или про- цесну повреду закона или другог прописа. У зависности од тежине по- вреде закона и другог прописа, они могу бити *рушљиви* и *ништави.* Код првих су у питању повреде закона и другог прописа које су мање тешке, па је и њихов утицај на правно дејство акта привремен, док је код других реч о тешким повредама закона и другог прописа које трај- но утичу на правно дејство акта.

Рушљиви акти могу да се оспоравају у роковима утврђеним за жалбу у управном поступку, тужбу у управном спору и за коришћење одређених ванредних правних средстава. Ако се не отклоне грешке у њима, они ће, пошто протекну поменути рокови, постати акти пуне правне снаге иако садрже грешке (каже се да долази до њихове кон- валидације). Ако се, пак, отклоне грешке у њима, то ће се учинити само за убудуће, док ће последице које је рушљиви акт до тада произвео ос- тати на снази.

На другој страни, ништави акти као акти са тешким повредама за- кона или другог прописа могу се оспоравати увек – и пошто постану правноснажни. Органи су дужни да по службеној дужности воде рачу- на о разлозима за ништавост управног акта, а о томе се може одлучи- ти и поводом жалбе, поводом тужбе и путем поништавања од стране органа који врши службени надзор над радом управе. Постоји и по- себно ванредно правно средство под називом „поништавање конач- ног решења“ и код тог средства су побројани разлози који чине једно решење ништавим (друге повреде закона које нису наведене као раз- лози за ништавост, представљају разлоге за рушљивост акта). Када се управни акт уклони из правног поретка путем поништавања, уклониће се и све последице које је до тада произвео. То значи да ће ништави акти све док се не пониште ипак производити правна дејства (о томе видети питање 6, посебно 6.3 и 6.6).

### Гарантни акт

Мада је под тим именом уведен ЗУП-ом 2016. године, гарантни акт је и пре тога постојао у појединим законима. То се може илустрова- ти са два следећа примера. Према Царинском закону, царински орган може увознику робе, пре увоза, издати обавезујуће обавештење о свр- ставању робе у одређену царинску тарифу како би увозник проценио исплативост увоза. Према Закону о држављанству Републике Србије, орган унутрашњих послова може странцу издати потврду да ће бити примљен у наше држављанство како би он у својој земљи добио отпуст из држављанства (таква потврде нашег органа услов је за добијање

отпуста). У оба случаја реч је о типичним гарантним актима, свеједно што носе назив „обавезујуће обавештење“ и „потврда“.

Гарантни акт јесте појединачни правни акт којим се не одлучује о праву или обавези странке, већ се њиме орган обавезује да на захтев странке касније изда управни акт који ће бити одређене садржине, тј. који ће по садржини одговарати ономе што је садржано у гарантном акту. Гарантни акт је, према томе, једна врста правног обећања. Може се издати кад је то предвиђено посебним законом. Издаје се у пис- меном облику и не сме бити противан јавном интересу или интере- су трећих лица. Орган њиме преузима обавезу да касније донесе уп- равни акт ако странка буде то захтевала и тек у том акту ће одлучити о праву или обавези, али онако како је то предвиђено у гарантном акту. Према томе, гарантни акт ствара правну обавезу органу у погле-

ду доношења будућег управног акта и уједно даје право странци да користи жалбу ако донети управни акт не одговара гарантном акту. Обавеза органа неће постојати: 1) ако се захтев за издавање управног акта не поднесе у року од годину дана од дана издавања гарантног акта; 2) ако се чињенично стање за издавање управног акта битно раз- ликује од оног описаног у гарантном акту; 3) ако се измени правни ос- нов на основу ког је издат гарантни акт и 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом.

### Управни уговор

Управни уговори су, такође, новина у нашем праву и они су по својим својствима појединачни двострани правни акти. Такве уговоре у писаној форми закључују орган и странка (приватно лице), а њима се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Могуће их је закључивати само кад је то изричито предвиђено посебним законом (за сада је то учињено у малом броју случајева, на пример, по члану 21. Закона о железници закључује се управни уговор између надлежног органа јавне власти и управљача јавном железничком инфраструкту- ром). Да могућност закључивања управног уговора мора бити посеб- но предвиђена законом, потврдила је Народна скупштина у свом ау- тентичном тумачењу одредби ЗУП-а о управном уговору.

Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу

и правном интересу трећих лица, а на ове уговоре се примењују одређе- не одредбе ЗУП-а и правила закона који уређује облигационе односе.

Оно што управне уговоре издваја од уговора који се закључују по општим правилима облигационих односа јесте њихов предмет и нејед- нак положај уговорних страна који има своје оправдање у заштити и очувању јавног интереса.

Орган може раскинути уговор ако друга уговорна страна не ис- пуњава уговорне обавезе (на пример, неуредно пружа услуге), као и

када је то неопходно да се отклони тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир или поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. С друге стране, ако орган не испуњава обавезе из уговора (на пример, неуредно плаћање), друга уговорна страна има право да изјави приговор.

Уговор се може изменити услед измењених околности које наста- ну после његовог закључења ако те нове околности битно отежавају испуњење уговорних обавеза једне од уговорних страна. Обе стране тада могу захтевати измену уговора: ако измену захтева орган а друга страна се не сагласи, орган може раскинути уговор; ако друга страна тражи измену уговора, орган је може прихватити или одбити решењем.

### Управне радње

Управне радње су материјални (а не правни) акти органа, не произ- воде непосредно правно дејство али фактички утичу на права и обаве- зе субјеката према којима се предузимају. Иако се као обележје управ- них радњи редовно истиче то да оне не производе непосредно правно дејство, потребно је имати на уму да поједине од њих, нарочито оне које су принудног карактера, јесу од видног утицаја на права и обаве- зе субјеката према којима се предузимају. Тај утицај није само фактич- ки него може бити и изразито правни.

Уз управне акте, управне радње су најзначајнији инструмент уп- равног рада при извршавању закона и других прописа. Могу да прет- ходе или следе управном акту, али и да се предузимају независно од управних аката – непосредно на основу закона. Ако је управна радња повезана са доношењем управног акта, странка може користити жал- бу као правно средство које јој стоји на располагању у поступку доно- шења управног акта, а када управна радња није повезана са доноше- њем управног акта, странка може изјавити приговор против управне радње. Право да изјави приговор има и када орган не предузме уп- равну радњу коју је по закону дужан да предузме. Управне радње су веома бројне, а важније врсте су:

*− вођење евиденција* – реч је о јавним евиденцијама у које се бе- леже одређене чињенице, околности или стања (на пример, по- даци о имовини, личним стањима грађана, возачима, возилима, издатим дипломама, поднетим кривичним пријавама итд.). Воде их органи кад су овлашћени законом, а воде се у папирном и/ или електронском облику (матичне књиге, регистри, спискови бирача и сл.);

*− издавање уверења*, као и других исправа (сертификати, потврде, сведочанства, дипломе и сл.), врши се на основу података из еви- денција и њима се потврђује нека чињеница, стање или околност која је документована у јавној евиденцији. Таква уверења имају

карактер јавних исправа, а издају се на усмени или писани за- хтев странке и по правилу истог дана, а најдоцније у року од осам дана или дужем року кад је он прописан законом. Ако странка не добије уверење у законском року, може изјавити жалбу као да јој је захтев одбијен. Поред таквих уверења, органи могу издава- ти и уверења о чињеницама о којима не воде службене евиден- ције. Тада орган најпре утврђује чињенично стање у доказном поступку и таква уверења немају својство јавне исправе. И овде странка има право жалбе ако орган не изда уверење у року од 30 дана или другом року који је одређен законом или ако у ис- том року не одбије решењем издавање уверења;

*− примање изјава –* органи примају разна саопштења и узимају

изјаве грађана од значаја за вођење поступака и остваривање функ- ција органа. Могу постојати и законске обавезе подношења одређених пријава, односно података и чињеница (на пример, пријаве матичних стања, пореске пријаве, пријаве и одјаве пребивалишта и боравишта, узимање изјаве од сведока и др.);

*− управне радње којима се извршавају управни акти или непосред– но закон –* у првом случају се спроводи извршење управног акта који је постао извршан, а у другом се непосредно извршава закон или други пропис (без претходног доношења управног акта). Ове управне радње су веома бројне и неке од њих су управо типичне за инспекцијске орга- не, као и органе полиције и комуналну милицију. На пример, то су поје- дине радње у оквиру инспекцијског прегледа, радње заустављања во- зила, прегледа лица, предмета и возила, довођења лица, регулисања саобраћаја, примене мера принуде, премера земљишта итд. Неке од њих се врше уз примену принуде (принудне управне радње), а друге без употребе принуде. Принудне управне радње могу се предузима- ти у поступку принудног извршења управног акта, као и ради непос- редне примене закона и другог прописа. Сама принуда, с правног ста- новишта, може бити посредна или новчана (примењује се изрицањем новчаних казни) и непосредна или физичка принуда, а ова друга се врши применом законом прописаних средстава принуде (физичка сна- га, службена палица, средства за везивање и др.) и само од стране за то овлашћених органа (тачније, овлашћених службених лица тих органа).

### Пружање јавних услуга

Пружање јавних услуга је облик управног поступања којим, у пр- вом реду, јавне службе пружају услуге грађанима и другим корисни- цима услуга (као што су, на пример, комуналне услуге). Реч је о делат- ностима које се врше у општем интересу. Ту долазе и послови органа управе који не представљају други облик управног поступања, а који- ма се задовољавају одређене потребе корисника услуга и обезбеђују

остваривање права и правних интереса грађана и правних лица. Пружаоци јавних услуга могу, дакле, бити јавне службе и органи уп- раве.

Јавне услуге треба да се пружају уредно и квалитетно, под једна- ким условима свим корисницима. Ако корисник услуге није задовољан пруженом услугом или му је она ускраћена, може изјавити приговор пружаоцу услуга. Као облик управног поступања, пружање јавних ус- луга је регулисано ЗУП-ом с циљем његовог потпунијег подвођења под управноправни режим и заштите корисника услуга.

# Основна правила поступка

#### *Учесници у управном поступку*

Сви субјекти који могу или морају да учествују у управном пос- тупку деле се, према свом положају у поступку, на обавезне и евенту- алне учеснике, а уз њих се могу појавити и тзв. случајни учесници, који немају правно регулисан положај у поступку.

*Обавезни учесници* у управном поступку су орган и странка, тако да без њих нема управног поступка. Поред њих, као *евентуални учес- ници* у поступку могу бити сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи, за- ступници и пуномоћници странке, стручни помагач, јавни тужилац и јавни (државни) правобранилац. Евентуални су због тога што њихово учешће није нужно у сваком поступку, али онда када учествују, њихов положај је регулисан ЗУП-ом. Могу постојати и тзв. *случајни учесници* у поступку, а то су они који имају неки фактички (а не правни) инте- рес за исход поступка. То могу бити лица која подносе пријаве, пред- ставке, упозорења и сличне акте. Они се налазе ван поступка и пош- то нису учесници поступка у правом смислу речи, њихов положај и не уређује ЗУП.

### Надлежност органа

Надлежност је овлашћење и дужност једног органа да решава у од- ређеној управној ствари на одређеној територији. Разликују се *ствар- на* и *месна надлежност*; прва је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на врсту (природу) тих ствари, а друга је овлашћење и дужност за решавање управних ствари с обзиром на од- ређену територију (подручје). Да би један орган решавао одређену уп- равну ствар, потребно је да истовремено има и стварну и месну на- длежност.

*Стварна надлежност* се одређује прописима из појединих управ- них области (на пример, о здравству, порезима, саобраћају, туризму итд.), а месна у прописима о политичко-територијалној организацији

земље и организацији органа. Када стварна надлежност није прописи- ма одређена, а не може се одредити ни према природи управне ства- ри, биће надлежан орган у чијем су делокругу послови опште управе (у структури сваког нивоа управе једном од органа се утврђује надлеж- ност за послове опште управе).

На другој страни, ако *месна надлежност* није јасно одређена или уопште није одређена, за њено одређивање примењују се следећа пра- вила: 1) у управним стварима које се тичу непокретности – према мес- ту у којем се она налази; 2) у управним стварима које се односе на по- слове из надлежности државних органа – према седишту тих органа или подручне јединице кадa се ствар тиче послова те јединице; 3) у уп- равним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту у којем се делатност обавља или треба да се обавља; 4) у стварима које се тичу брода или ваздухопло- ва – према луци уписа брода, односно матичном аеродрому ваздухоп- лова; 5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако она нема пребивалиште у Републици Србији – према њеном по- следњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији; 6) ако се месна надлежност не може одредити ни по једном од претходних пра- вила, одредиће се према месту где је настао повод за вођење поступка. Постоје и тзв. *персонална* и *територијална ограничења месне на- длежности.* Прва се тичу страних дипломатских и конзуларних пред- ставника, а друга простора страних дипломатских и конзуларних пред- ставништава, објеката Војске Србије и објеката за посебне намене и војне потребе Министарства одбране. У таквим случајевима, поступа се уз пријаву, односно по одобрењу министарства надлежног за спољ-

не послове или Министарства одбране.

Потребно је имати у виду и следеће правило: орган не може пос- тупати ван подручја на коме се простире његова месна надлежност, а када је потребно да се нека радња поступка обави ван тог подручја, ко- ристи се *институт службене помоћи* (у Србији), односно *међународне правне помоћи* (ван Србије).

Правила о стварној и месној надлежности су *непроменљива пра- вила* и не могу се мењати вољом органа или странака. Ипак, могућа је *промена надлежности* у три изузетна случаја: 1) када у току вођења поступка други орган постане месно надлежан (на пример, због про- мене седишта правног лица), надлежност се може пренети на други ор- ган који је постао месно надлежан (делегација надлежности); 2) када орган нижег степена не врши посао, виши орган може преузети посао ако је за то овлашћен законом (на пример, када општински орган не обавља поверени инспекцијски државни посао, тај посао ће преузе- ти надлежни инспекцијски државни орган) и то је тзв. супституција на- длежности; 3) ако су два или више органа могла бити месно надлеж- на (на пример, код градње објекта који се простире на територији две

општине), надлежност ће имати орган који је први започео поступак, с тим што се месно надлежни органи могу споразумети који ће од њих водити поступак (тзв. споразумна промена надлежности). Такође, сва- ки орган је дужан да током читавог поступка пази на своју стварну и месну надлежност, па ако утврди да није стварно или месно надлежан, уступиће списе предмета надлежном органу.

Пошто су могуће ситуације у којима два или више органа тврде да су истовремено надлежни или да ниједан од њих није надлежан, закон прописује правила за решавање таквих ситуација. Оне се називају *суко- бом надлежности*, па се разликује позитиван сукоб надлежности (два или више органа тврде да су истовремено надлежни) и негативан су- коб надлежности (два или више органа тврде да нису надлежни). Сукоб може настати поводом стварне или месне надлежности. Предлог за ре- шавање сукоба надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или ненадлежан, а може га поднети и странка. О сукобу надлежности се решава у року од 15 дана и одређује који ће од орга- на бити надлежан. Ако је сукоб надлежности настао унутар управе из- међу општинских органа – решава га општинско веће, а ако је између градских органа – градско веће. Слично томе, кад је сукоб надлежности настао између покрајинских органа – решава га Покрајинска влада, а ако се ради о сукобу надлежности између органа државне управе – тај сукоб ће решити Влада. Међутим, кад је сукоб надлежности настао између управних органа који припадају различитим нивоима власти (општинских и покрајинских, општинских и државних, покрајинских и државних органа), као и када је настао сукоб надлежности између ор- гана управе и судова, о томе ће решавати Уставни суд.

### Сарадња и службена помоћ

Обавеза сарадње између управних органа истог нивоа власти, као и сарадње између управних органа различитих нивоа власти, утврђе- на је прописима о управи и појединим законима. ЗУП као посебне об- лике сарадње регулише: јединствено управно место, службену помоћ и међународну правну помоћ.

*Јединствено управно место* установљава се да би странка до- ласком на једно место у управи, без „шетње“ од органа до органа, до- била потребна обавештења, предала свој захтев и била поучена о томе шта јој је све потребно да би орган поступио по њеном захтеву. Може се радити о остваривању једног или више права странке пово- дом којег или којих треба да поступа један или више органа или више одељења истог органа. На таквом месту странка може непосредно, по- штом, електронским путем и на други начин предавати своје захтеве за остваривање права и друго управно поступање, као и предавати друге поднеске, добити потребна обавештења о поступку који се води

и сл. Надлежности органа се не мењају, а рокови теку од предавања уредног захтева.

*Службена помоћ* представља међусобну помоћ коју органи пру- жају један другоме, а као један од облика обавезне службене помоћи посебно је уређено прибављање података из службених евиденција. Када такве евиденције воде други органи, онда ће орган који води пос- тупак затражити од тих других – „замољених органа“ да му уступе по- датке бесплатно у року од 15 дана или другом року који је прописан, а непоступање по таквом захтеву представља прекршај. Замољени ор- ган је дужан и да предузима поједине радње доказивања на захтев органа који води поступак (саслушање сведока, увиђај), а то ће бити случај када је извођење доказа пред органом који води поступак не- изводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или губитком времена.

Поред изложеног, потребно је имати у виду и то да се сарадња и међусобни односи између органа различитих нивоа власти уређују шире од два описана облика сарадње и да то уређење садрже пропи- си о управи и локалној самоуправи (Закон о државној управи, Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду), као и поједини други закони (на пример, Закон о инспекцијском надзору). У том уређењу, са- гласно Уставу, чини се разлика између сарадње и односа поводом оба- вљања поверених послова (која укључује тешњу сарадњу и јака над- зорна и инструктивна овлашћења органа који припадају нивоу власти који је поверио послове) и сарадње у обављању изворних послова појединих нивоа власти (која подразумева самосталност органа сва- ког нивоа власти у обављању изворних – сопствених послова и над- зорна овлашћења органа вишег нивоа власти која су ограничена на надзор законитости и уставности).

*Међународна правна помоћ* се реализује између наше земље и дру-

гих земаља када је то потребно за вођење управног поступка, а пре- ко министарства надлежног за спољне послове. Таква помоћ се пружа иностраним органима под условом узајамности, с тим да то није про- тивно домаћем правном поретку.

### Овлашћено службено лице и његова одговорност

Органи у управном поступку поступају преко овлашћених служ- бених лица. То су лица која су распоређена на радна места која чине послови вођења управног поступка и одлучивања у управним ствари- ма, или само послови вођења поступка, или предузимања појединих радњи у поступку. Дакле, може бити три врсте службених лица: 1) она која могу да воде поступак и одлучују у управној ствари, 2) она која могу да воде поступак, али не и да одлучују у управној ствари и 3) она која могу само да предузимају поједине радње у поступку. Када нису

одређена службена лица за одлучивање у управним стварима, онда ће то право имати старешина органа. Иначе, поступање у управном пос- тупку не мора бити једини посао овлашћених службених лица.

Ако је орган који води поступак вишечлани орган (колегијални ор- ган типа већа, савета или комисије), може се овластити један од чла- нова тог органа да води поступак и припрема одлуку, док ће за одлу- чивање бити потребна већина гласова свих чланова тог органа. Већа се и гласа на седници, а о већању и гласању води посебан записник.

Да би се обезбедило непристрасно вођење поступка, примењује се *изузеће службеног лица*, што ће по ЗУП-у бити обавезно ако је служ- бено лице:

1. у поступку странка, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке;
2. са странком, законским заступником или пуномоћником странке сродник у правој линији, затим сродник у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и онда када је брак престао;
3. са странком у односу старатеља, усвојеника, усвојитеља или хра- нитеља;
4. са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5. учествовало у првостепеном поступку;
6. остварило накнаду или друга примања од странке или је ангажо- вано у управном одбору, радном или стручном телу странке;
7. могло имати директну корист или штету који зависе од исхода поступка;
8. уколико постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову објективност.

Чим сазна за неки од првих седам наведених разлога, службено лице је дужно да застане с поступком и о разлогу одмах обавести лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу, а ако се ради о последњем од наведених разлога (осмом), службено лице о томе оба- вештава лице или орган који је надлежан за одлучивање о изузећу. Изузеће службеног лица може из истих разлога да тражи и странка, али је тада дужна да наведе разлоге због којих сматра да је изузеће потребно.

О изузећу службеног лица одлучује старешина органа, а о његовом изузећу – орган одређен законом или другостепени или надзорни ор- ган. О изузећу чланова колегијалног органа одлучује председавајући тог органа, а о његовом изузећу – колегијални орган на седници. О изу- зећу се одлучује у року од пет дана.

Правила о изузећу службеног лица примењују се на изузеће вешта- ка и записничара, а о њиховом изузећу одлучује службено лице које води поступак.

*Овлашћено службено лице је дужно* да поступа законито и у пропи- саним роковима, као и да доследно поштује сва основна начела и пра- вила управног поступка.

Посебно је у делу ЗУП-а о казненим одредбама прописана *прекр- шајна одговорност* овлашћеног службеног лица за чињење два прекршаја: 1) ако по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службе- на евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом; 2) ако не проследи жалбу с одговором пр- востепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у року утврђеном законом или ако не води службену евиденцију о решавању у управним стварима. За оба прекршаја прописана је новчана казна.

Поред прекршајне одговорности, прописана је и *дисциплинска од– говорност* службеног лица чијом кривицом дође до неизвршења од- ређених процесних радњи. Дисциплинска одговорност ће постојати ако службено лице: 1) не изврши по службеној дужности увид у по- датке потребне за вођење поступка, а о којима се води службена еви- денција; 2) на захтев органа који води поступак бесплатно и у року не уступи податке о којима води службену евиденцију; 3) не изда ре- шење у законском року; 4) не достави списе другостепеном органу или Управном суду у законском року.

### Странка у управном поступку и њено заступање

Странке су лица чије су управне ствари предмет поступка, као и лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка. Поред физичких и правних лица, странка може бити и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица када су њихове управне ствари предмет поступка или када исход поступка може да утиче на њихова права, обавезе или правне интересе, као и када је то посебно одређено законом. Такође, заступници колективних интереса (на пример, синдикати) и заступници ширих интереса јавно- сти могу да имају својство странке ако исход поступка може утицати на интересе које заступају.

Зависно од улоге у поступку, може се повући разлика између ак-

тивне странке (по чијем је захтеву поступак покренут), пасивне стран- ке (против које се води поступак) и узгредне странке (која учествује у поступку ради заштите својих права или правних интереса).

Обично у поступку учествује једно лице као странка, али може бити и више лица са истим интересом (тзв. процесна заједница), а у оба слу- чаја се ради о *једностраначкој управној ствари.* Таква управна ствар је једностраначка јер је реч о једном истом интересу свих лица. За разлику

од тога, постоје и управне ствари с две или више странака са супро- тним интересима и тада се ради о *двостраначким* и *вишестраначким управним стварима.* Као што ће се касније видети, постоји већи број различитих правила управног поступка за једностраначке и двостра- начке ствари.

Да би физичко лице као странка могло да самостално предузима процесне радње у управном поступку (подноси захтеве, даје изјаве, улаже жалбе и др.), потребно је да има *процесну способност*, а ту спо- собност има лице које је потпуно пословно способно, тј. које је пуно- летно и није лишено пословне способности. Подразумева се и то да се може бити странка само у својој управној ствари – да мора постојати веза између лица и предмета поступка (тзв. *страначка* или *стварна ле- гитимација).* Ако би у току поступка престало постојање странке (тако што би физичко лице умрло или правно лице престало да постоји), а права, обавезе или правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике физичког лица или правне следбенике правног лица, дошло би до обустављања поступка. То због тога што нема уп- равног поступка без странке.

У име и за рачун странке у управном поступку могу, а у одређеним случајевима морају да иступају њени законски заступници, овлашћени представници, привремени заступници и пуномоћници.

*Законски заступник* је лице које заступа процесно неспособну странку. За малолетна лица то је један од родитеља, који обавља за- ступање у споразуму с другим родитељем, а за децу без родитељског старања и пунолетна неспособна лица то је њихов старатељ.

Правно лице предузима радње у поступку преко свог законског за- ступника (директора) или другог овлашћеног лица које се одређује ак- том тог лица и које се тада назива *овлашћени представник.* И органе власти када су странке у поступку заступа њихов овлашћени представ- ник, а када се ради о имовинским правима и интересима – заступаће их Државни, покрајински, општински и градски јавни правобранилац (зави- сно од тога ком нивоу власти припада орган који се заступа). Овлашћени представници заступају и организације без својства правног лица (од- ређују се актом тих организација), а исто вреди и за заступање насеља, групе лица и других странака без својства правног лица, с тим што они одређују свог овлашћеног представника или га одређује закон.

*Привременог заступника* поставља орган који води поступак из од- ређених хитних разлога и док за то постоји потреба (на пример, када пословно неспособна странка нема свог законског заступника, када правно лице и субјекти без својства правног лица немају свог овла- шћеног представника, кад се предузима радња према странци чије пребивалиште и боравиште нису познати, када радња не трпи одла- гање а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују

радњи). Привремени заступник се поставља решењем, а жалба на то решење нема одложно дејство. Радње које он предузима у границама овлашћења имају иста дејства као и да их је странка предузела.

*Заједнички представник* се одређује када две или више странака постоје у истом предмету са истим интересом (процесна заједница) и он иступа у име свих странака. Ако странке не могу да се о томе догово- ре, орган ће поставити заједничког представника (који ће их предста- вљати док оне не одреде другог). У истом случају, странке могу имати и заједничког пуномоћника ако га ангажују. И када имају заједничког представника и заједничког пуномоћника, странке задржавају право на самосталност у поступку.

Странка која је пословно способна и законски заступник странке имају право да сами иступају у поступку или да одреде свог *пуномоћ- ника* који ће их заступати у појединим радњама или у целом поступку. Пуномоћник може бити адвокат и свако друго потпуно пословно спо- собно лице, осим лица које се бави надриписарством (тј. које незако- нито пружа правне услуге). Пуномоћје се може дати у писменој форми, као и усмено на записник код органа који води поступак. У пуномоћју се назначава да ли се заступање односи на цео поступак или само на поједине радње поступка, а странка може да учествује у поступку уз свог пуномоћника и да опозива поједине његове изјаве. Постоје и од- ређене изјаве које може дати само странка или њен законски заступ- ник, а не и њихов пуномоћник. Пуномоћнику се увек може отказати пуномоћје. С друге стране, он не може отказати пуномоћје док траје нека радња поступка. Пуномоћник је дужан да органу стави на увид своје пуномоћје, а у случају да то не учини, орган му може дозволити да предузме поједине радње поступка под условом да накнадно при- ложи пуномоћје. Ако то ипак не учини у остављеном року, радње које је предузео остаће без правног дејства.

### Стручни помагач, преводилац и тумач

*Стручни помагач* је лице које странка одреди да јој помаже да- вањем објашњења и савета о стручним питањима поступка. То није за- ступник или пуномоћник странке, па не може давати изјаве уместо ње. За стручног помагача не може се одредити лице које нема пословну способност или се бави надриписарством. По правилу, одређивању стручног помагача има места код сложенијих управних ствари.

*Преводиоци* су стручна лица која помажу службеном лицу у општењу са учесницима поступка који не разумеју језик на коме се води поступак (превођењем тока поступка и писмених и других оба- вештења на језик и писмо које разумеју).

*Тумачи* знаковним језиком омогућавају општење и праћење тока пос- тупка лицима која због физичких недостатака не могу да говоре и да чују.

Улога преводиоца и тумача не може да се прошири на заступање или давање савета, исказа и мишљења, већ се ограничава на пре- вођење и омогућавање комуникације.

#### *Начини општења органа и странака*

Управни поступак претпоставља одвијање двосмерне кому- никације између учесника поступка која се у ЗУП-у означава речју

„општење“. Општење између органа и странака, као и других учесника поступка, одвија се у писаном и усменом облику, а оно треба да буде брзо и ефикасно, с тим да се очувају правна сигурност и економичност поступка. Писмено општење обухвата електронско општење као мо- дернији и општење у папирном облику као класичан начин општења управе и грађана.

Орган је дужан да на својој веб-презентацији објави обавештење о могућностима електронског општења, начину подношења електрон- ских докумената органу и начину упућивања истих докумената стран- кама. Странка може да електронски општи са органом ако се претход- но с тим сагласи, а биће дужна да то чини када је такав начин општења одређен посебним прописом (таква пракса се шири). Електронски до- кументи морају бити потписани сагласно закону који уређује електрон- ски документ и отпремљени сагласно Закону о електронској управи. Ако електронски документ који је орган упутио странци није читљив, она може захтевати да јој се документ упути у другом погодном обли- ку, а ако се исто догоди са документом који је странка поднела органу, он ће јој одредити рок у којем треба да достави документ у другом по- годном облику (ако странка пропусти да то уради, сматраће се да није ни поднела документ).

Као посебне начине општења ЗУП уређује поднеске, записник и

разгледање списа и обавештавање о току поступка, који се даље изла- жу тим редом. У начине општења спадају још обавештавање странака и позивање (странака, сведока, вештака), који се уређују у другим де- ловима ЗУП-а.

### Поднесци

Поднесци су захтеви, обрасци, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори, представке, обавештења, саопштења и друге врсте писа- них обраћања странака органима. Поднесак може бити и усмено сао- пштен органу на начин предвиђен законом. Сваки поднесак мора бити разумљив, а да би се по њему могло поступити, мора да садржи наро- чито: лично или пословно име, пребивалиште или боравиште стран- ке, седиште и назив органа коме се подноси, назнаку управне ствари која је предмет поступка, сврху поднеска (захтев или предлог из ког се

види шта странка тражи), адресу на коју орган треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска. У поднеску треба назначити пуномоћ- ника или заступника ако их има. Посебним законом и другим прописом може се одредити и ближа садржина поднесака (на пример, пореска пријава или други обрасци чија је садржина прописана).

Ако је поднесак неразумљив или непотпун тако да спречава пос- тупање по њему, сматра се *неуредним поднеском.* Орган је тада дужан да у року од осам дана обавести подносиоца о томе како да уреди под- несак и одреди му рок за то, не краћи од осам дана. Када подносилац отклони недостатке у року, сматраће се да је поднесак уредан од по- четка, а ако то не учини – поднесак се одбацује решењем.

*Поднесци се предају* органу коме су насловљени, осим када је неки други орган овлашћен за њихов пријем. Могу се предати непосредно, преко поште, електронским путем и преко дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству. Уз то, могу се и ус- мено саопштити на записник код органа. Ако се ради о кратким и хитним изјавама, странка их може саопштити телефоном, телеграмом, електрон- ским путем и на други погодан начин који одговара природи ствари, а службено лице ће о томе саставити забелешку у спису предмета.

Примљени поднесци се *евидентирају* по редоследу пријема, а *пријем потврђује* без наплаћивања таксе (тј. не наплаћује се потврђи- вање пријема поднеска, али такса се може плаћати уз поднесак, на при- мер, за жалбу или захтев за путну исправу). Пријем електронски пос- латог поднеска потврђује се одмах, истим (електронским) путем. Ако орган није надлежан за поступање по поднеску, примиће га и просле- дити надлежном органу уз обавештење подносиоца о томе. Међутим, када орган не може да утврди у чију надлежност спада поступање по поднеску, дужан је да упозори подносиоца на то да ће решењем одба- цити такав поднесак.

Уобичајено, поднесак садржи један захтев, али странке могу да јед- ним истим поднеском искажу и више захтева. Када прими *поднесак с више захтева*, орган ће проценити да ли је он надлежан за решавање свих захтева и ако је такав случај, узеће их све у решавање као одвоје- не захтеве. Ако није надлежан за решавање свих захтева, орган ће узе- ти у решавање оне захтеве за које је надлежан, а остале ће проследити надлежном органу и о томе обавестити странку.

### Записник

*Записник* је писмено које се саставља о усменој расправи, важнијим усменим изјавама странака, других учесника поступка и трећих лица, као и о другим важнијим питањима, односно радњама у поступку. Законом је утврђено да се у записник обавезно уноси: назив органа; радња која се предузима с назнаком места, дана и часа предузимања

радње; управна ствар која је предмет поступка; лична имена службе- них лица, присутних странака и њихових заступника и других лица; опис тока и садржине предузетих радњи и датих изјава (тачно и крат- ко). У записнику се наводе и све исправе које су коришћене и оне се, по потреби, прилажу записнику.

Пре закључивања, записник се чита присутним лицима и она имају право да га прегледају и ставе примедбе. На крају записника се наводи да је он прочитан и какве су примедбе на њега стављене. Затим га пот- писују лица која су учествовала у поступку, службено лице и записни- чар ако га је било. Ако лице одбије да потпише записник или оде пре закључења записника, то се уноси у записник и наводи разлог.

Записник који је сачињен сагласно пропису јесте јавна исправа и доказ о току и садржини радњи и датих изјава, изузев оних дело- ва на које је лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника.

Посебну врсту записника представља записник о већању и гласа- њу који се саставља када поступа колегијални орган.

За разлику од важнијих питања поступка о којима се саставља за- писник, мање важне радње поступка и изјаве странака, саопштења, службена опажања, усмена упутства и налози не уносе се у записник, већ се о њима ставља *забелешка у списима предмета* коју потврђује службено лице уз назнаку датума када је стављена.

### Разгледање списа и обавештавање о току поступка

Странке имају право да разгледају списе предмета у присуству службеног лица. Оне могу и да о свом трошку добију копију списа, а та копија може да им се достави поштом или на други погодан начин. Такви трошкови не могу да пређу износ неопходних трошкова за из- раду и достављање копије списа. Ако се документи чувају у електрон- ском облику, орган може омогућити њихово разгледање и преузимање у том или у штампаном облику. Права која има странка, има и заинте- ресовано лице које докаже свој интерес.

Странке и заинтересована лица не могу разгледати записник о већању и гласању колегијалног органа и нацрте решења. Са списима који садрже тајне податке или податке о личности поступа се у складу са законима који уређују тајне податке и заштиту података о личности. Податке о личности са којима се упозна, странка може користити само у том управном поступку.

Странка и заинтересовано лице имају и право да се обавесте о току поступка (фази у којој се поступак налази, радњама које су предузете и које следе и сл.).

Право на разгледање списа и обавештавање о току поступка оства- рују се путем подношења писменог или усменог захтева. Ако захтев

подноси заинтересовано лице, орган може затражити да то лице пис- мено или усмено образложи свој правни интерес. Орган има обавезу да у року од осам дана обавести подносиоца захтева о томе како и када може да разгледа и добије копију списа предмета или да решењем од- бије захтев. Против тог решења, као и када орган ништа не предузме поводом захтева, може се изјавити жалба у року од осам дана.

#### *Обавештавање странака и поступци обавештавања*

### Основна правила и поједини поступци обавештавања

Под обавештавањем се подразумева радња којом орган на пого- дан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управ- ној ствари. За обавештавање се везује наступање одређених правних последица, па је оно детаљно регулисано.

Као *начини (поступци) обавештавања* прописани су: 1) обавешта- вање електронским путем, 2) обавештавање путем поште и на други погодан начин, 3) обавештавање путем достављања и 4) обавешта- вање усменим путем – ако је странка присутна. Органу је препуштено да бира начин обавештавања, уз обавезу да води рачуна о правној заш- тити странке, јавности обавештавања, економичности и једноставно- сти. То право избора орган не може да користи једино када је законом одређен конкретан начин обавештавања који се онда мора и примени- ти. Када се ради о кратким и хитним обавештењима, она се могу дати телефоном, електронским путем или на други погодан начин.

Основно правило је да се обавештава странка, изузев када она има законског заступника, пуномоћника или посебног пуномоћника за примање писмена (тада се они обавештавају). Такође важно пра- вило гласи: у случају када је при обавештавању начињена очигледна грешка, сматраће се да је обавештавање извршено тек на дан у који буде стварно извршено.

Као *места на којима се врши обавештавање* сматрају се стан, по- словна просторија или радно место странке. Адвокат се обавештава у својој канцеларији, а обавештење се може извршити и лицу запосле- ном у канцеларији. Разуме се, могуће је извршити обавештавање и на другим местима, уколико се прималац с тим сагласи. Да би обавешта- вање текло уредно, захтева се да странка и законски заступник одмах обавесте орган ако током поступка промене пребивалиште, боравиште или седиште. Када то не учине, па службено лице не може ступити у контакт са њима, примениће се јавно достављање.

Постоје и тзв. *посебни случајеви обавештавања*, који се тичу мес- та боравка и посебности положаја одређених лица. Прво, обавешта- вање физичких и правних лица у иностранству врши се непосредно или дипломатским путем ако међународним уговором није друкчије

предвиђено. Друго, лица у Војсци Србије обавештавају се преко на- длежне команде, а припадници специјалних јединица полиције преко њихове команде (тај статус има само САЈ – Специјална антитерористич- ка јединица). И треће, лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе. Сматра се да је обавештавање у сва три случаја извршено када прималац добије писмено.

*Пуномоћник за пријем обавештења* је лице које странка може од- редити као лице коме се упућују сва писмена насловљена на њу (о чему она благовремено треба да писмено или усмено извести орган). Поред тога, такав се пуномоћник обавезно поставља у два случаја: 1) када се странка или законски заступник налазе у иностранству а немају свог пу- номоћника у Републици Србији и 2) када је у поступку више од пет стра- нака које немају супротне интересе и немају заједничког пуномоћника. У оба случаја, орган странкама одређује рок за постављање пуномоћ- ника за пријем обавештења, а ако оне тај рок пропусте, орган ће пос- тавити таквог пуномоћника о њиховом трошку. Улога пуномоћника за пријем обавештења јесте у томе да странкама проследи обавештења, с тим што му закон даје овлашћење да у име странке уложи правно сред- ство (приговор и жалбу) када странци не може да уручи писмено и она због тога може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

*Обавештавање електронским путем* може бити формално и не- формално. Први начин обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа и одвија се у складу са законом. Има исти значај као и достављање писмена, па се користи у случајевима за које је предвиђе- на обавеза достављања. Неформално обавештавање се користи у оста- лим случајевима и за њега није потребна потврда о извршеном пријему. *Обавештавање преко поште* могуће је обичном и препорученом поштом, а ово друго се изједначава са достављањем. Кад је писмено упућено обичном поштом сматра се да је примљено осмог дана од дана предаје пошти (кад је адреса у Републици Србији), односно пет- наестог дана (кад је адреса у иностранству). Код препоручене поште, сматра се да је писмено уручено на дан који стоји у потврди о прије-

му пошиљке.

### Достављање

*Достављање* је посебан вид обавештавања и може бити изврше- но на три начина: као лично, као посредно и као јавно достављање. Лично и посредно достављање врши се преко службеног лица орга- на, поште или електронским путем, а прималац може по изузетку бити позван да преузме писмено (када то налажу природа и значај писме- на). Достављају се писмена (решења, закључци, позиви и др.), а доста- вљање се врши радним даном од 8.00 до 20.00 сати, с тим што је органу дозвољено да, по изузетку (тј. из нарочито важних разлога), одлучи о

томе да се достављање изврши и у нерадни дан и ноћу (после 20 сати). Ако се достављање врши правном лицу, писмено се предаје у његовом седишту или на посебној адреси која је регистрована или заступнику тог лица на његовој адреси.

*Лично достављање* је обавезно када од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужити, осим када је законом друкчије предвиђено. Такође је обавезно и када закон тај начин достављања посебно одређује за поједине случајеве, односно писмена. Састоји се од уручења писмена лицу којем је насловљено (примаоцу). Достављач писмена је службено лице органа или поштански достављач. Ако при- малац одбије да прими писмено, достављач о томе сачињава белешку и оставља обавештење на месту где је писмено требало уручити (у оба- вештењу се назначава лично име примаоца, подаци о писмену, прос- торији у којој се оно може преузети и рок у коме се то може учинити, као и датум остављања обавештења). Када се прималац не затекне на адреси, достављач треба поново да покуша доставу у року од 24 сата. Ако се поново догоди исто, достављач о томе сачињава белешку и пос- тупа као у случају одбијања пријема писмена. У оба случаја, сматра се да је лично достављање извршено пошто протекне 15 дана од дана ос- тављања обавештења.

*Посредно достављање* се користи када није обавезно лично дос- тављање и када се прималац не пронађе на адреси на којој му је пис- мено требало уручити. Састоји се у предаји писмена другом лицу које прихвати да уручи писмено примаоцу. Под „другим лицем“ подразуме- вају се најпре чланови домаћинства примаоца и лица која с њим раде (кад се достављање врши на радном месту примаоца), с тим што то не може бити лице које је противна странка у истом поступку (отворено питање је како ће достављач знати тај податак ако му он није саопш- тен). Лице које је примило писмено потписује доставницу, у коју доста- вљач уноси његов однос с примаоцем и датум уручења писмена. Када нема других лица која би примила писмено, достављач га оставља на месту на коме је требало бити уручено, уз назначавање на коверти и доставници времена и датума остављања, као и рока после ког се сма- тра да је достављање извршено (15 дана).

Као доказ о извршеном личном и посредном достављању служи *доставница*. То је потврда која се чува у списима предмета, а садр- жи лично име и адресу примаоца и податке о урученом писмену. Потписују је достављач и лице које је примило писмено, а на њу се уно- си и датум уручења писмена („бројевима и словима“). Ако лице које је примило писмено одбије да потпише доставницу, достављач ће то за- бележити на доставници и унети датум, чиме се сматра да је извршено уредно достављање. Поред папирног облика, доставница може бити у електронском облику код електронског достављања и тада садржи исте податке као и папирна доставница.

*Јавно достављање* се користи (1) када ниједан други начин доста- вљања није могућ, (2) ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће и (3) у случајевима који су посебно одређе- ни законом. Врши се објављивањем писмена на огласној табли и веб- презентацији органа, а могуће је и путем објављивања у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Ако се јавно доставља (објављује) решење, може се изоставити његово образло- жење уз обавештење о месту, просторији и начину увида у образло- жење. Сматра се да је јавно достављање извршено када протекне 15 дана од дана објављивања, а орган може тај рок да продужи из оправ- даних разлога.

#### *Рокови*

Да би се поступак одвијао ефикасно и окончао благовремено, про- писани су рокови за предузимање појединих радњи у поступку, као и за доношење решења у поступку покренутом захтевом странке. Рок је, према томе, протек времена у ком треба да се предузме нека радња у управном поступку. Рокови се рачунају на дане, месеце и године, а могу се рачунати и на сате. Када се рок рачуна на дане (или сате), не рачуна се дан (или сат) догађаја (обавештавања), већ се први наредни дан (или сат) узима као дан (или сат) од ког рок почиње да тече. Ако се рок рачуна на месеце или године, такав рок почиње да тече наредног дана од дана обавештавања, а завршава се истеком оног дана у месе- цу или години који по броју одговара дану извршеног обавештавања (на пример, рок од месец дана који је почео да тече 10. марта истиче 10. априла). Истек рока може се означити и календарским даном (то је апсолутно одређен рок).

Почетак и ток рока не спречавају дани у којима орган не ради, али

ако последњи дан рока пада у нерадни дан органа, онда ће рок истећи протеком првог наредног радног дана. Сматра се да је поднесак предат у року ако га орган прими пре истека последњег дана рока. Два изузет- ка од тог правила јесу: 1) када је поднесак упућен органу препоруче- ном поштом, као дан пријема узима се дан предаје пошти и 2) за под- неске упућене органу електронском поштом као време пријема сматра се оно време које је одређено посебним прописом.

У зависности од начина њиховог одређивања, почетка рачунања и последица пропуштања, рокови се могу поделити на неколико на- чина, и то:

*–* према начину одређивања, рокови могу бити *законом одређе- ни* и *они које одређује орган који води поступак* (у првом случају, закон је одредио рок, на пример, за подношење жалбе, такав рок се не може мењати вољом странке или органа; у другом је

препуштено органу да одреди рок за предузимање неке радње и такав ће случај бити када рок законом није уопште одређен или је одређен као инструктивни рок);

* рокови који су законом одређени могу бити *апсолутно* и *рела- тивно одређени* (у првом случају је тачно одређен, на пример, као датум до којег треба уплатити прву рату пореза, а у другом случају је одређен као протек времена од одређеног момента, на пример, рок за жалбу је 15 дана од дана обавештавања о ре- шењу);
* рокови могу бити *продуживи* и *непродуживи*, у зависности од тога да ли постоји могућност њиховог продужења на захтев странке који је оправдан и поднет пре истека рока или не;
* према начину на који се рачуна почетак рока, они могу бити *субјективни* и *објективни* (први се рачунају од сазнања лица за неку чињеницу, а други независно од сазнања – према стварном току ствари; субјективни рок је увек у оквиру објективног рока, тако да формулација обично гласи „у року од 30 дана од дана саз- нања за /.../, а најкасније у року од /.../“);
* постоје рокови чијим се пропуштањем губи право на преду- зимање радње коју је требало предузети пре истека рока (тзв. *преклузивни рокови*), као и рокови услед чијег пропуштања нема таквих последица, већ се одређује нови рок за предузимање радње (тзв. *дилаторни рокови*).

У случају када је странка због пропуштања рока изгубила право на предузимање радње (на пример, пропуштањем рока за подноше- ње жалбе), она може тражити да се поступак врати у стање у којем је био пре него што је пропустила рок. Та могућност се назива *враћање у пређашње стање* и странка је може користити у три случаја: 1) ако је без сопствене кривице, тј. из оправданих разлога пропустила рок и због тога је изгубила право на предузимање радње (на пример, услед наступања неког изненадног догађаја који је странку спречио – боле- сти, елементарне непогоде, повреде, смрти у породици и сл.); 2) ако је из незнања или очигледном омашком предала поднесак благовреме- но, али ненадлежном органу; 3) ако је очигледном омашком прекора- чила рок, али је орган ипак примио поднесак најдоцније три дана по истеку рока, под условом да би странка услед задоцњења изгубила неко право.

Странка је дужна да у свом предлогу за враћање у пређашње стање изнесе чињенице које су довеле до пропуштања рока и да те чињенице учини барем вероватним (осим кад су општепознате, какве могу бити, на пример, веће елементарне непогоде). Предлог се подно- си у року од осам дана од дана престанка разлога који су проузрокова- ли пропуштање, односно од дана сазнања за пропуштање рока (при- мер субјективног рока), а најкасније у року од три месеца или дужем

ако је пропуштање изазвано вишом силом (пример објективног рока). Предлог се подноси органу пред којим је требало предузети пропуш- тену радњу и он о предлогу одлучује решењем. Ако се повраћај доз- воли, поступак се враћа у стање у којем се налазио пре пропуштања радње и поништавају се сва решења и закључци које је орган услед пропуштања донео.

#### *Трошкови поступка*

Трошкове управног поступка чине издаци за таксе, лични трош- кови странке (доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оп- равдани трошкови заступања странке, трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока, стварни трошкови и на- граде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трош- кови увиђаја и сл.), редовни трошкови органа, као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службе- них лица, огласи и др.). Укратко, то су сви трошкови настали вођењем поступка у једној управној ствари. Настају на страни органа који води поступак, странака и других учесника поступка.

*На терет органа* падају редовни трошкови поступка, као и трош-

кови поступка покренутог по службеној дужности који је окончан по- вољно за странку, ако законом није друкчије предвиђено. Лице које учествује у поступку сносиће трошкове радњи поступка које проузро- кује својом кривицом.

*Странка* сноси стварне трошкове првостепеног поступка који је покренут њеним захтевом. У двостраначким стварима (тј. када се у поступку налазе странке с противним интересима), странка чијим је захтевом покренут поступак и он буде неповољно окончан за њу имаће обавезу да надокнади противној страни њене оправдане трош- кове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Ако се такав посту- пак оконча поравнањем, свака странка сноси своје трошкове, осим ако се поравнањем не одреди друкчије.

*Трошкове другостепеног поступка* сноси жалилац ако његова жал- ба буде одбачена или одбијена или ако одустане од жалбе, а ако жалба буде усвојена – трошкове ће сносити орган који је одлучивао у првом степену. Правило о сношењу трошкова од стране првостепеног органа у случају усвајања жалбе може се разумети као логична последица ло- шег рада тог органа и оно је осмишљено с циљем да се тај орган под- стакне на бољи рад. Међутим, примена тог правила у пракси за сада не наилази на подршку.

О трошковима поступка одлучује се на крају поступка у решењу о управној ствари. Пре тога, странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а орган трошкове поступка који је покренут по службеној дужности. Када је поступак покренут захтевом

странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће бити посебних трошкова за вођење испитног поступка (због увиђаја, вештачења или доласка сведока и сл.), орган може странци наложити решењем да унапред положи одређени износ новца за покриће тих издатака (пре- дујам трошкова). Ако странка то не учини у року који је одређен, ор- ган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, изу- зев када је наставак поступка у јавном интересу.

*Захтев за накнаду трошкова* странка мора ставити пре окончања поступка. Сведоци, вештаци, преводиоци, тумачи и привремени за- ступници треба да захтевају накнаду приликом сведочења, давања мишљења, превођења, тумачења или заступања, а најкасније у року од осам дана после тога (ако то не учине, губе право на накнаду трош- кова, због чега је службено лице дужно да их на то упозори). Сведоци имају право на накнаду стварних трошкова који су настали у вези с пос- тупком, док вештаци, преводиоци, тумачи и привремени заступници имају још и право на прописану награду за своје услуге.

Орган може да *ослободи странку од плаћања трошкова* у цели- ни или делимично, и то ако нађе да их она не може поднети без штете по своје нужно издржавање и издржавање своје породице. Решење о томе доноси се на захтев странке. Ослобађање од плаћања трошкова могуће је и када је то предвиђено међународним уговором.

# Првостепени поступак

#### *Покретање поступка и захтеви странака*

Поступак се покреће по службеној дужности или захтевом странке. У првом случају, поступак се обично води ради утврђивања неке оба- везе странке, а ређе ради остваривања неког њеног права или заштите њеног интереса. У другом случају, поступак се води ради признавања неког права, укидања или умањења неке обавезе странке.

*По службеној дужности* орган покреће поступак (1) када то од- ређује закон или други пропис и (2) када утврди или сазна да, с об- зиром на чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. Као подстицаји за покретање поступка узимају се у обзир упозорења надлежних органа и представке грађана или орга- низација. Значај таквих упозорења посебно могу имати обавештења инспекцијских органа која они имају право да упућују надлежним ор- ганима ради предузимања мера из своје надлежности. Као што је напо- менуто, поступак који се покреће по службеној дужности по правилу има за циљ утврђивање неке њене обавезе и за такав поступак може се условно рећи да није у интересу странке. Када покреће такав поступак, орган је дужан да утврди да ли су испуњени услови за покретање пос- тупка и донесе закључак, налог или сличан акт о покретању поступка.

О том акту се обавештава странка, а акт садржи позив за усмену рас- праву и чињенице на основу којих је утврђено да су испуњени услови за покретање поступка, о којима странка може (има право) да се изјас- ни. На другој страни, ређе се поступак по службеној дужности покреће у интересу странке, што ће бити онда када је то и у јавном интере- су. У таквим случајевима не доноси се посебан акт о покретању пос- тупка, већ се поступак сматра покренутим предузимањем прве радње с циљем вођења поступка (најчешће, позивањем странке).

*Захтевом странке* покреће се поступак у стварима у којима је то предвиђено законом или када то из саме природе ствари произла- зи. Захтев странке је тада неопходан и без њега се поступак не може покренути на други начин (тј. по службеној дужности).

Орган ће решењем *одбацити захтев странке* којим је покренут поступак на самом почетку поступка (практично, и пре него што се пре- дузме нека од радњи за вођење поступка) ако нађе да нема услова за вођење поступка, и то у следећим случајевима: 1) уколико се не ради о управној ствари; 2) ако орган није надлежан за одлучивање, а не може утврдити ко је надлежан, 3) ако захтев потиче од неовлашћеног лица (није ималац права или правног интереса); 4) уколико захтев није под- нет у року; 5) ако се у истој ствари већ води управни или судски пос- тупак или је о њој већ правноснажно решено тако што је странци при- знато право или утврђена нека обавеза; 6) уколико захтев који је био неуредан није уређен у одређеном року. Из тих разлога се захтев може одбацити и касније – током целог поступка.

*Као тренутак покретања поступка* сматра се: 1) пријем захтева странке (када се поступак покреће њеним захтевом); 2) предузимање било које радње ради вођења поступка (када се поступак покреће по службеној дужности у интересу странке); 3) обавештавање странке о акту о покретању поступка (код поступка који се покреће по службеној дуж- ности а није у интересу странке). За тренутак покретања поступка везују се рокови за предузимање радњи у поступку и доношење решења.

Посебан начин покретања поступка представља *покретање пос- тупка путем јавног саопштења.* Користи се у случају покретања пос- тупка према већем броју лица која нису позната или се не могу унапред одредити, а захтев је битно исти према свима њима. Такав поступак је покренут када се објави јавно саопштење, а оно се објављује на веб- презентацији и на огласној табли органа (обавезно) и уз то се може обја- вити у службеном гласилу, дневним новинама и на други погодан начин. Током управног поступка (све до окончања другостепеног пос- тупка) могуће је да лице које не учествује у поступку као странка под- несе *захтев да му се призна својство странке.* Орган је дужан да о томе упозна остале странке да би се изјасниле, а потом и да о томе одлучи.

Правило је да се у поступку одлучује о једној управној ствари, али је могуће и да се *више ствари споји у један поступак*, и то: 1) када више

странака поднесу захтеве или 2) када једна иста странка поднесе више за- хтева. Услови за спајање више ствари у један поступак су следећи: 1) да се права и обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом или сличном правном основу и 2) да је орган надлежан у погледу свих захтева. У спојеним стварима, као и када је поступак покре- нут јавним саопштењем према већем броју лица, свака странка има пра- во да самостално иступа (предузима процесне радње, ставља предлоге, даје изјаве и сл.). Управни акти којима се предузимају мере према стран- кама морају бити индивидуализовани да би се знало која се од мера од- носи на коју странку. По изузетку, индивидуализација није потребна ако су захтеви странака истоветни или кад закон друкчије предвиђа.

Пошто је управни поступак покренут, *странка може да измени по-*

*стављени захтев* тако што ће га проширити или да постави други за- хтев уместо првог, али под условом да се измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању. То може чинити све док не буде оба- вештена о првостепеном решењу, а орган може и да решењем одбије измену захтева.

Такође, странка може да *потпуно или делимично одустане од свог захтева*, и то све док не буде обавештена о другостепеном решењу. Одустајање се изјављује органу који води поступак, писменим путем или усмено на записник. Одустанак странке неће бити прихваћен ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу или када наста- вљање поступка тражи противна странка. Ако се одустајање прихвати, поступак се обуставља решењем, а трошкове обустављеног поступка по правилу сноси сама странка. Поред описаног – изричитог одустан- ка од захтева, постоје и случајеви у којима се поједине радње или про- пуштања странке тумаче као њен одустанак од захтева, па би се ту ра- дило о претпостављеном одустанку од захтева. О којим је радњама и пропуштањима странке реч, биће изложено у даљем тексту.

#### *Прекид и обустављање поступка*

Покренути поступак може да се прекине и обустави. У првом слу- чају поступак ће бити настављен да би се управна ствар решила, у дру- гом се окончава без решавања управне ствари.

Орган *прекида* поступак решењем ако умре законски заступник странке или он изгуби процесну способност (док се не постави нови за- конски или привремени заступник), ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању или су његови интереси противни интересима странке или кад противне странке заступа исти за- конски заступник (док орган старатељства не одлучи о постављењу новог законског заступника) и ако наступе правне последице стечаја правног лица (док стечајни управник не ступи у поступак). Прекид поступка је мо- гућ и у другим случајевима предвиђеним законом (на пример, док други

орган не реши претходно питање). Док траје прекид поступка, не теку ро- кови за предузимање радњи и издавање решења. Прекинути поступак се наставља пошто се отклоне разлози који су довели до његовог прекида. Поступак се *обуставља* решењем ако орган нађе да нема усло-

ва за даље вођење поступка и под условом да закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом. До обустављања поступка може доћи, на пример, када противне странке постигну потпуно поравнање, када странка изричито одустане од свог захтева или се сагласно закону претпоставља да је одустала од подне- тог захтева, када се измени надлежност органа или уништи ствар која је предмет поступка и сл. Обустављени поступак је окончани поступак у коме управна ствар није мериторно решена јер за то није било усло- ва или је престала потреба за решавањем.

#### *Поравнање*

Када у поступку постоје странке с противним интересима (двостра- начке и вишестраначке ствари), оне могу у току трајања читавог пос- тупка да се у целини (потпуно) или делимично поравнају (тј. да по- стигну споразум о свим или само о неким од спорних питања која су предмет поступка). То је једна врста уговора којим оне уређују своје спорне односе поводом којих се води поступак. ЗУП обавезује службе- но лице да настоји да дође до поравнања странака.

Поравнање мора бити јасно и одређено (да касније о томе не би било спора), а не сме бити на штету јавног интереса или интереса трећих лица (ако је такав случај, орган га неће прихватити). Уредно по- равнање се уписује у записник о поравнању и сматра се закљученим када странке потпишу записник. Ако оне то траже, предаје им се ове- рени препис записника.

Закључено поравнање има правну снагу као и извршно решење донето у поступку и стога представља извршну исправу (исправу на основу које се спроводи извршење). После постигнутог поравнања, поступак се обуставља решењем ако је поравнање потпуно. Када је, међутим, поравнање делимично, поступак се наставља о преосталим спорним питањима.

* + - 1. *Ток поступка до доношења решења*

### Начин утврђивања чињеница и прибављање података по службеној дужности

После покретања поступка, орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари и доношење решења. Он по службеној дужности и у складу са законом прибавља податке о чиње- ницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за

одлучивање. Конкретније, дужан је да изврши увид, прибави и обради такве податке који се воде у органу или да затражи такве податке од другог органа који води службену евиденцију у којој се подаци налазе (било је већ речи о обавези тог другог органа, као замољеног органа, да тражене податке бесплатно уступи). Може се напоменути и да је начин на који се врши увид, прибављање, обрада, уступање и достављање по- датака о чињеницама о којима се води службена евиденција у регистри- ма у електронском облику, а који су потребни за одлучивање у управ- ном поступку, ближе уређен посебним правилником из 2019. године.

Мада постоји јасна законска обавеза органа да по службеној дуж- ности прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање у поступку, закон је и странкама оставио право да то саме чине. Стога странка може изри- чито изјавити да ће она сама, уместо органа, прибавити потребне ли- чне податке (о којима се води службена евиденција) када је поступак покренут њеним захтевом. Међутим, ако она то не учини у року, њен захтев ће се сматрати неуредним и као такав биће одбачен.

Поред тога, странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено, као и да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу кад је то могуће. Службено лице има право да јој одреди рок за предлагање и подношење доказа, па ако она то не учини у року, њен захтев може бити одбачен. Она не мора прибављати доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Такође, није дужна да доказује чињенице које су општепознате. Своје изјаве, странка по правилу даје усмено, а може их давати и писмено.

У раној фази поступка, као и у каснијим фазама, орган може да од- реди и потребну *привремену меру* (привременим решењем), кад је то предвиђено посебним законом.

### Непосредно одлучивање и испитни поступак

Ток поступка до доношења решења може се одвијати на два начи- на: као непосредно одлучивање (тј. као такозвани скраћени поступак) и као одлучивање после спроведеног испитног поступка.

*Непосредно одлучивање* се одликује изостављањем испитног пос- тупка као посебне фазе управног поступка, тако да се одмах после покретања поступка доноси решење о управној ствари. И тада морају бити утврђене све чињенице које су од значаја за решавање управне ствари (одлучне чињенице), али се оне не утврђују у нарочитом испит- ном поступку нити се од странака узима изјава. Непосредно одлучи- вање се може применити у четири случаја:

* ако је странка у захтеву навела чињенице и доказе на основу којих се може утврдити чињенично стање или се то стање може

утврдити на основу општепознатих чињеница и оних које су по- знате органу;

* + ако се чињенично стање може утврдити на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заш- тите својих права и правних интереса;
  + ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (тј. јачи докази говоре у при- лог постојању тих чињеница од оних који негирају њихово постојање, па је стога већа вероватноћа да постоје него да не постоје и у том смислу су „учињене вероватним“);
  + када је то предвиђено посебним законом.

У пракси се прилично велики број управних ствари решава непо- средним одлучивањем. Реч је о тзв. једноставним управним стварима, затим о онима које се могу решити на основу података и доказа који- ма располажу органи или их је поднела странка или су општепознати, као и о предузимању хитних мера (у овом другом случају се често до- носе и усмена решења).

*Испитни поступак* је фаза управног поступка у којој се утврђује релевантно чињенично стање. Обавезно се спроводи кад год се пу- тем непосредног одлучивања не могу утврдити чињенице од значаја за одлучивање, као и када се странкама мора пружити прилика да се изјасне ради заштите својих права и правних интереса. Ток испитног поступка одређује службено лице према одредбама закона и захтеву да се правилно и потпуно утврди чињенично стање. Оно одређује које ће се радње извршити и какав ће бити редослед тих радњи, одређује усмену расправу (ако се она одржава) и који ће се докази извести, и одлучује о захтевима странке и поднетим предлозима. Испитни посту- пак може да се одвија тако да у оквиру њега буде или не буде одржа- на усмена расправа. У овој фази поступка може се наићи и на претход- но питање које се мора најпре решити да би поступак могао даље да тече. О усменој расправи и претходном питању говори се даље у ок- виру посебних потпитања.

Странка има право да учествује у испитном поступку, да се изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и предлаже доказе, износи чињенице и правне твр- дње и побија тврдње које се не слажу с њеним, као и да, преко службе- ног лица, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештаци- ма. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке, а поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари. Такође, службено лице је дужно да упозори странку, сведока и вештака да могу ускратити давање изјаве, сведочење и вештачење онда када је то закон предвидео, као и да је давање лажног исказа кри- вично дело.

### Претходно питање

*Претходно питање* јесте питање које чини самосталну (засебну) правну целину и без чијег решавања не може да се одлучи у управној ствари, а за чије решавање је надлежан суд или други орган, а не ор- ган пред којим се води поступак (на пример, код доделе породичне пензије супрузи и деци може се појавити спор око постојања брака или родитељства или код издавања грађевинске дозволе може бити спорно власништво над парцелом на којој треба да се гради објекат). Орган мора прекинути поступак док надлежни орган не реши претходно питање у два случаја: 1) ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или се ради о другим случајевима који су законом одређени (таква питања су по правилу у надлежности суда) и 2) ако се пред судом или другим надлежним органом већ води поступак за решавање претходног пи- тања. Прекинути поступак се наставља када решење надлежног органа постане коначно или када судска одлука о претходном питању поста-

не правноснажна.

У осталим претходним питањима орган има две могућности: да сам расправи то питање или да поступак прекине док надлежни орган не реши то питање. Ако сам расправи то питање, онда његова одлу- ка о том питању има правно дејство само у тој управној ствари. Ако се определи за другу могућност (да прекине поступак и сачека решење надлежног органа, а потом настави поступак), орган ће сам затражи- ти од надлежног органа да реши претходно питање уколико се пос- тупак води по службеној дужности. За разлику од тога, када се посту- пак води по захтеву странке, орган ће странци одредити рок у којем је дужна да својим захтевом покрене поступак пред надлежним орга- ном за решавање претходног питања. Она треба да у том року подне- се доказ да је то учинила, а ако не поднесе доказ – поступак се може обуставити. Код двостраначких ствари је утврђено друкчије решење како противна страна не би трпела последице. Наиме, ако странка која је обавезана да покрене поступак за решавање претходног питања то не учини, орган ће морати сам да реши то питање и да потом настави прекинути поступак.

### Усмена расправа

На усменој расправи као делу испитног поступка, усмено се и не- посредно разјашњавају све спорне чињенице уз учешће странака, све- дока, вештака и других учесника поступка. Она је обавезна у стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима, као и када треба да се изврши увиђај, саслушање сведока или вешта- ка. Поред тога, службено лице може да одреди усмену расправу и у

другим случајевима када је то корисно за разјашњење ствари, било по својој иницијативи било по предлогу странке.

Основно правило је то да је усмена расправа јавна, с тим што се јавност може искључити са целе или са дела усмене расправе у сле- дећим случајевима: 1) ако се расправља о чињеницама које предста- вљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; 2) ако то за- хтевају интереси јавног реда или разлози морала; 3) ако се расправља о односима у некој породици; 4) уколико постоји непосредна и озбиљ- на опасност од ометања усмене расправе. О искључењу јавности од- лучује службено лице по својој иницијативи или на предлог странке или другог учесника поступка, а одлука о томе се објављује на интер- нет страници и огласној табли органа. Јавност се не сме искључити док се објављује решење. Искључење јавности се не односи на странке, њихове заступнике, пуномоћнике, представнике и стручне помагаче, а сви они су дужни да чувају као тајну оно што дознају на расправи са које је јавност искључена. Може се допустити да таквој расправи при- суствују поједина службена лица, научни и јавни радници кад је то од значаја за њихову службу или рад.

О припремању усмене расправе стара се службено лице, које пре- дузима све потребне мере да би се расправа одржала без одуговла- чења. Због тога се лицима која се позивају на расправу мора остави- ти довољно времена за припрему и долазак на расправу, а тај рок по правилу износи осам дана. Ако се позиви не могу на време доставити или постоји вероватноћа да има заинтересованих лица која се још нису појавила као странке, орган може да јавно објави заказивање усмене расправе (применом правила о јавном достављању).

У позиву за усмену расправу наводи се орган који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка, пред- мет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак и др.) и шта позвани треба да прибави или поднесе. У случају спречено- сти, позвано лице је дужно да о томе извести орган.

Усмена расправа се по правилу одржава у седишту органа, а изу- зетно на месту увиђаја или на другом месту. Када орган има техничких могућности, може заказати и одржавање видеоконференцијске усме- не расправе.

На почетку усмене расправе утврђује се која су од позваних лица присутна и проверава да ли су одсутна лица уредно позвана. Може се одложити ако је странка која није раније саслушана одсутна, а не може се утврдити да ли јој је позив уредно достављен (што не важи ако је за- казивање расправе јавно објављено). Када се, међутим, утврди да се уредно позвана странка по чијем је захтеву поступак покренут није одазвала позиву на расправу, поступак се може обуставити ако из це- локупног понашања странке може да се претпостави да је она одус- тала од захтева. За разлику од тога, ако је поступак покренут према

странци и она не дође на расправу, а уредно је позвана и није оправ- дала изостанак, расправа се може одржати и без ње или одложити на њен трошак.

Странка има право да у току саме расправе ставља примедбе на њен ток, а ако их не стави и поред упозорења службеног лица, сма- траће се да нема примедби. Лицу које омета ток расправе може се из- рећи опомена, а ако настави с ометањем – новчана казна до износа просечне месечне зараде у Републици Србији у претходном месецу (с порезима и доприносима). Крајња мера је удаљење лица с расправе. Жалба на решење о новчаној казни нема одложно дејство (жалба не одлаже извршење решења).

### Доказивање и доказна средства

Доказивањем се утврђује постојање, изглед, садржина и тачност релевантних (одлучних) чињеница за поступање у управној ствари. Оно се врши уз помоћ других чињеница које се називају докази. Као доказ и доказно средство (носилац или извор доказа) у управном пос- тупку се може употребити свака чињеница на основу које је могуће утврдити одређену другу чињеницу или околност битну за доношење одлуке. Према ЗУП-у, као доказ могу да се употребе сва подесна сред- ства, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај и друга средства.

О томе да ли неку чињеницу треба доказивати или не треба, одлу- чује службено лице које води поступак, а поменуто је и право стран- ке да предлаже доказе. Не треба доказивати чињенице које су опште- познате, као ни оне чије постојање закон претпоставља (тзв. правне или законске претпоставке). Пошто законске претпоставке могу бити обориве и необориве, допуштено је доказивати непостојање обори- вих претпоставки (могу се обарати другим доказима). На пример, нео- борива је претпоставка да родитељи одговарају за штету коју причине њихова малолетна деца до седме године, а оборива да је отац детета муж детиње мајке.

Доказивање се врши пред органом који води поступак, а ако је то неизводљиво, повезано с несразмерним трошковима или великим гу- битком времена, могуће је извршити доказивање и пред замољеним органом.

а) Исправе и уверења

У ширем смислу, исправа је сваки предмет на коме је видно забеле- жено нешто што може послужити утврђивању постојања неке чињени- це. У ужем смислу, под исправама се подразумевају писмена, а испра- ве се деле на јавне и приватне.

*Јавне исправе* издају у прописаном облику органи и имаоци јав- них овлашћења. С јавним исправама су изједначене микрофилмске и електронске копије исправа и репродукције копије јавне исправе. За јавне исправе важи претпоставка њихове тачности, с тим што се могу побијати. Оне поседују доказну вредност ако су без спољних недоста- така, а службеном лицу је дато право да оцењује да ли је умањена до- казна вредност јавне исправе на којој је нешто прецртавано, уметну- то, брисано, нечитко и сл.

*Приватне исправе* издају приватна лица и недржавне организа- ције ван вршења јавних овлашћења. На пример, то могу бити угово- ри, признанице, пословне књиге, финансијски извештаји и сл. За ове исправе не важи претпоставка истинитости и службено лице слобод- но оцењује њихову доказну вредност.

Исправе прибавља орган који води поступак или их подносе странке. Сматра се да је странка поднела исправу и када обавести ор- ган о службеној евиденцији у којој се налази одговарајући запис дос- тупан органу. Ако се исправа налази код противне странке, службено лице јој налаже да поднесе исправу, а ако она то не учини, службено лице цени према околностима случаја од каквог је то значаја за реша- вање управне ствари. Када је исправа у поседу трећег лица (тј. лица које се налази ван поступка), од њега се тражи да је добровољно по- каже. Ако оно то не учини, налаже му се да исправу покаже на усменој расправи. То лице може одбити да покаже исправу само из разлога из којих сведок може ускратити сведочење или из других оправданих раз- лога, а када ти разлози не стоје, према њему се поступа као према све- доку који неоправдано ускраћује сведочење. Странка је дужна да нак- нади трошкове трећем лицу настале у вези с показивањем исправе ако се она позвала на ту исправу. По службеној дужности, орган прибавља исправе у поседу других органа, а странка има право да то и сама чини.

Све исправе, осим када је нешто друго утврђено законом, могу да се подносе у оригиналу, овереном препису или обичном препису, а службено лице утврђује да ли је препис веран оригиналу и о томе ставља белешку на препису. Стране јавне исправе имају исту доказну вредност као и домаће јавне исправе, а важе под условом узајамности и морају бити прописно оверене. Уз њих се, ако је потребно, прилаже оверени превод.

*Уверења* су посебна врста исправа (документарне исправе) којима се потврђује постојање једног правног односа. Разликују се уверења која издају органи о чињеницама о којима воде службену евиденцију од оних уверења која издају о чињеницама о којима не воде такву еви- денцију (о томе је било речи код управних радњи). Прва врста уверења има значај јавних исправа. Друга врста уверења нема такав значај и не обавезује орган коме је поднета, тако да он може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу.

б) Сведоци

Сведок у управном поступку може бити свако лице које је било спо- собно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти. Једино не може бити сведок службено лице које води поступак. Сведоци могу бити непосредни сведоци и сведоци „по чувењу“ (овима другима је податак пренет од другог лица). Године све- дока нису од пресудног значаја, а службено лице цени да ли су деца од- ређеног узраста способна да опазе и репродукују одређене чињенице. Сведочење је законска обавеза, па је неодазивање на позив за све- дочење, неоправдано ускраћивање сведочења или удаљење с места где треба да се сведочи кажњиво. Сведок може бити принудно дове- ден и обавезан да сноси трошкове довођења (само полиција има овла- шћење за довођење сведока), као и новчано кажњен и обавезан да сноси трошкове које је изазвао изостанком или ускраћивањем сведо- чења. Ако се сведок не одазове на позив или одазове па одбије да све- дочи, може се новчано казнити до износа просечне месечне зараде у Републици Србији. Ако и после изрицања новчане казне одбија да све- дочи, може се још једном новчано казнити – овог пута до износа две просечне месечне зараде. Сведоку који оправда изостанак поништава се решење о новчаној казни, као и оном сведоку који после изрицања

новчане казне пристане да сведочи.

Не може се као сведок испитати лице које би својим исказом по- вредило дужност чувања државне тајне све док га надлежни орган не ослободи те дужности. Појам „државна тајна“ који ЗУП користи у одред- би о којој је овде реч није прецизан и треба га тумачити у погледу сва четири степена тајности података утврђена законом који уређује ту ма- терију („државна тајна“, „строго поверљиво“, „поверљиво“ и „интерно“).

Сведок може ускратити сведочење у следећим случајевима:

1. уколико би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имо- винској штети или кривичном гоњењу себе, сродника по крви у правој линији и у побочној линији до трећег степена, супружника, ванбрач- ног партнера, тазбинског сродника до другог степена (па и кад је брак престао), старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;
2. ако би одговором повредио право и дужност чувања тајне утврђене сагласно закону и прописима о тајности података, као и по- словну или професионалну тајну;
3. може ускратити сведочење о чињеницама које је сазнао као пу- номоћник, верски исповедник, лекар или лице другог позива који оба- везује на чување тајне.

Поред тога, сведок може ускратити сведочење и о другим чиње- ницама ако наведе разлоге и учини их барем вероватним. Опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или запис-

ничар, затим о радњама које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и када га посебни прописи обавезују да подне- се пријаву или да изјаву о неким радњама.

Саслушање сведока врши се појединачно, тј. без присуства других сведока који ће доцније сведочити, а сведок се не сме удаљити без до- зволе службеног лица. Ако се искази два сведока не слажу, службено лице их може суочити (суочавање је заједничко испитивање два све- дока поводом њихових исказа који се не слажу). Сведок који не може доћи због старости, болести или инвалидитета, може бити саслушан у стану или установи у којој борави. Малолетни сведок се саслушава у присуству законског заступника.

Сведочење започиње узимањем личних података од сведока и по- датака о његовом односу са странком, а потом се поучава о томе на која питања може да ускрати одговоре. Затим се испитује о чињени- цама (предмету сведочења) и откуда му је познато то што је изрекао. Питања најпре поставља службено лице, па странка или њен законски заступник, који постављају питања преко службеног лица (не директ- но сведоку). Постављена питања треба да буду разумљива и прецизна, а не смеју бити сугестивна или обмањујућа.

в) Вештачење

Вештак је лице које на основу свог стручног знања даје стручно мишљење и/или стручни налаз од значаја за утврђивање или оцену неке чињенице која је важна за решавање управне ствари. Користи се када је потребно стручно знање којим не располаже службено лице, с тим што предмет вештачења не може бити правно питање (о таквим питањима службено лице мора да има знања).

Службено лице, по службеној дужности или на предлог стран- ке, одређује једног, а у сложенијим стварима два или више вештака. Одређују се предмет и обим вештачења, као и рок за давање налаза и мишљења. За вештака може бити одређено свако лице које има од- говарајуће образовање и стручно знање, а вештачење се може пове- рити и научној или стручној установи. Странка има право да се изјас- ни о подобности вештака. За вештака се не може одредити лице које по закону не може бити сведок (службено лице које води поступак и лице које би повредило дужност чувања државне тајне). Лице које је одређено за вештака може тражити ослобађање од дужности вешта- чења ако је преоптерећено тим послом или ако сматра да не би било непристрасно. Странка може да тражи изузеће вештака, а да би у томе успела треба да учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање или непристрасност. Вештак који неоправдано изостане на позив за вештачење или ускрати вештачење може се нов- чано казнити као и сведок.

Вештачење се обавља на усменој расправи или изван ње, а у овом другом случају вештак на усменој расправи саопштава на- лаз и мишљење. Када је више вештака, они заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу – излажу их одвојено. На давање налаза и мишљења вештака сходно се примењују правила о сведоцима. Ако налаз и мишљење вештака нису јасни или су непотпуни, као и када се мишљења и налази два вештака битно разликују или се појави сумња у тачност њиховог мишљења и налаза, вештачење може да се понови с истим или с другим вештацима.

Налаз вештака односи се на утврђивање неке чињенице и опис њеног изгледа (на пример, састав неке течности или утврђивање не- ког обољења), а мишљење на значај те чињенице и њен утицај на неку ствар или појаву (на пример, да ли је одређена течност опасна за људ- ско здравље или да ли одређено обољење утиче на смањење радне способности). Налаз и мишљење најчешће се дају заједно.

Правила о вештацима се сходно (тј. на одговарајући – прикладан начин) примењују на тумаче и преводиоце (у погледу начина одређи- вања, изјашњавања странке о њиховој подобности, непристрасности и неоправданог изостанка).

г) Увиђај

Као посебно доказно средство, увиђај се састоји у утврђивању од- ређених чињеница које су важне за решавање управне ствари путем непосредног опажања службеног лица. Предмет увиђаја могу бити ствари, места и жива бића. По правилу, увиђај се обавља у седишту органа кад су у питању ствари које се могу донети, а кад је реч о месту (локалитети, односно простори) и непокретностима – на лицу места. Увиђај се може снимити и снимак приложити записнику.

Странке имају право да присуствују увиђају, а власник и држалац ствари, простора или земљишта који се разгледају дужан је да допус- ти вршење увиђаја. Ако он то одбије, може се казнити као и сведок који ускрати сведочење. Штета која се при увиђају нанесе власнику или држаоцу ствари накнађује се, а решење о томе доноси орган. Ако се увиђај обавља у стану, неопходна је сагласност држаоца стана или писмена одлука суда (због заштите права на неповредивост стана).

д) Изјаве странака

Усмене изјаве странака могу се узети као доказ за утврђивање појединих чињеница о којима не постоје други докази, као и у случају ако би прибављање других доказа отежало остваривање права стран- ке. То значи да се у начелу изјавама странке као доказном средству придаје другоразредни значај због могуће пристрасности.

С тим у вези, веродостојност изјаве странке цени се у склопу ње- ног целокупног изјашњавања у поступку и у склопу других доказа. Пре узимања изјаве, странка се упозорава на кривичну и материјалну од- говорност због давања лажне изјаве.

### Обезбеђење доказа

Под обезбеђењем доказа у управном поступку подразумева се мера која се предузима када постоји оправдана бојазан да се неки до- каз неће моћи доцније извести или да ће то бити отежано. У таквим слу- чајевима, доказ се може извести у сваком стадијуму поступка, па и пре него што је поступак покренут. То је могуће и пошто је поступак окон- чан а решење није постало коначно или правноснажно (у овом случају сврха је у омогућавању услова за коришћење доказа у поновљеном поступку). Може се радити о стварима чији је век трајања ограничен, или о лицима која треба да буду саслушана а путују у иностранство, или су тешко болесна и сл.

Обезбеђење доказа се врши по службеној дужности или на пред- лог странке или лица које има правни интерес. Предлог за обезбеђење доказа, поред другог, обавезно садржи чињенице које треба да се до- казују и којим ће се доказима то чинити, као и разлоге због којих је нуж- но обезбедити доказ. Када постоји противна странка, предлог се дос- тавља и њој да би се изјаснила о њему, осим ако постоји опасност од одлагања. Орган који води поступак одлучује о предлогу решењем, а када поступак још није покренут или је окончан, решење доноси ор- ган на чијем се подручју налази ствар или лице. Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу.

# 3. Решење и закључак

Као што је већ изложено код појма управног акта (у оквиру пи- тања под 1.5.1), у управном поступку се доносе две врсте управних аката – решења и закључци. До доношења и почетка примене важећег ЗУП-а од 2016. године, решењима се одлучивало о управној ствари а закључцима о процесним питањима (притом, билe су две врсте закљу- чака: против једних се могла уложити посебна жалба, а против других то није било могуће, па се жалба против њих могла користити једино у оквиру жалбе против решења као одлуке о управној ствари). Међу другим новинама, наведени закон увео је две врсте решења – она који- ма се одлучује о управној ствари и она којима се одлучује о важнијим процесним питањима, док су закључци задржани као акти којима се одлучује о мање важним и споредним процесним питањима. Сагласно томе, изведено је правило да се против обе врсте решења може ко- ристити посебна жалба, а против закључака једино у оквиру жалбе

против решења. Ове напомене могу имати смисла једино за оне који су се сретали с управним поступком пре доношења и почетка приме- не важећег ЗУП-а.

* 1. *Решење*

### Појам решења и посебне врсте решења

Решење је општи назив за управни акт којим се одлучује о управ- ној ствари – праву, обавези или правном интересу странке (меритор- но решење), као и о другим питањима одређеним законом (процесна решења). Свако решење се формално (у називу) означава као такво, с тим што посебним законима могу бити утврђени и други називи (одо- брење, дозвола, сагласност итд.). Мериторно решење се доноси на ос- нову одлучних чињеница које су утврђене у поступку, а њему претходи скраћени или испитни поступак који се води ради утврђивања чиње- ница. Затим се на утврђено чињенично стање примењују одговарајући материјалноправни прописи да би се формулисало појединачно пра- вило за понашање странке у датој ситуацији.

У односу на општа правила о решењу постоје одређени изузеци који дају посебне врсте решења. То су следећи изузеци:

* *заједничка или сложена решења* – у њиховом доношењу, када је то прописано, учествују два или више органа на један од сле- дећа три начина: 1) орган доноси решење уз претходну саглас- ност другог органа (решење се доноси пошто други орган да са- гласност на решење и у њему се наводи акт којим је она дата); 2) орган доноси решење уз накнадну сагласност другог органа (ор- ган сачињава решење и доставља га другом органу, а решење се сматра донетим када је други орган дао сагласност посеб- ним актом); 3) орган доноси решење уз мишљење другог орга- на (прво се прибавља мишљење, па се доноси решење и у њему наводи мишљење). Орган који даје претходну или накнадну са- гласност или мишљење дужан је да то учини у року од 30 дана од дана пријема захтева, а ако не поступи у том року, сматраће се да је дао сагласност или мишљење, осим ако закон другачије није предвидео (тј. да нема решења без давања сагласности или мишљења). У уводу решења се наводи да ли је други орган дао сагласност или мишљење и број акта којим је то учинио, односно да у законском року није дао сагласност или мишљење;
* *једно решење у односу на већи број лица* – доноси се када постоји процесна заједница више лица; у диспозитиву (изреци) таквог ре- шења се наводе сва лица, а у образложењу излажу разлози који се односе на свако од њих;
* *генерално решење* – доноси се у односу на већи број лица која нису позната и оно мора да садржи податке из којих се може

видети на која се лица односи (тј. да та лица буду одредива) и у чему се састоји њихова обавеза;

* + *решење у облику забелешке на спису предмета* – садржи само диспозитив и доноси се у једностраначким стварима мањег зна- чаја у којима је ангажован приватни интерес (тако да се не дира у јавни интерес или интересе трећих лица), које се решавају лако и брзо и често се појављују, а поступак је покренут захтевом стран- ке и следује му позитивно решење за које су разлози очигледни;
  + *делимично, допунско и привремено решење* – делимично решење се доноси у случају када се решава о више питања, а само нека од њих су зрела за решавање и целисходно је да се о њима ре- шава посебно (о преосталим питањима се наставља поступак). Допунско решење се доноси када орган у првом решењу није од- лучио о свим питањима о којима је требало да одлучи (пропустио је да одлучи о тим питањима). Доноси се по службеној дужност или по захтеву странке, и то као посебно решење о преосталим питањима. Привремено решење се доноси када је, пре завршет- ка поступка, потребно привремено уредити спорна питања и од- носе, било у јавном било у приватном интересу (на пример, од- ређивање аконтационог износа пензије или пореза). Заснива се на чињеницама које су у том моменту познате и на њему се оз- начава да је привремено, а оно се каснијим решењем укида, ако закон не одређује друкчије. Ако странка тражи доношење при- временог решења, орган може доношење решења условити да- вањем обезбеђења за штету која би могла настати извршењем тог решења супротној странци. Делимично, допунско и при- времено решење сматрају се као самостална решења у погледу правних средстава (жалбе и тужбе) и извршења;
  + *усмена решења, решења колегијалног органа и решења са упро-*

*шћеним образложењем* такође представљају изузетке од општих правила о решењу, а о њима ће се говорити у наредна два пот- питања.

### Облик и делови решења

Основно правило јесте то да решење има писмени облик – папир- ни или електронски, са одговарајућим саставним деловима. По изузет- ку, решење може имати усмени облик.

Решења у усменом облику – *усмена решења* доносе се када се пре- дузимају хитне мере у јавном интересу ради успостављања јавног реда и мира и безбедности или ради отклањања опасности по здравље и живот људи и имовине (на пример, у случају ванредних ситуација прог- лашених због наступања природних и других катастрофа). Код усмених решења важи и правило да се њихово извршење наређује одмах по

саопштавању. Орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику у року од осам дана, када она то захтева током 60 дана од дана доношења усменог решења.

*Писмено решење* садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис службеног лица и печат органа или други вид потврде аутентичности. Када се решења обрађују меха- нографски (типска решења), уместо потписа могу да садрже факсимил или одштампано име службеног лица (печат није битан саставни део типског решења). Решење потписује службено лице које га доноси, а ако га је донео колегијални орган – његов председавајући или друго лице одређено актом тог органа.

*Увод решења* садржи: назив и адресу органа који доноси решење, пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име и пре- зиме или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште, као и кратко назначење предмета поступка. Када решење доноси службено лице, а не старешина органа, наводи се име служ- беног лица и правни основ његовог овлашћења. Ако су у доношењу решења учествовала два или више органа (заједничка решења), на- воде се називи тих органа, као и да ли је дата њихова сагласност или мишљење и број акта којим је дата. Када је решавао колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

*Диспозитив* садржи кратку и јасну (прецизно одређену) одлуку, а кад је то потребно, може се поделити у више тачака. То ће, по прави- лу, бити случај када је захтев делимично усвојен или када има више за- хтева о којима је одлучено решењем. Такође, у посебне тачке се уно- се додаци акту (рок, услов или налог), назнака да жалба нема одложно дејство (ако је такав случај) и одлука о трошковима поступка.

*Образложење* треба (закон користи реч„мора“) да буде разумљиво и оно садржи: кратко излагање захтева странке, утврђено чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били од- лучни за оцену сваког доказа, навођење прописа и разлога који упућују на одлуку из диспозитива и разлоге за неуважавање неких захтева или предлога (када их је било). У образложењу се морају навести и разло- зи због којих је одступљено од решења која је орган раније доносио у истим или сличним стварима (зашто је одступио од начела предвиди- вости). Када је одлучено по слободној оцени, наводи се пропис који овлашћује на то, разлози којима се орган руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење за сло- бодно (дискреционо) одлучивање. Када жалба нема одложно дејство, образложење садржи и позивање на пропис којим је то предвиђено.

*Упрошћено образложење* је допуштено у једноставним управним стварима, а то су оне у којима је учествовала једна странка и њен за- хтев се уважава, као и оне у којима је учествовало две или више стра- нака а оне не приговарају постављеном захтеву коме се решењем

удовољава. Такво образложење садржи назначење захтева странака и на основу којих је прописа решено, а обично се решења са таквим об- разложењем издају на прописаним обрасцима.

*Упутство о правном средству* представља обавештење странци о томе да ли може против решења изјавити жалбу или покренути управ- ни спор. Ако може да се изјави жалба, наводи се назив органа коме се изјављује, у ком року, висина таксе и да жалба може да се изјави на за- писник код првостепеног органа. Ако може да се покрене управни спор, наводе се назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у којем се подноси и висина таксе која се плаћа. У случају да упутство о правном средству изостане или да је непотпуно, странка може поступити по за- кону или тражити од органа у року од осам дана да допуни решење. Ако је, пак, дато погрешно упутство, странка може да поступи по том упут- ству или по закону, а због тога не сме трпети штетне последице.

### Доносилац решења и рок за издавање решења

*Решење доноси* овлашћено службено лице или руководилац ор- гана који је стварно и месно надлежан за решавање управне ствари. Као што је већ изложено, орган то чини самостално или заједно с дру- гим органима када се ради о заједничким решењима. У случају орга- на који се организују на колегијалном принципу (а којих је мањи број у поређењу с органима који се организују по инокосном и монократ- ском принципу), ствар се поставља другачије утолико што колегијални (вишечлани) органи могу решавати ако је на седници присутно више од половине њиховог састава (кворум). За доношење решења се захте- ва прописана већина гласова. Када се број гласова једнако подели (на пример, 10 за и 10 против), одлучује глас председавајућег (превагу има она половина у којој се налази глас председавајућег).

ЗУП прописује *два рока за издавање решења:* 1) када је поступак

покренут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке и у поступку се одлучује без спровођења испитног поступка (тј. непосредним одлучивањем, у скраћеном поступку), рок износи нај- више 30 дана од дана покретања поступка; 2) када је поступак покре- нут захтевом странке или по службеној дужности а у интересу странке, али се не може водити скраћени поступак (тј. неопходно је вођење ис- питног поступка), рок износи највише 60 дана од дана покретања пос- тупка. Није, дакле, утврђен рок за издавање решења када се поступак води по службеној дужности ради утврђивања обавезе странкама (тада би орган требало да буде вођен јавним интересом да се решење изда што пре, односно у разумном року).

Постоје и краћи или дужи рокови за издавање решења који су

утврђени посебним законима и другим прописима (на пример, седам или 15 дана или дуже).

*Под „издавањем решења“ схватају се доношење решења и оба- вештавање странке о њему*, тако да се у рок за издавање решења ура- чунавају обе наведене радње. Решење, дакле, мора бити и донето и странка о њему обавештена у року од 30 или 60 дана или у другом року који је одређен законом и другим прописом.

Ако решење против ког је допуштена жалба није издато у законском року, странка има право жалбе као да је њен захтев одбијен, а ако жалба није допуштена – странка може тужбом покренути управни спор. Та пра- ва може користити само странка чијим је захтевом покренут поступак, као и она у чијем је интересу покренут поступак по службеној дужности. Противна страна не може то право да користи. Узима се, према томе, као да је ствар решена (иако није) и да је негативно решена по странку. Пропуштање рока за издавање решења се иначе назива„ћутањем упра- ве“. По изузетку, који је раније поменут, „ћутање управе“ може имати и значај позитивне претпоставке – тада се узима да је орган ствар решио позитивно (иако није донео решење), а то ће бити само онда када закон то изричито предвиди (странка тада неће имати право на жалбу).

### Исправљање грешака у решењу

Техничке грешке у решењу (као неуредном управном акту) могу се исправити у свако време, а то су грешке у именима, бројевима, писању и рачунању, као и друге очигледне нетачности. Исправка у таквом слу- чају делује уназад, тј. од дана од којег је решење почело да произво- ди дејство, осим када је исправка неповољна за странку. У таквом слу- чају би правна дејства исправљеног решења почела од када је странка обавештена о исправци.

Орган доноси посебно решење о исправци, а исправка се уписује у изворник решења и, ако је то могуће, у све оверене преписе решења. Против решења о исправци може се изјавити жалба, али се њоме не може нападати и решење које се исправља, што значи да се може ос- поравати једино сама исправка.

#### *Закључак*

За разлику од решења као управног акта којим се одлучује о уп- равној ствари или о важнијим процесним питањима, закључци су уп- равни акти којима орган управља поступком и који се доносе увек када закон није одредио да се о процесним питањима доноси решење. Примера ради, закључком се одлучује о спајању више ствари у један поступак, прекидању поступка ради решавања претходног питања итд. Посебним законом може бити предвиђено да се о појединим питањи- ма одлучује закључком, чак и када је ЗУП-ом предвиђено да се о њима одлучује решењем (на пример, према Закону о инспекцијском надзо-

ру закључком се одлучује о обезбеђењу доказа, док се према ЗУП-у о истом питању одлучује решењем).

Закључке доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које треба решити закључком. У закључку може бити утврђен и рок када се њиме налаже извршење неке радње. Правило је да се закључци доносе и саопштавају усмено, а у писменом облику се издају на захтев странке или када је то потребно за правил- но вођење поступка.

Против закључка се не може изјавити самостална жалба нити под- нети тужба за покретање управног спора, већ се они могу оспоравати у оквиру жалбе против првостепеног решења и тужбе против коначног решења. ЗУП још уређује да се на форму и садржину закључка сходно примењују законска правила о решењу.

# Правна средства

Под правним средствима подразумевају се процесне радње који- ма се омогућава побијање неправилних и незаконитих аката донетих у управном поступку, као и других облика управног поступања који се не завршавају доношењем управног акта. Према основној подели, правна средства могу бити редовна и ванредна. Редовна су она која се кори- сте за оспоравање управног акта пре његове коначности (жалба) или другог облика управног поступања (приговор), а ванредна се користе против коначних, извршних и правноснажних управних аката. Ова дру- га средства се у ЗУП-у означавају као посебни случајеви уклањања и мењања решења. Даље се најпре излаже о приговору и жалби (редов- ним правним средствима), а потом о посебним случајевима уклањања и мењања решења (ванредним правним средствима).

#### *Приговор*

Као правно средство, приговор је уведен ЗУП-ом с циљем ства- рања могућности за потпунију правну заштиту странака од облика управног поступања какви су управне радње, пружање јавних услу- га и управни уговори. Пошто се изјави приговор и о њему одлучи ре- шењем, странка има на то решење право жалбе (и касније тужбе у уп- равном спору) или непосредно може поднети тужбу у управном спору. Тиме је странкама омогућена потпунија правна заштита кроз управни поступак и управни спор.

Приговор може да се изјави у три случаја:

* због предузете управне радње или пропуштања да се она предузме;
* због неуредног или неквалитетног пружања јавних услуга или по- вреде једнакости корисника приликом пружања услуга;
* због неиспуњења обавезе из управног уговора од стране органа.

Рок за изјављивање приговора износи шест месеци код неис- пуњења обавеза из управног уговора, а 15 дана код приговора због управне радње и приговора због пружања јавних услуга. Приговор би требало да има облик и садржину који су слични жалби (сходно се при- мењују правила о жалби).

Приговор се изјављује руководиоцу органа који је предузео уп- равну радњу, пружио јавну услугу или закључио управни уговор. Тај ру- ководилац је дужан да испита чињенично стање и утврди законитост и правилност оспореног поступања, а затим да својим решењем одлучи о приговору у року од 30 дана од дана пријема приговора.

Приговор може да се одбаци (када је недопуштен, неблаговремен, изјављен од неовлашћеног лица или није уређен у остављеном року). Ако се не одбаци, може да се одбије (ако је неоснован) или да се ус- воји (ако је основан).

Ако се приговор усваја, решењем о његовом усвајању (1) обус- тавља се вршење управне радње и одређује начин уклањања њених последица или се налаже предузимање управне радње коју је тре- бало предузети, или (2) налажу се мере за отклањање утврђених не- достатака у пружању јавних услуга, или (3) одређује даљи начин ис- пуњења обавеза из управног уговора и накнада штете настале због неиспуњења обавеза.

На решење о приговору странка има право жалбе или право да покрене управни спор, зависно од нивоа органа који је одлучивао о приговору. Ако изнад органа који је одлучио о приговору постоји дру- гостепени или надзорни управни орган (ово друго важи код пружања јавних услуга од стране јавних служби), постојаће право жалбе, а ако таквог органа нема, постојаће могућност вођења управног спора. Када постоји право жалбе, о жалби против решења о приговору одлучује другостепени орган или надзорни управни орган. Тај орган приликом одлучивања о жалби против решења донетог по приговору има иста овлашћења као и орган који одлучује о приговору (наведена у прет- ходна два става).

Против решења донетог по жалби, као и против решења донетог о приговору, може се водити управни спор у коме одлучује Управни суд.

* 1. *Жалба*

### Право на жалбу, појам, садржина и дејство жалбе

Право сваког лица на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или правном ин- тересу зајемчено је Уставом и основним међународним документи- ма о људским правима. Жалбом против првостепеног решења оства- рује се редовна управна контрола у оквиру жалбеног – другостепеног

управног поступка. Са становишта жалиоца, жалба је правно средство које омогућава преиспитивање првостепеног управног акта којим он није задовољан. Право на жалбу постоји не само када је решење до- нето него и када оно није издато у року и када се узима да је захтев странке одбијен. Жалба се не може користити против другостепених решења јер управни поступак има само два степена.

Право на жалбу ипак није апсолутно право, јер постоје ствари у којима је жалба искључена. Такви случајеви су изузеци од општег пра- вила, па је жалба искључена само када је то изричито предвиђено за- коном, и то под условом да је тада обезбеђено друго правно средство заштите (то друго средство је управни спор). Кључни разлог на коме се темеље случајеви у којима је жалба искључена јесте тај да је у првом степену решавао хијерархијски највиши орган изнад којег нема вишег органа који би контролисао његов управни рад, а додатни разлог јесте процена законодавца да је у неким управним стварима довољан један степен решавања.

Конкретно, *жалба је искључена:*

1. против решења Владе, Народне скупштине и председника Републике;
2. ако нема другостепеног органа који би решавао по жалби (од- носи се на првостепена решења министарстава и самосталних републичких организација), с тим што жалба може да се и тада изузетно користи ако је то изричито предвиђено законом или се ради о управним стварима у којима је искључен управни спор;
3. у појединим врстама управних ствари за које је то посебним за- коном изричито утврђено;
4. кад је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законском року сматра усвајањем захтева странке.

*Жалбу могу поднети*: 1) странка; 2) лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у поступку (њега орган мора обавестити о решењу које је донео); 3) свако лице на чија права, обавезе и прав- не интересе може да утиче исход поступка – тзв. треће заинтересова- но лице; 4) сведоци, вештаци, преводиоци и тумачи – у погледу дела решења који се тиче њих (трошкова, награда и сл.); 5) јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни орган и организација када су законом овлашћени – и то против решења којима је повређен закон у корист појединца или правног лица а на штету јавног интереса.

ЗУП регулише и могућност *одрицања од права на жалбу* које се може учинити од момента обавештења о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање мора бити изричито и неопозиво је, а ако се све странке и лица којима је одбијен захтев за признавање својства стран- ке одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснаж- но. Могућ је и *одустанак од поднете жалбе* све док жалилац (који се није одрекао од права на жалбу) не буде обавештен о решењу којим је

одлучено о жалби. И одустанак од жалбе је неопозив, а поступак по жалби се затим обуставља решењем у којем се одлучује и о трошко- вима поступка.

*Општи рок за подношење жалбе* је 15 дана од дана обавештавања странке о решењу, ако посебним законом није одређен дужи или краћи рок за жалбу. Код „ћутања управе“ (неиздавања решења у року), жалба се може поднети пошто протекне рок за издавање решења, а најкас- није у року од годину дана од дана истека рока за издавање решења.

Жалба се може поднети због повреде материјалног и процесног закона, повреде правила о надлежности органа, грешака у утврђивању чињеничног стања или у примени слободне оцене, као и због неса- гласности решења с гарантним актом. *Садржину жалбе* треба да чини: навођење решења које се побија, назив органа који га је донео, број и датум решења и потпис жалиоца, као и излагање у ком погледу жали- лац није задовољан решењем. У жалби могу да се износе нове чињени- це и докази, али је тада жалилац дужан да образложи због чега их није раније изнео у првостепеном поступку. Жалбом се сматра и поднесак који није означен као жалба ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење. ЗУП не уређује посебно садржину жалбе која се подноси због неиздавања решења у законском року, али се може закључити да у таквој жалби, поред података о жалиоцу и ње- говог потписа, треба навести управну ствар о којој се води поступак, датум предаје захтева за вођење поступка, назив органа који води пос- тупак и да ли је жалилац поступио по свим захтевима за достављање потребне документације.

*Жалба се предаје* првостепеном органу у довољном броју приме- рака (тј. по један примерак за орган и противне странке ако их има). Ако се жалба грешком преда другостепеном органу, тај орган је враћа првостепеном. Међутим, када се жалба улаже због неиздавања ре- шења у законском року, она се предаје другостепеном органу. *Жалба се може изјавити и усмено на записник код првостепеног органа.*

*Улагање жалбе има двоструко правно дејство.* Прво се састоји у томе да се решавање по жалби и у управној ствари поводом које је изјављена преноси на другостепени орган (тзв. деволутивно дејство жалбе). Тај орган на државном нивоу може бити: Влада ако је у првом степену решавало министарство а жалба је изузетно допуштена; ми- нистар ако је првостепено решење донео орган у саставу министар- ства; министар, директор органа у саставу или директор посебне ор- ганизације ако је првостепено решење донела подручна јединица министарства, органа у саставу или посебне организације. О жалбама на првостепена решења ималаца јавних овлашћења решавају државни органи управе (подручни или у седишту, према надлежности за одгова- рајућу управну област). Када је реч о жалбама на решења општинских, градских и покрајинских органа која су донета у стварима из њиховог

изворног делокруга, о жалбама решавају њихови извршни органи (општинско веће, градско веће и Покрајинска влада).

Преношење надлежности за одлучивање о жалби и коначно ре- шавање у управној ствари на другостепени орган, до којег долази ула- гањем жалбе, не значи, међутим, да првостепени орган неће учество- вати у поступку по жалби, него то да он неће моћи да реши жалбу и оконча управну ствар (поступање првостепеног органа по жалби пред- мет је наредног потпитања).

Друго важно дејство улагања жалбе састоји се у *одлагању извр- шења решења* док другостепени орган не донесе решење по жалби и обавести о њему жалиоца (одложно или суспензивно дејство жал- бе). Ово дејство није апсолутно, јер трпи изузетке према којима се ре- шење може извршити и пре одлуке о жалби. Тада жалба нема одлож- но дејство, а то ће бити само када закон изричито предвиђа да жалба у појединим управним стварима не одлаже извршење првостепеног ре- шења (на пример, пореске ствари), као и у случају предузимања хит- них мера и када би некој од странака одлагање извршења нанело не- надокнадиву штету или би теже угрозило јавни интерес (о томе је било речи код извршности решења, у оквиру питања под 1.5.1).

### Поступање првостепеног органа по жалби

Пошто прими жалбу, првостепени орган најпре испитује њену фор- малну страну, тј. да ли је она допуштена, изјављена благовремено (у року) и од стране овлашћеног лица. Ако ти услови нису испуњени, од- бациће жалбу својим решењем. Исто ће поступити и када жалиоцу од- реди рок у коме треба да уреди своју неуредну жалбу, па овај то не учини. Против решења о одбацивању жалбе може се поднети другосте- пеном органу жалба у року од осам дана, па ако је он усвоји, узеће се у рад и основна жалба која је била одбачена. Иначе, жалба се не може одбацити зато што не садржи жалбене разлоге.

Друго, првостепени орган може да нађе да је жалба основана и да усвоји жалбени захтев тако што ће ствар друкчије решити и својим но- вим решењем заменити побијано решење. У те сврхе, може и допуни- ти поступак. И против новог решења странка има право жалбе јер је оно опет првостепено решење.

Треће, првостепени орган може поводом жалбе и да поништи своје решење из разлога предвиђених законом, а против тог решења стран- ка се такође може жалити.

Ако жалбу не одбаци или поводом ње не замени или не поништи своје решење, првостепени орган ће жалбу доставити противној стран- ци на одговор и одредити јој рок за то, који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана (када се ради о двостраначким стварима, јер тада постоји противна странка).

Затим је првостепени орган дужан да сачини свој одговор на жал- бу и у њему оцени све наводе жалбе, а жалбу са списима предмета, својим одговором и одговором противне странке (ако је има) просле- ди другостепеном органу. Рок за то је 15 дана од дана пријема жалбе, а 30 дана када је жалбу слао на одговор противној странци. Тиме ће и одлучивање по жалби прећи на другостепени орган. Ако службено лице првостепеног органа не поштује наведене рокове, излаже се мо- гућности прекршајне казне (као што је већ наведено).

### Поступање другостепеног органа по жалби

И другостепени орган најпре испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и поднета од овлашћеног лица, као и да ли је уређена у за то одређеном року. Уколико ти услови нису испуњени, жалбу одба- цује решењем. Ако је жалба формално уредна, узима је у решавање и након њеног разматрања може тројако поступити:

* одбити жалбу ако је она неоснована (првостепено решење је у свему правилно или је у поступку било мањих неправилности које нису утицале на правилно решавање ствари или образло- жење није најбоље састављено али су чињенице у поступку ко- ректно утврђене);
* усвојити жалбу и поништити првостепено решење у целини или делимично због било које битне повреде поступка, прописа о на- длежности, грешака у примени материјалног прописа или греша- ка у оцени целисходности и сл. Тада може поступити на два начи- на – вратити ствар првостепеном органу на решавање или сам мериторно решити ствар, што ће зависити од његове процене тога шта је брже и економичније. Ако сам решава ствар, може не- посредно или преко првостепеног или замољеног органа допу- нити поступак или поновити читав поступак или његов део. Ако враћа ствар првостепеном органу, указаће му на недостатке, а првостепени орган је дужан да поступи по том указивању најдо- цније у року од 30 дана;
* усвојити жалбу и изменити (преиначити) првостепено решење

ако нађе да је оно правилно и законито, али да се циљ може постићи и другим средствима која су за странку повољнија (на- чело сразмерности). Решење се може по изузетку изменити и на штету жалиоца, и то када садржи неправилности које су разлог за његово поништавања (крупније повреде закона).

Основно је правило да другостепени орган испитује побијано ре- шење у границама жалбеног захтева, али по службеној дужности мора да испита и разлоге за поништавање решења који су утврђени зако- ном. Може и да усвоји жалбени захтев из разлога који нису наведени у жалби. Такође, може да измени побијано решење у корист жалиоца и

мимо жалбеног захтева, али само у оквиру оних захтева које је жали- лац поставио у првостепеном поступку и ако се тиме не вређају права трећих лица. На другој страни, измена решења на штету жалиоца мо- гућа је само из разлога који су законом предвиђени за поништавање или укидање решења.

Потребно је разликовати *одбацивање* и *одбијање жалбе.* Одбацује се због формалних недостатака, а одбија када је неоснована. Код одба- цивања се не улази у разлоге жалбе, док се код одбијања она узима у рад, испитују њени наводи и утврђује да нема основа за интервенцију према првостепеном решењу, јер је оно законито и правилно.

*На облик и садржину другостепеног решења* сходно се примењују правила о облику и садржини првостепеног решења. Оно је увек у пис- меном облику, а у њему се морају оценити и сви наводи жалбе.

*Рок за издавање другостепеног решења* треба да буде што краћи, а највише 60 дана од дана предавања уредне жалбе, ако посебним за- коном није утврђен краћи рок. Тај рок обухвата и обавештавање жа- лиоца о решењу.

*Одлучивање по жалби у случају „ћутања управе“* (када првостепе- ни орган није издао решење у законском року) и процедура рада по жалби су другачији. Другостепени орган најпре тражи од првостепе- ног органа да му саопшти разлоге за своје пропуштање рока. Ако је до пропуштања, по оцени другостепеног органа, дошло из оправда- них разлога, тај орган ће одредити нови рок првостепеном органу за издавање решења, најдуже 30 дана. Међутим, ако су разлози за про- пуштање рока неоправдани, другостепени орган ће затражити списе предмета и сам донети решење или наложити првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган по- ново не изда решење у остављеном року, другостепени орган ће сам одлучити о управној ствари. Зависно од тога који је од та два органа донео решење, оно ће бити првостепено или другостепено. Описани начин одлучивања се односи на случајеве у којима „ћутање управе“ има значење негативне одлуке (одбијања захтева странке), док је у су- протним случајевима (када „ћутање управе“ има значење позитивне одлуке) искључено право странке на жалбу (као што је већ поменуто).

# Посебни случајеви уклањања и мењања решења

Пет посебних случајева у којима се решење може уклонити или из- менити представљају вид ванредне интервенције (ванредних правних средстава) која се предузима према коначним, извршним или прав- носнажним решењима. Уклањање или мењање решења врши се до- ношењем новог решења, против ког се може поднети жалба, осим ако се ради о решењу донетом у случају мењања и поништавања решења у вези с управним спором.

#### *Мењање и поништавање решења у вези с управним спором*

Пошто управни спор у коме се испитује законитост коначног решења буде покренут (што се чини путем тужбе), орган против чијег је решења спор покренут може све до завршетка спора да поништи или измени своје решење тако што ће уважити све тужбене захтеве. Услов за такво његово поступање јесте тај да се тиме не вређају права противне странке или трећих лица. Право да поништи или измени решење има орган који је доносилац коначног решења, који овим путем обавља самоконтролу и признаје незаконитост свог решења које је нападнуто тужбом.

Орган који је доносилац коначног решења јесте тужена страна у управном спору. Њему суд доставља тужбу на одговор, па он може по- ништити или изменити своје решење од добијања тужбе до окончања управног спора. Ако поништи или измени своје решење, орган је ду- жан да о томе обавести суд и странку. Потом ће суд од странке тражи- ти да се у року од 15 дана изјасни о томе да ли је задовољна новим ре- шењем или остаје при тужби. Ако се странка изјасни да је задовољна или се о томе не изјасни у остављеном року (у ком случају се претпо- ставља да је задовољна), суд ће решењем обуставити вођење управног спора пошто је спорна ситуација отклоњена. Насупрот томе, ако стран- ка изјави да остаје при тужби, то ће значити да није задовољна новим решењем, па суд наставља вођење управног спора.

Мада је ово правно средство веома погодно не само за суд него и за орган и за странку, јер смањује трошкове поступка, убрзава реша- вање управних ствари и растерећује суд посла, оно ипак у пракси није нашло ширу примену.

#### *Понављање поступка*

Када решење постане коначно, могуће је да дође до понављања поступка из разлога утврђених законом. Поступак се понавља пред ор- ганом који је донео решење које је постало коначно (другостепеним или првостепеним органом).

Први разлог за понављање поступка јесте *сазнање за нове чињени- це или стицање могућности да се изведу нови докази* који би, сами или у вези с раније изнетим чињеницама и изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења управне ствари. Мора се радити о ствар- но новим чињеницама и доказима, а не о онима који су већ били из- нети у ранијем поступку. Морају бити и одређеног квалитета – таквог да је могућ њихов утицај на садржину одлуке. Такође, мора се радити о чињеницама и доказима које странка није без своје кривице могла раније да изнесе у поступку.

*Преосталих 11 разлога за понављање поступка* тичу се одређених незаконитости или неправилности које су начињене у поступку који је

претходио доношењу коначног решења. То су следећи разлози: 1) као основ повољног решења за странку послужиле су њене неистините тврдње којима је службено лице доведено у заблуду; 2) решење је до- нело или поступак водило или у њему учествовало службено лице без овлашћења за то или је имало овлашћење а морало је бити изузето; 3) колегијални орган који је донео решење није имао одговарајући састав или за решење није гласала потребна већина; 4) лицу које је могло да има својство странке није била пружена прилика да учествује у пос- тупку; 5) странка није била заступана сагласно закону; 6) странци која има на то право није било омогућено да прати поступак преко прево- диоца или тумача; 7) решење је донето на подлози лажне исправе, лаж- ног исказа сведока или вештака или је настало као последица другог кривичног дела; 8) решење се заснивало на пресуди суда или на од- луци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укину- та или измењена; 9) решење је било засновано на одлуци о претход- ном питању које је надлежни орган касније у битним тачкама друкчије решио правноснажном одлуком; 10) Уставни суд је поводом уставне жалбе утврдио повреду људског права причињену решењем а није по- ништио решење; 11) Европски суд за људска права је у истој управној ствари утврдио да су повређена људска права подносиоца представке.

Понављање поступка може тражити странка, а може га иницирати и орган који је донео коначно решење по службеној дужности. Странка може то учинити у року од 90 дана од дана сазнања за разлог, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права. ЗУП-ом је било прописано да после протека пет година (објективни рок), странка и орган не могу иницира- ти понављање поступка. Међутим, одлуком Уставног суда (од 30. јуна 2022. године, објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 2/23), бриса- на је одредба која је прописивала објективни рок за понављање пос- тупка, тако да тог рока сада нема. Уставни суд се водио чињеницом да његове одлуке поводом уставних жалби и одлуке Европског суда за људска права поводом представки наших грађана могу бити донете и по протеку рока од пет година.

Странка подноси *захтев за понављање поступка* првостепеном ор- гану и у њему мора учинити вероватним разлог због којег тражи пона- вљање. Подношење захтева не одлаже по аутоматизму извршење ре- шења које још није извршено, али странка може тражити да се извршење одложи и орган то може прихватити ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади а одлагање није противно јавном интересу и не би нанело већу или ненадокнадиву штету против- ној странци и трећим лицима. О одлагању извршења се доноси решење. Орган најпре одлучује о самом захтеву за понављање поступка, тако што испитује његову благовременост, да ли је поднет од овлашће- ног лица и да ли је разлог за понављање учињен вероватним. Када

ти услови нису испуњени, захтев се одбацује решењем. Ако се захтев не одбаци, орган испитује да ли би изнети разлог могао довести до друкчијег решења. У случају позитивног одговора, орган решењем до- звољава понављање поступка и одлаже извршење решења, а ако је одговор негативан – решењем одбија захтев. Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба, док је она доз- вољена против решења којим се одбија захтев за понављање поступка. У поновљеном поступку се спроводе радње с циљем утврђивања чињеничног стања, а понављају се радње на које се односи разлог за по- нављање поступка. Радње предузима орган који је дозволио понављање, а ако је то другостепени орган, он може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње и одредити му рок за то. Зависно од исхода поновљеног поступка, новим решењем се раније решење може оставити на снази, поништити или укинути и заменити новим (ново решење се до-

носи најкасније у року од 60 дана од дана покретања поступка).

#### *Поништавање коначног решења*

Другостепени орган, односно надзорни орган, има право да у ок- виру својих надзорних овлашћења поништи коначно решење због на- рочито тешких повреда закона које ЗУП утврђује као посебне разлоге. Те разлоге дели у две групе: у првој је 11 разлога (због којих се решење може поништити по службеној дужности или на захтев странке), а у другој само један разлог (због којег се решење може поништити једи- но по службеној дужности).

По службеној дужности или на захтев странке решење се поништава из следећих разлога: 1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у другој ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће (у правном или фактичком сми- слу); 4) ако је донето без захтева странке кад је он неопходан а она није накнадно изричито или прећутно пристала на решење; 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње; 6) ако садржи неправилност која по изричитој законској одред- би представља разлог за ништавост; 7) ако га је донео стварно ненадле- жан орган, изузев Владе, а није реч о разлогу из тачке 1; 8) ако је у истој ствари раније донето правноснажно решење којим је та ствар друкчије решена; 9) ако при његовом доношењу није правилно спроведен посту- пак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења дру- гог органа; 10) ако га је донео месно ненадлежни орган; 11) ако уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Рокови за поништавање су различито одређени: код разлога

из тачака 1) до 6) рок је неограничен, код разлога из тачака 7) до 9)

износи пет година и код разлога из тачака 10) и 11) износи годину дана. Очигледно, разлози су груписани по тежини повреда закона и с обзи- ром на то одређени рокови.

Само по службеној дужности решење се поништава ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт, а рок за поништавање је годину дана. Странкама није дато право да захтевају поништавање решења из овог разлога, мада се чини да је било аргумената у прилог томе (иако су оне имале прилику да тужбом оспоре неправилну примену материјалног закона). Оне би једино могле да органу упућују иницијативе ради тога, а он би имао право да их узме у обзир или да их не узме.

#### *Укидање решења*

Укидање решења је могуће по службеној дужности и на захтев странке, а решење се може укинути у целини или делимично. Надлежан је другостепени или надзорни орган, а кад их нема – онда то може чи- нити првостепени орган (тј. тада је реч о највишим органима). Решење не садржи правне недостатке, већ су разлози за укидање друге врсте (новонастале околности, воља странке или друго).

Први случај у којем је могуће укидање решења тиче се једино ре- шења које је постало извршно. Оно се може укинути ако би његово из- вршење, због измењених околности, могло да произведе тешку и непо- средну опасност по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. Услов за укидање је немогућност отклањања наведених последица другим средствима којима се мање дира у стечена права (тј. без укидања ре- шења). Ако се решење укине, странка има право на накнаду претрпље- не штете, али не и на изгубљену добит.

Други случај се тиче правноснажног решења чије укидање тражи странка а оно је донето на њен захтев. Услов је да укидање није против- но јавном интересу или интересу трећих лица. Радило би се о решењу којим је странка стекла неко право или јој је признат неки правни ин- терес, али то њено право и интерес повлаче и неке дужности којих би она хтела да се ослободи. Странка свакако не може тражити укидање решења којим јој је утврђена нека обавеза, осим ако се ради о трајној обавези која је изгубила правни или фактички смисао.

Поред два наведена случаја, ЗУП прописује и то да се решење може укинути када је то посебним законом предвиђено.

За укидање решења није одређен рок, па би се у случају укидања извршног решења могло радити о времену између стицања својства извршности и тренутка пре него што је решење извршено. Код прав- носнажног решења би то било могуће увек.

#### *Поништавање, укидање или мењање правноснажног* решења на препоруку Заштитника грађана

Заштитник грађана је овлашћен да у поступку контроле рада уп- раве, покренутом по својој иницијативи или по представци грађана, спроведе истрагу и утврди постојање повреде права грађана, те да по- водом тога упути једну или више препорука за отклањање тих непра- вилности. Препорука се може односити и на поништавање, укидање или мењање правноснажног решења. Сврха интервенције је у томе да се решење усклади са законом и отклони повреда права грађана.

Пошто орган утврди да има места за интервенцију према решењу (тј. да оно садржи незаконитости), процениће тежину учињене повреде за- кона и у зависности од тога одлучити се за поништавање, укидање или мењање решења. Да би то учинио, потребно је да странка о чијем је за- хтеву одлучено решењем као и противна странка на то пристану и да се тиме не вређају интереси трећих лица. Ако орган сматра да није потреб- но да поступи по препоруци Заштитника грађана, дужан је да га о томе обавести. За коришћење овог правног средства није прописан рок, тако да се оно може користити увек по наступању правноснажности решења. За коришћење овог средства потребно је, према томе, да се стекне неколико услова: да Заштитник грађана упути одговарајућу препору- ку, да орган процени да има места интервенцији (да постоји повреда закона у решењу), да странка о чијем је захтеву одлучено решењем и противна странка пристану на такву интервенцију према решењу и да

се таквом интервенцијом не вређају интереси трећих лица.

#### *Правне последице поништавања и укидања решења*

Између поништавања и укидања решења постоје значајне разли- ке у односу на правне последице које је решење до тада произвело. Када се решење поништи, поништавају се и правне последице које је оно до момента поништавања произвело, а када се решење укине – спречава се само даље произвођење његових последица, док оне које су већ настале остају недирнуте. То значи да поништавање има прав- но дејство уназад и убудуће, а укидање само за убудуће. Код поништа- вања ствар се враћа у првобитно стање као да решења није ни било, а код укидања остају последице решења у правним односима које су настале до његовог укидања.

Потребно је имати у виду да се решење може поништити и укину- ти у целини или делимично. Код делимичног укидања и делимичног поништавања наведене правне последице би имале ефекте само пре- ма укинутим и поништеним деловима, док би неукинути и непониште- ни делови решења остали на снази као самостална решења, а с њима и њихове раније и будуће последице.

# Извршење

#### *Појам извршења, врсте извршења и извршност решења*

Сврха доношења решења јесте његово спровођење у живот ради усаглашавања фактичког стања с нормативним стањем утврђеним ре- шењем. Извршење је последња фаза управног поступка у којој се спро- води решење које је постало извршно – стекло својство извршности. Поред решења, још закључак и поравнање представља основ за извр- шење, па се решење, закључак и акт о поравнању називају *извршним насловом* или *извршном исправом.*

Законска правила о извршењу су правила о принудном путу извр- шења, а тај пут се користи ако странка не изврши решење добровољ- но у остављеном року. Ако, дакле, странка сама изврши своју обавезу у року (на пример, плати порез или уклони бесправно изграђени објекат у року који је одређен решењем), неће ни доћи до примене правила о принудном извршењу. Правила о принудном извршењу примењују се само онда када је странкама утврђена каква обавеза (чињење, про- пуштање чињења или трпљење туђе радње), а не и када су им призна- та нека права којима могу слободно да располажу.

Конкретније, *обавеза странке може се састојати*: 1) у новчаном давању (на пример, плаћање пореза, таксе, дажбине); 2) у вршењу неке радње (на пример, исељење из просторије или стана, уклањање одло- жених ствари с јавне површине или бесправно подигнутог објекта); 3) у уздржавању од неке радње (на пример, забрана обављања делатнос- ти или градње објекта); 4) у трпљењу неке радње (на пример, монта- жа сирене за потребе узбуњивања на објекту); 5) у предаји неке ства- ри (на пример, неисправних намирница или оружја које се одузима).

У зависности од врсте обавезе, извршење се спроводи (1) од стра- не органа управе по правилима ЗУП-а у управном поступку или (2) од стране суда по правилима закона који уређује судски извршни посту- пак. Прво је *управно извршење* којим се извршавају неновчане обаве- зе, а друго је *судско извршење* којим се извршавају новчане обавезе.

Првостепени орган, уколико сам није надлежан за извршење, ста- вља на решење *потврду о извршности решења* и доставља га органу надлежном за извршење (суду или другом органу који је надлежан за управно извршење).

*Својство извршности* имају другостепена решења, а у одређеним случајевима и првостепена. Другостепено решење постаје извршно када странка буде обавештена о решењу. Првостепена решења постају извршна: 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) оба- вештавањем странке, ако жалба није дозвољена или је дозвољена али не одлаже извршење решења (нема одложно дејство); 3) када се странке одрекну права на жалбу или одустану од поднете жалбе; 4) обавештавањем странке о решењу којим се њена жалба одбацује или

одбија. Ако је у извршном решењу (било првостепеном било другосте- пеном) странци дат рок за добровољно извршење, онда ће се решење принудно извршити пошто протекне тај рок а странка не испуни оба- везу, а ако тај рок није у решењу одређен, онда ће он износити 15 дана од дана када је решење постало извршно.

#### *Управно извршење*

Као што је већ речено, управно извршење се спроводи ради извр- шења решења којима су утврђене неновчане обавезе странака. Лице према коме се спроводи извршење назива се *извршеник*, а странка по чијем се предлогу приступа извршењу назива се *тражилац извршења.* Извршење се иначе спроводи по службеној дужности или по предло- гу странке. Ако се спроводи по службеној дужности, у поступку извр- шења учествују орган који спроводи извршење и извршеник, а ако се спроводи по предлогу странке, и она се појављује као трећи учесник поступка (тражилац извршења).

Међу правилима закона од посебног значаја за спровођење из- вршења налазе се следећа правила: 1) када има више могућности за спровођење извршења, орган је дужан да одабере ону могућност од- носно начин који је за извршеника најблажи (начело сразмерности);

2) извршење се не спроводи нерадним даном и ноћу (тј. спроводи се радним даном од 7.00 до 20.00 сати), осим када постоји опасност од одлагања и ако орган изда за то посебан писмени налог; 3) ради обез- беђења законитости у поступку спровођења извршења постоје обли- ци контроле тог поступка путем жалбе и по службеној дужности, као и могућности захтевања противизвршења и накнаде штете проузроко- ване незаконитим извршењем.

*Извршење спроводи* орган који је донео првостепено решење, осим ако је законом прописано да то чини неки други орган. Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по спровођењу извршења до- носи допунско решење.

Органи полиције и комунална милиција, као и војна полиција у ок- виру Војске Србије и Министарства одбране, дужни су да органу на- длежном за спровођење извршења, на његов захтев, пруже *помоћ у спровођењу извршења (асистенција)* уколико се основано очекује да ће извршеник или друга лица пружити отпор извршењу акта. Према Закону о полицији (2016), циљ пружања помоћи јесте у омогућавању спровођења извршења акта и заштити безбедности службених лица која спроводе извршење, других лица и имовине који могу бити угро- жени отпором који се пружа извршењу акта. Да би се помоћ пружила, потребно је да се претходно (најмање пет радних дана пре дана од- ређеног за извршење) надлежној организационој јединици полиције упути писани захтев у којем се наводе разлози због којих је потребна

полицијска помоћ, а уз захтев се прилажу копија акта који треба извр- шити (с потврдом извршности), доказ о покушају извршења без пру- жања полицијске помоћи и доказ о ангажовању пратећих служби ако су оне неопходне за спровођење извршења. У хитним случајевима та- кав захтев се може поднети и усмено, уз накнадно достављање писа- ног захтева. Полиција најпре упозорава извршеника и друга присутна лица да ће употребити средства принуде ако ометају или спречавају извршење, а ако они ипак то чине, она ће употребити средства при- нуде у складу са законом да би заштитила животе, људска права и јав- ни ред и спречила чињење кривичних дела и прекршаја, и применити своја овлашћења за откривање почињених кривичних дела и прекр- шаја и њихових учинилаца. На другој страни, од комуналне милиције се очекује да пружа помоћ у извршењима управних аката општинских и градских органа, али ако она у томе не би имала успеха, да ту помоћ потом пружи полиција.

Надлежни орган издаје *решење о извршењу* по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења. У том решењу се утврђује да је ре- шење које треба извршити постало извршно и одређују се време, ме- сто и начин спровођења извршења, а тражиоцу извршења налаже да положи одређену суму новца за покриће трошкова извршења. Истим решењем може се одредити и додатни рок за извршење или да се оба- веза изврши одмах. О решењу се обавештавају извршеник и тражилац извршења.

Против решења о извршењу дозвољена је *жалба* која нема одлож- но дејство. Рок за жалбу је осам дана, а жалба се може односити само на време, место и начин извршења (њоме се не може побијати решење које се извршава). У жалби се може изнети и да је обавеза већ испуње- на, да лице није у обавези, да решење које се извршава нема својство извршности и сл. Жалба се предаје другостепеном органу који о њој одлучује. Странка може предложити и да јој се одреди додатни рок за испуњење обавезе, о чему ће орган одлучити.

На предлог извршеника или тражиоца извршења, *извршење може да се одложи* ако је против решења које се извршава или решења о из- вршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету. Услов за то је да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. О предлогу за одлагање одлучује орган који је донео решење које се извршава, а ако се предлог прихвати, извршење се одлаже док се не одлучи о жал- би или другом правном средству.

*Започето извршење се обуставља* по службеној дужности или на предлог извршеника ако се утврди да је извршеник обавезу у целини извршио, да извршење није било уопште допуштено, да се спроводи према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење и ако је решење које се извршава у међувремену

поништено или укинуто. О томе се доноси решење којим се поништа- вају и предузете радње.

Пошто се извршење спроведе, а решење које је извршено буде по- том поништено или укинуто, извршеник има право да тражи да му се врати оно што му је извршењем одузето, а ако то није могуће – да за- хтева накнаду штете или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. То се назива *противизвршење*.

Управно извршење се спроводи на два посебна начина: као извр- шење преко другог лица и као извршење путем принуде – посредне (новчаним кажњавањем) и непосредне (применом средстава физич- ке принуде).

*Извршење преко другог лица* примењује се када се извршеникова обавеза састоји у извршењу неке радње коју може извршити и друго лице (на пример, рушење бесправно изграђеног објекта, уклањање предмета с јавне површине и сл.). Орган налаже да се радње предузму преко другог лица, а на трошак извршеника. Због тога се извршенику може решењем наложити да положи унапред одређени износ који је потребан за ту сврху. Обрачун трошкова сачињава се накнадно.

*Извршење путем принуде* примењује се када се обавеза изврше- ника састоји у нечињењу (допуштању или трпљењу неке радње) или чињењу, а у питању је радња која се не може извршити преко другог лица. Извршеник се тада принуђава да испуни своју обавезу.

*Извршење посредном принудом* спроводи се изрицањем новчане казне. Изриче се решењем, а за физичко лице може бити у распону од половине до две просечне месечне зараде у Републици Србији (за пре- тходни месец, са порезима и доприносима). За правно лице је та казна у распону од половине његових месечних прихода до 10% годишњих прихода остварених у Републици Србији у претходној години. Новчане казне могу да се изрекну више пута, све док извршеник не испуни своју обавезу. Извршавају се преко органа надлежних за извршавање нов- чаних казни за прекршаје, а уплаћују у буџет из ког се финансира ор- ган који је казну изрекао.

*Извршење непосредном принудом* могуће је када се ради о оба- вези која се не може спровести преко другог лица или новчаном каз- ном, уз услов да је природа обавеза таква да се може спровести на овај начин и да примена непосредне принуде није искључена прописима. Примењују је органи полиције „према природи обавезе извршеника“.

#### *Извршење ради обезбеђења*

За разлику од правила о извршењу која су изложена и где је услов за извршење решења његово својство извршности, код извршења ради обезбеђења реч је о правилима која служе (1) да се унапред обез- беди извршење обавеза утврђених решењем пре него што је насту-

пила његова извршност и (2) да се унапред обезбеди извршење и пре доношења решења ако је обавеза противне стране утврђена или ба- рем учињена вероватном. Главни разлог томе је у потреби да се спре- чи опасност од предузимања радњи којима би странка избегла пред- стојеће обавезе или отежала извршење када до њега дође по редовном току ствари (тј. када решење постане извршно).

У првом случају, постоји решење које још није стекло својство из- вршности и у њему је утврђена обавеза извршеника као извесна. Овде се извршење ради обезбеђења користи због тога што би касније извр- шење могло бити спречено или знатно отежано. Орган о томе доноси привремено решење о обезбеђењу, било по службеној дужности било по предлогу странке. Странка треба да у свом предлогу изнесе разлоге који чине вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, а орган може да усвајање њеног предлога услови њеном обавезом да положи новчани износ који би покрио штету нас- талу противној странци ако она касније не би била у обавези.

У другом случају, извршење ради обезбеђења спроводи се пре до- ношења решења, у моменту када је утврђена или барем учињена веро- ватном обавеза странке. Услов за то је постојање опасности да ће про- тивна странка осујетити или знатно отежати будуће извршење обавезе (располагањем имовином, договором с трећим лицем или на други на- чин). И овде се доноси привремено решење о обезбеђењу на предлог противне странке или по службеној дужности.

Као мере за обезбеђење извршења могу се користити забрана отуђења непокретне имовине, предаја покретне ствари трећем лицу на чување, полагање кауције и сл. У зависности од тих мера, решење се спроводи судским или управним путем.

Ако се извршним или правноснажним решењем касније утврди да не постоји обавеза странке према којој је примењено извршење ради обезбеђења или када је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, тражилац из- вршења је дужан да јој надокнади штету. Требало би да постоји исто- врсна обавеза органа када је по службеној дужности донео привре- мено решење о обезбеђењу, па би ту дошла у обзир примена правила о одговорности органа за штету причињену својим радом странкама.

# Вођење евиденција о решавању у управним стварима

Сви органи који решавају у управним стварима имају законску дужност да воде службену евиденцију о решавању у тим стварима. Непосредна сврха вођења евиденција јесте у успостављању ажурне базе података о решавању у управним стварима која може да доприне- се унапређењу поступка решавања у управним стварима, ефикаснијој контроли над радом органа и унапређењу положаја странака у поступку.

Евиденција има прописану садржину коју чине подаци о: броју поднетих захтева за решавање у управним стварима, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања у уп- равним стварима у првостепеном и другостепеном поступку, броју ре- шења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева стра- нака и обустављених поступака. Наведени подаци воде се и исказују по управним областима (што значи да орган који решава у управним стварима из две или више области треба да води посебне евиденције за сваку од тих области).

Већ је поменуто да овлашћено службено лице може бити кажње- но новчаном казном за прекршај ако не води службену евиденцију о решавању у управним стварима.

# Електронско управно поступање

Обавеза органа да у свом раду користе електронско управно пос- тупање и да електронски комуницирају међусобно, а нарочито да на тај начин комуницирају са странкама и корисницима својих услуга, установљена је како ЗУП-ом и Законом о електронској управи (2018) тако и низом закона који уређују поједине управне области (на при- мер, порезе или изградњу објеката). Ближе уређење питања од значаја за ту област садрже Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (2017), Уредба о ближим условима за успостављање електронске упра- ве (2018) и други прописи. Генерално, примена информационо-кому- никационих технологија у обављању послова управе један је од глав- них смерова у модернизацији читавог система јавне управе.

Сви органи су дужни да уведу електронско управно поступање чим остваре потребне предуслове за то, да обавесте надлежни орган (служ- бу Владе) о увођењу тог поступања и одреде списак одговорних лица која ће бити овлашћења за такво поступање. Од обавезе електронског поступања изузети су акти који садрже тајне податке, јер за поступање с њима вреди правни режим установљен Законом о тајности података. Као три посебно уређена питања од значаја за електронско управ-

но поступање издвајају се питања о пријему електронских поднесака, електронском достављању и потврди о електронској достави. О њима је понешто већ речено (код питања под 2.2. и 2.3), чему треба додати и следеће важније напомене.

Да би се могли подносити електронски поднесци, орган је дужан да припреми *електронске обрасце* за подношење поднесака у елек- тронском облику, а такви обрасци морају бити јасни, прегледни и при- премљени тако да је у њих могуће уписати све потребне податке. Ако се потписују, то се чини на начин уређен правилима о електронском потпису и електронској идентификацији.

Пријем електронских поднесака могућ је преко *Портала еУправа* или другог јединственог електронског места и на други начин уређен законом. Адреса електронске поште за пријем поднесака објављује се на веб-презентацији органа, на *Порталу еУправе* и/или на другом веб- порталу (та се адреса додељује органима државне управе на домену *gov.rs*, покрајинским органима на домену *upr.srb* и органима општина и градова на домену *ls.gov.rs*, односно *ls.upr.srb*). Служба Владе надлеж- на за систем електронске управе отвара налог органа за електрон- ску комуникацију и додељује му јединствени електронски сандучић. Примљени поднесак се евидентира у електронској писарници и о ње- говом пријему се одмах подносиоцу упућује потврда о пријему (са оба- вештењем о пријему, датумом и временом пријема и одговарајућим електронским печатом).

Писмена која орган саставља у управном поступању (решења,

закључци, уверења и др.), као и подаци из оквира надлежности органа, достављају се електронским путем (као електронски документи) или у папирном облику, о чему је било речи. Електронски документи се дос- тављају у електронски сандучић корисника услуга електронске управе или другим електронским путем у складу са законом. Такав документ сматра се преузетим када корисник потврди пријем отварањем елек- тронске повратнице, која се аутоматски израђује након пријема доку- мента. Ако орган у предвиђеном року не добије електронску поврат- ницу, поновиће достављање документа. Ако ни после тога орган не добије електронску повратницу, аутоматски се израђује обавештење о неуспелој достави. У потврди о електронској достави, ради потврђи- вања идентитета лица, налазе се лично име и адреса корисника и ти подаци се чувају као лични подаци.

## Б. УПРАВНИ СПОР

# Појам управног спора

Управни спор је врста судског спора која представља главни вид судске контроле управе. Његово постојање предвиђа Устав. Према од- редби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних управних аката подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређе- ном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Управни спор уређује Закон о управним споровима (2009). Према члану 1. став 2. тог закона, у управном спору се обезбеђује „судска заштита појединач- них права и правних интереса и законитост решавања у управним и дру- гим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима“.

Дакле, *управни спор је судски спор о законитости коначног уп– равног акта.* Појам управног спора чине следећи елементи: 1) то је вид

судске контроле управе; 2) контролише се управно поступање; 3) пред- мет контроле је законитост управног акта; 4) управни акт који се кон- тролише је коначни управни акт. Тачно је казати и то да је управни спор такав спор у коме се остварује судска контрола законитости коначних управних аката с циљем пружања заштите правима и правним интере- сима странака из управног поступка. Такође, кроз управни спор пружа се заштита и јавном интересу кад је управним актом повређен закон у корист физичког и правног лица а на штету интереса државе, покраји- не, општине или града.

Управни спор се може водити и када управни акт није донет (у слу- чају „ћутања управе“) и тада се утврђују разлози за недоношење акта. Такође, управни спор се може водити и против других (неуправних) коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у погледу којих није предвиђена дру- гачија судска заштита.

# Врсте управног спора

Основна подела управног спора је на управни спор ограниче- не јурисдикције и управни спор пуне јурисдикције. Разлику између њих чини то да ли се суд задржава само на одлучивању о законитости коначног управног акта или уз то решава и управну ствар.

*Управни спор ограничене јурисдикције* јесте спор у коме се овла- шћење суда задржава на оцени законитости коначног управног акта и на његовом поништавању ако је незаконит. То је спор који се покреће за поништај управног акта. Пошто утврди да је управни акт незаконит и поништи га, суд предмет враћа доносиоцу управног акта који ће до- нети нови управни акт уместо поништеног у складу са схватањем суда. У свом схватању, суд даје упутство о примени материјалног и процес- ног права, зависно од тога какве је повреде закона садржао пониште- ни акт. Тужилац већ у тужби треба да определи свој тужбени предлог тако да се из њега јасно види да ли тражи само поништај акта или да суд донесе и нову одлуку којом ће заменити управни акт.

*У спору пуне јурисдикције* суд својом пресудом поништава управни акт када је он незаконит и мериторно решава управну ствар, тако да се пресудом замењује управни акт и она ће бити извршна исправа. Закон о управним споровима садржи два правила од значаја за вођење спо- ра пуне јурисдикције. Према првом, суду се препушта да процени да ли ће сам решити управну ствар (тј. одлучити у спору пуне јурисдик- ције), што ће бити онда када природа управне ствари то дозволи и суд сматра да је чињенично стање које је утврђено у управном поступку поуздана основа за мериторно пресуђивање. Друго правило обавезује суд да одлучи у спору пуне јурисдикције (да реши и управну ствар)

када је прво одлучивао у спору ограничене јурисдикције (поништио управни акт и упутио ствар органу управе да је реши), а орган управе потом донео решење у коме није поступио у складу са схватањем суда, па је тужилац поновио тужбу. Такође, ако орган управе после судске пресуде којом је управни акт поништен а ствар упућена њему на ре- шавање не донесе никакво решење, странка може од суда затражити да ствар реши својом пресудом. У оба случаја је најпре одлучивано у спору ограничене јурисдикције, али је орган управе потом игнорисао судску пресуду држећи се „свог става“ а не налога суда.

Могуће су и другачије поделе управног спора, каква је подела на *објективни* и *субјективни управни спор.* Код објективног управног спо- ра суд утврђује повреду објективног права која је учињена у корист физичког или правног лица, а на штету интереса државе, аутономне покрајине, општине или града. Вођење таквог спора иницирају надлеж- ни јавни тужилац и јавни правобранилац. Субјективни управни спор се води с циљем заштите законом признатих права странака (субјективних права) која су повређена управним актом, и он је знатно чешћи у прак- си. Покреће га странка да би заштитила своја права и правне интересе.

# Предмет управног спора

#### *Главни и узгредни предмет управног спора*

Главни предмет управног спора јесте оно о чему суд одлучује и што контролише, а то је законитост коначног управног акта. Контролише се законитост управног акта у погледу оба аспекта примене закона – у ма- теријалноправном и у процесноправном смислу, тј. да ли постоје или не постоје повреде материјалних закона и других прописа, с једне, и процесних закона, с друге стране (да ли је у акту правилно примењен закон и други пропис и да ли су поштована правила поступка). О којим се све врстама незаконитости може радити, видети питање под 5.

Као узгредан предмет управног спора може бити питање о нак- нади штете причињене оспореним управним актом и питање о по- враћају ствари које су одузете на основу таквог акта. Посебан пред- мет управног спора може бити и „ћутање управе“ и тада суд утврђује разлоге за неиздавање управног акта, а својом пресудом обавезује ор- ган управе да донесе решење или да га ослободи те обавезе.

Предмет управног спора је законом проширен на одлучивање о законитости још две врсте аката који нису управни акти. То су: 1) конач- ни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако за поједине од њих није предвиђена друга- чија судска заштита; 2) други коначни појединачни акти за које је то за- коном посебно предвиђено.

#### *Управни спор због „ћутања управе“*

Када орган не донесе никакво решење у управном поступку и не обавести странку о њему у законском року, странка изјављује жалбу другостепеном органу (изузев у посебним случајевима када се недоно- шење решења сматра позитивним актом, тј. узима се као да је удовоље- но захтеву странке). Ако ни другостепени орган у поступку по жалби не реши управну ствар у року од 60 дана, странка је дужна да му се још једном обрати и затражи да он реши ствар. Пошто ни у даљих седам дана орган не изда решење, странка може да поднесе тужбу као да је њена жалба одбијена, под условом да у таквој ствари није искључена могућности вођења управног спора.

„Ћутање управе“ постоји и у случају када другостепени орган у за- конском року не донесе управни акт по жалби странке, па она и тада има право да тужбом покрене управни спор.

Како сада не постоји акт чија би се законитост оспоравала, суд про- верава основаност тужбе и ако нађе да је она основана, одредиће на- длежном органу да донесе решење. Тужба ће бити основана ако недо- ношење акта није проузроковала странка него се оно може приписати неактивности органа. У случају да орган ни после тога не донесе ре- шење, суд ће у спору пуне јурисдикције донети решење којим реша- ва управну ствар.

#### *Управни акти против којих се не може* водити управни спор

Управни спор не може да се води (1) против управних аката про- тив којих странка није искористила жалбу а жалба је била допуштена и (2) против управних аката за које закон обезбеђује другачију судску заштиту, тј. судску заштиту ван управног спора. У овом првом случају, странка није изјавила жалбу у року, одрекла се права на жалбу или је одустала од поднете жалбе. У другом случају, може се радити о обез- беђеној судској заштити у парничном или ванпарничном поступку, као и у нарочитим судским поступцима какви су, на пример, изборни спо- рови. Тада постоје други видови судске заштите и пошто је довољан је- дан судски пут за заштиту, није могуће водити управни спор.

Судском контролом у управном спору обухваћени су и акти које доносе Влада, Народна скупштина и председник Републике ако се њима решава о појединачном праву, обавези или на закону заснова- ном интересу, опет под условом да за поједине од њих није предвиђе- на другачија судска заштита (на пример, жалба Уставном суду).

Од судске контроле у управном спору делимично су изузети и акти који се доносе на основу слободне оцене (дискрециони управни акти). Суд не може ценити правилност саме слободне оцене (јер је она

препуштена доносиоцу акта), али може контролисати оне делове так- вих аката који су правно везани. То се односи на следећа питања: 1) да ли је доносилац акта био надлежан; 2) да ли је акт донео на основу за- конских овлашћења и у границама тих овлашћења; 3) да ли је акт до- нео у складу с циљем због којег му је овлашћење законом дато. Такође, дискрециони управни акти могу се оспоравати због процесних недос- татака и недостатака у погледу облика и делова решења.

# Надлежност и састав суда

За решавање управних спорова надлежан је Управни суд. Он је део судског система Републике Србије и припада типу судова са специја- лизованом надлежношћу. Поред суђења у управним споровима као своје главне надлежности, Управни суд врши и друге послове одређе- не законом (заштита изборног права и др.). Седиште Управног суда је у Београду, а он има одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Пошто је Управни суд једини суд с надлежношћу за управне споро- ве, то је и управни спор једностепен а његове пресуде су правноснаж- не (када би постојали и нижи управни судови, било би могуће да се уп- равни спор води у два степена). Против одлука Управног суда могуће је користити два ванредна правна средства (о којима се говори у питању под 8). О једном од та два ванредна правна средства (захтеву за преис- питивање судске одлуке), одлучује Врховни суд, који је до Амандмана на Устав из 2022. године носио име Врховног касационог суда.

У управном спору Управни суд одлучује у већу од троје судија, с тим што је законом предвиђено да о појединим питањима у припрем- ној фази поступка одлучује судија појединац.

# Странке у управном спору

Три врсте странака се разликују у управном спору: тужилац, туже- ни и заинтересовано лице.

*Тужилац* може бити странка из управног поступка, тј. физичко, правно или друго лице без својства правног лица које је било странка у управном поступку и које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован јавни интерес. Под „другим лицем без својства правног лица“ подразумевају се државни орган, покрајин- ски и локални орган и организација, део привредног друштва с овла- шћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, под условом да могу бити носиоци права и оба- веза о којима се решавало у управном поступку. Такође, тужилац може бити надлежни јавни тужилац (ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса) и надлежни јавни правобранилац (ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике

Србије, аутономне покрајине, општине или града. (Јавна правобрани- лаштва се организују као Државно правобранилаштво, Покрајинско јавно правобранилаштво, општинско јавно правобранилаштво и град- ско јавно правобранилаштво.)

*Тужени* је доносилац коначног управног акта који се оспорава – првостепени орган чији је акт постао коначан или другостепени орган који је одлучио о жалби на првостепено решење доношењем другосте- пеног решења. Такође, тужени може бити и орган који није донео уп- равни акт у поступку покренутом захтевом странке или није одлучио по жалби странке („ћутање управе“).

*Заинтересовано лице* јесте лице којем би поништај управног акта био непосредно на штету, а то може бити лице које је стекло неко пра- во на основу управног акта. Његов положај је у управном спору као и положај туженог, јер има интерес да се управни акт не поништи. Код једностраначких управних ствари најчешће неће бити заинтересова- ног лица, осим када се као тужилац не појављује странка него надлеж- ни јавни тужилац или надлежни јавни правобранилац (тада ће стран- ка бити у улози заинтересованог лица јер је у њеном интересу да акт не буде поништен).

# Покретање управног спора

Управни спор се увек покреће тужбом овлашћеног тужиоца. Основни разлог за покретање спора јесте претпоставка о процесно- правној и/или материјалноправној незаконитости коначног управног акта. Такве незаконитости могу бити различитог изгледа и различите тежине и њих Закон о управним споровима као типичне класификује у следеће групе повреда:

* у управном акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
* управни акт је донео ненадлежни орган;
* орган није поступао по правилима поступка;
* учињене су грешке при утврђивању чињеничног стања (није пра- вилно утврђено или је из утврђених чињеница изведен неправи- лан закључак о стању ствари);
* у акту који је донет применом слободне оцене прекорачене су границе законског овлашћења или акт није донет у складу с циљем у ком је овлашћење дато;
* тужени је поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом или је донео акт који је без правног дејства.

Постоје два рока за подношење тужбе против коначног управног акта. За странку и надлежни државни орган (то су јавни тужилац и јав- ни правобранилац) тај рок износи 30 дана од дана обавештавања о уп- равном акту. Када државном органу акт није достављен, рок за тужбу

је 60 дана од дана обавештавања странке о акту. Рокови су преклузив- ни – што значи да се њиховим пропуштањем губи право на тужбу.

У случају „ћутања управе“, као што је већ поменуто, тужба се не може поднети пре него што истекне рок за издавање решења и још се- дам дана после поновног обраћања органу. Тужба која је поднета пре тога сматраће се преурањеном и биће одбачена.

У погледу садржине тужбе законом се захтева да буду наведени по- даци о тужиоцу и управном акту који се оспорава, због чега се тужба подноси и у ком се правцу и обиму предлаже поништавање управног акта. Ако тужилац захтева повраћај одузете ствари или накнаду штете, у тужби треба да прецизира и тај захтев.

Тужба се подноси у онолико примерака колико има учесника пос- тупка, тј. по примерак за суд, тужени орган и заинтересована лица. Предаје се непосредно суду или му се упућује поштом. Може се пре- дати и у облику електронског документа и сматра се да је такав на- чин предаје једнак непосредној предаји суду тужбе у писменом обли- ку. Такође, тужба се може усмено изјавити на записник код суда. Војна лица могу предати тужбу и преко своје јединице или команде.

Ако тужилац у оквиру рока грешком преда тужбу органу управе или ненадлежном суду и због тога закасни, сматраће се да је тужба поднета благовремено ако се таква грешка може приписати незнању странке или очигледној омашци. Иначе, орган управе је дужан да при- мљену тужбу одмах проследи суду.

# Претходни поступак у управном спору

Под претходним поступком подразумевају се радње суда које се предузимају пре одржавања јавне расправе и одлучивања о тужби. Суд најпре испитује формалне елементе и ако нађе да је тужба непотпуна или неразумљива, позваће тужиоца да отклони недостатке и остави- ти му рок за то. Ако тужилац не отклони недостатке, а они су такви да спречавају рад суда, тужба ће бити одбачена решењем суда као неуред- на. Суд ипак неће одбацити такву тужбу ако установи да је управни акт ништав и тада ће поништити тај акт без обзира на неуредност тужбе.

У следећим случајевима суд може одбацити тужбу у претходном поступку и каснијим фазама поступка: 1) ако утврди да је тужба небла- говремена или преурањена; 2) ако утврди да акт против кога је под- нета тужба није управни акт; 3) ако је очигледно да се управним актом не дира у право и правне интересе тужиоца; 4) ако није искоришћена жалба против управног акта а била је допуштена; 5) ако је после под- ношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге стране; 6) ако уз тужбу поднету због „ћутања управе“ нису приложени сви докази; 7) ако постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

У оквиру претходног поступка суд може, по изузетку, да поништи оспорени управни акт, и то ако нађе да тај акт садржи такве недостатке који спречавају рад суда, а који истовремено акт чине незаконитим у формалнопроцесном смислу. Може се пре свега радити о недостацима у облику и форми оспореног управног акта (на пример, када акт нема образложење или неки други од обавезних елемената).

Суд може одлучити и да обустави поступак, а то је могуће у два слу- чаја: 1) ако тужилац одустане од тужбе и 2) ако тужени измени или по- ништи управни акт у складу са захтевом тужиоца и тужилац се у року од 15 дана изјасни да је новим актом задовољан или се не изјасни о новом акту (прећутна сагласност). Одустанак тужиоца од тужбе могућ је све до доношења судске одлуке по тужби, а о другом случају било је посебно речи као о првом од ванредних правних средстава у управом поступку (под називом „мењање и поништавање решења у вези с уп- равним спором“). У оба случаја поступак се обуставља решењем суда. У току претходног поступка суд доставља тужбу туженом органу и заинтересованим лицима кад их има. Актом којим се тужба доставља одређује се рок за давање одговора на тужбу који не може бити дужи од 30 дана. Ако одговор изостане, суд понавља захтев још једном, па ако ни тада нема одговора, решаваће спор и без тога. Тужени орган је ду- жан да у истом року достави списе предмета суду, а ако то ипак не учини (на пример, када су списи уништени), суд ће решавати и без тих списа. Тужилац може да у претходном поступку постави захтев за одла- гање извршења управног акта ако он није већ извршен. Само подноше- ње тужбе, по правилу, нема одложно дејство, али суд може решењем одлучити да одложи извршење до доношења своје одлуке у управном спору. О одлагању извршења суд одлучује у року од пет дана од дана пријема захтева тужиоца, а одлагање је могуће ако би се извршењем нанела штета тужиоцу која би се тешко могла поправити и ако одла- гање није противно јавном интересу, нити се њиме наноси ненадокна- дива штета противној странци. Изузетно, странка може од суда тражи-

ти одлагање извршења и пре подношења тужбе.

# Редован поступак (утврђивање чињеница и судске одлуке)

У оквиру редовног поступка суд утврђује чињеничну подлогу за до- ношење одлуке на усменој расправи или ван ње и доноси своју одлуку.

#### *Утврђивање чињеница*

Чињенично стање би, по правилу, требало да се утврђује на усме- ној расправи, а по изузетку и без одржавања усмене расправе. Суд је нарочито дужан да одржи усмену расправу у следећим случајевима: 1) кад је предмет управног спора сложен; 2) кад је то потребно за разја-

шњење управне ствари; 3) кад су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима; 4) кад утврђује чињенич- но стање да би решио управну ствар, тј. у спору пуне јурисдикције; 5) кад решава без достављених списа из управног поступка.

На другој страни, без одржавања усмене расправе суд решава ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслу- шање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану.

Усмена расправа је по правилу јавна, а јавност се може искључити решењем судског већа за целу расправу или њен део ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и мо- рала, као и разлози заштите интереса малолетника или приватности учесника поступка.

Председник већа има главну улогу у заказивању и вођењу усмене расправе: он одређује дан расправе, позива странке и руководи рас- правом. Ако странке изостану, читају се њихови поднесци или се рас- права одлаже или се спор расправља и без њиховог присуства. Најпре се даје реч члану већа – судији известиоцу (члан већа посебно задужен да „проучи“ дати предмет), који износи суштину спора и стање у коме се спор налази. Потом се даје реч тужиоцу, заступнику туженог и за- интересованим лицима. О расправи се води записник, који потписују председник већа и записничар.

Спор се решава пресудом која се доноси већином гласова члано- ва већа. О већању и гласању води се записник, а чину већања и гласа- ња не могу присуствовати странке. Када је одржана усмена расправа, правило је да се пресуда одмах усмено објави по тој расправи. Када се, међутим, ради о сложенијим случајевима, пресуда се доноси најкас- није у року од осам дана од дана закључења расправе.

#### *Судске одлуке*

У судском спору суд доноси две врсте одлука: пресуде и решења. Пресудом се одлучује о предмету управног спора, а решењима упра- вља поступком.

Решењем се тужба одбацује или поступак обуставља, одлаже из- вршење решења против ког је поднета тужба и одлучује о понављању поступка.

Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Одбија се када суд нађе да је управни акт законит, чиме ће тај акт постати прав- носнажан. Ако се у спору радило о „ћутању управе“ и пресуда је одбије- на, њоме се потврђује да орган није требало ни да донесе управни акт, односно да је његова неактивност била оправдана.

Када се тужба уважи, пресудом се оспорено решење поништава у целини или делимично и предмет враћа доносиоцу акта (спор огра- ничене јурисдикције) или суд решава мериторно управну ствар (спор

пуне јурисдикције). Ако се предмет враћа доносиоцу акта, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и

2) налог органу да донесе нови акт у складу са схватањем суда, осим ако доношење таквог акта није потребно. Ако је, пак, пресудом реше- на и управна ствар, пресуда ће садржати: 1) изреку о усвајању тужбе и поништавању управног акта и 2) мериторну одлуку о управној ствари.

Пресудом о усвајању тужбе у спору због„ћутања управе“ утврђује се (1) да је тужба основана и (2) налаже се органу да изда решење по захтеву странке.

Делови пресуде и решења су исти: означење суда, имена и прези- мена председника, чланова већа и записничара, означење странака и њихових заступника, предмет спора, дан доношења и објављивања, диспозитив, образложење и поука о правном средству. Оригинале пот- писују председник већа и записничар, а странкама се пресуда и ре- шење издају у овереном препису.

# Ванредна правна средства

Пресуда у управном спору је правноснажна (пошто се спор води као једностепен) и против ње нема могућности коришћења жалбе, али се могу користити два друга правна средства која имају карактер ван- редних правних средстава. То су захтев за преиспитивање судске од- луке (о коме одлучује Врховни суд) и понављање поступка (које је мо- гуће пред Управним судом).

*Захтев за преиспитивање судске одлуке* коју је донео Управни суд могу поднети странка из управног спора и јавни тужилац, а подноси се Врховном суду. Може се поднети у следећа три случаја: 1) кад је то предвиђено законом; 2) кад је суд одлучивао у спору пуне јурисдик- ције; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Као разлози на којима се темељи захтев могу се навести повре- де материјалног права или правила поступка. Странка која је физич- ко лице захтев може предати искључиво преко пуномоћника из реда адвоката. Рок за подношење захтева је 30 дана од дана достављања судске одлуке. У поступку по захтеву суд најпре утврђује да ли је за- хтев допуштен, благовремен и изјављен од овлашћеног лица и може га одбацити ако то није случај. Захтев који није одбачен узима се у рад и доставља противној страни на одговор. О захтеву се одлучује пресу- дом, којом захтев може бити одбијен или уважен. Када се захтев ува- жи, судска одлука против које је изјављен може бити укинута и пред- мет враћен Управном суду на решавање.

*Понављање поступка* је могуће у следећим случајевима: 1) ако странка сазна за нове чињенице и доказе на основу којих би спор мо- гао бити за њу повољније решен; 2) ако је до одлуке суда дошло ус- лед кривичног дела које почини судија или радник суда, или је одлука

издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника стран- ке или противне странке а та радња представља кривично дело; 3) ако је одлука заснована на пресуди у кривичној или грађанској ствари која је касније правноснажно укинута; 4) ако је исправа на којој се заснива пресуда лажна или лажно преиначена, или ако су сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом дали лажан исказ, а одлу- ка се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у управном спору о истој ствари; 6) ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у уп- равном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности из тачака 1) и 5) понављање поступка ће се дозво- лити само ако странка без своје кривице није била у стању да те окол- ности изнесе у ранијем поступку. Захтев се подноси у форми тужбе, а рок за подношење је 30 дана од дана сазнања за разлог понављања, осим у случају из тачке 7) када рок износи шест месеци од дана обја- вљивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласни- ку Републике Србије“. По истеку пет година од правноснажности одлу- ке суда (објективни рок), понављање се не може тражити (иако се ради о ствари која је идентична оној код понављања управног поступка, Уставни суд није овде интервенисао својом одлуком).

Тужба за понављање поступка се подноси Управном суду, који је испитује и може је одбацити решењем ако утврди да је неблаговреме- на, поднета од неовлашћеног лица или да странка није учинила бар ве- роватним постојање основа за понављање поступка. Ако суд не одбаци тужбу, доставља је противној странци из управног спора и заинтере- сованим лицима на одговор. По истеку рока за одговор, суд решењем одлучује о томе да ли ће дозволити понављање поступка, па ако нађе да има законског основа за то, поновиће оне процесне радње на које утичу разлози понављања. После поновљеног поступка, суд доноси пресуду којом се раније донета пресуда може оставити на снази, уки- нути или преиначити.

Против решења о одбацивању тужбе за понављање поступка и ре- шења којим се не дозвољава понављање поступка, као и против нове пресуде Управног суда, може се изјавити захтев за преиспитивање судске одлуке који се подноси Врховном суду.

Уз два изложена ванредна правна средства, из Устава произлази и једна посебна могућност за интервенцију против одлуке Управног суда. То је право Уставног суда да у поступку по уставној жалби пре- испитује одлуку Управног суда (поступак по уставној жалби уређује се Законом о Уставном суду). Ако би Уставни суд утврдио да постоји по- вреда или ускраћивање људског права, могао би да поништи пресуду Управног суда.

# Извршење пресуде

Пресуде донете у управном спору, као и свака друга правноснаж- на одлука суда, имају снагу обавезујућих одлука и ауторитет пресуђе- не ствари (тј. одлуке која се не може мењати или оспоравати и мора се поштовати).

Када је вођен управни спор пуне јурисдикције и управни акт по- ништен, пресуда у управном спору у свему замењује управни акт и има снагу извршне исправе. Тада је потребно уклонити и последице које је произвео поништени управни акт до доношења пресуде о његовом поништењу.

Када је вођен управни спор ограничене јурисдикције и пресудом уважен тужбени захтев, орган управе је обавезан да управну ствар по- ново реши и донесе нови управни акт, а у томе је везан схватањем суда. Предмет се практично враћа у стање у коме је био пре доноше- ња поништеног управног акта. Нови управни акт се доноси у року од 30 дана, а ако орган у том року не донесе нови управни акт или доне- се нови акт који је противан схватању суда, странка има поново пра- во тужбе Управном суду. Друга могућност је да суд у пресуди којом по- ништава управни акт утврди да није потребно доношење новог акта (на пример, не постоји обавеза странке која је била утврђена пониш- теним актом) и тада је орган дужан да се уздржи од чињења – доноше- ња акта у тој управној ствари.

Да би се спречило непоштовање судских пресуда донетих у уп- равном спору од стране органа управе, закон је предвидео два важна средства против тога. Прво, тужилац има право на накнаду штете наста- ле неизвршењем или неблаговременим извршењем пресуде. Накнада се остварује у парници пред надлежним судом. Друго средство су каз- нене одредбе. Руководилац органа може бити новчано кажњен ако не поступи по пресуди, а решење о казни доноси Управни суд. Новчана казна се може поново изрећи ако се обавеза не изврши после првог изрицања казне. Прописана је и новчана казна која се може изрећи руководиоцу органа ако се не одазове позиву суда да достави траже- не исправе, као и за случај недостављања списа из управног поступка на захтев суда, односно када по оцени суда нису наведени оправдани разлози за недостављање списа.

#### *ПРАВНИ ИЗВОРИ*

1. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22.
2. Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/16, 95/18 – аутент. тумачење и 12/23 – одлука УС.
3. Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, број 111/09.
4. Закон о Регистру административних поступака, „Службени гласник РС“, број 44/21.
5. Закон о службеној употреби језика и писама, „Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 30/10, 47/18 и 48/18.
6. Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању,„Службени гла- сник РС“, број 94/17.
7. Закон о електронској управи, „Службени гласник РС“, број 27/18.
8. Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе,

„Службени гласник РС“, број 104/18.

1. Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, об- рађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку,

„Службени гласник РС“, број 57/19.

1. Закон о приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гла- сник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21.
2. Закон о заштити података о личности,„Службени гласник РС“, број 87/18.
3. Закон о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.
4. Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

# ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

# Основна питања о инспекцијском надзору

#### *Појам инспекцијског надзора, инспекције и инспектора*

*Инспекцијски надзор* јесте један од најзначајнијих послова орга- на државне управе, а исто тако и органа покрајинске, општинске и градске управе. У функционалном смислу, инспекцијски надзор је сас- тавни део шире контролно-надзорне делатности управе или, како се то уобичајено каже, главни и по својим обележјима специфичан вид уп- равног надзора (правом регулисаног надзора који врши управа). Сврха управног надзора је увек у томе да се интервенцијом надлежног уп- равног органа обезбеди тачно извршавање закона и других прописа од стране оних субјеката чији се рад и поступање надзиру. Стање зако- нитости у областима за које је установљен инспекцијски надзор стога непосредно зависи и од ефикасности тог надзора.

Садржина и појам инспекцијског надзора, у оном његовом кључ- ном делу који се тиче надлежности државне управе, утврђени су Законом о државној управи (2005). Према том закону, *инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и дру- гих прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.* У овој дефиницији истичу се следећи елементи садржине и појма инспекцијског надзора: 1) субјекти који врше надзор јесу ор- гани државне управе; 2) садржина надзора је испитивање спровођења закона и других прописа од стране физичких и правних лица; 3) начин вршења надзора је непосредан увид у пословање и поступање физич- ких и правних лица; 4) инспекцијски надзор је ауторитативни посао, јер се његова крајња сврха може састојати у изрицању нарочитих (ко- рективних и делом репресивних) мера на које су инспекцијски орга- ни овлашћени када утврђени резултати надзора то захтевају, тј. када је потребно интервенисати да би се обезбедило поштовање закона и другог прописа.

Закон о инспекцијском надзору из 2015. године (у даљем тексту: ЗИН) такође полази од одређења инспекцијског надзора као посла др- жавне управе. Томе додаје да тај посао, поред органа државне упра- ве, врше још покрајински, општински и градски органи. Тај додатак је

сагласан решењима Закона о државној управи, који утврђује да по- слови инспекцијског надзора, као једна од врста послова државне уп- раве, тј. послова који се налазе у надлежности Републике Србије, могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и Града Београда. Као новину, ЗИН прецизира да се тај надзор оства- рује на два основна начина: превентивно и корективно – налагањем мера, а у оба случаја с јединственим циљем који се састоји у (1) обез- беђењу законитости и безбедности пословања надзираних субјеката и

(2) спречавању или отклањању штетних последица по законом и дру- гим прописом заштићена добра, права и интересе.

Појмом *надзирани субјекти* обухватају се сва правна и физичка лица над којима инспекција врши надзор. Поред физичких и правних лица, то могу бити предузетници, различити организациони облици преко којих физичка или правна лица обављају делатности или врше активности а за које не постоји обавеза регистрације, као и субјекти с јавним овлашћењима чије се поступање и пословање надзире. Такође, међу надзиране субјекте долазе и *нерегистровани субјекти* – субјекти који врше делатности или активности а нису уписани у регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган и организација надлежни за упис оснивања правног лица и другог субјекта у одгова- рајући (основни) регистар. Реч је о субјектима за које је упис у одгова- рајући регистар прописан као услов за обављање делатности или вр- шење активности, а који тај услов нису испунили. Поред оних који нису уписани у основни регистар, под нерегистроване субјекте потпадају и они субјекти који врше делатности или активности за које нису уписа- ни у посебан регистар или евиденцију, нису прибавили потребну са- гласност или поднели одговарајућу пријаву, када су такав упис, саглас- ност или пријава услов за вршење делатности или активности.

Претежни део послова инспекцијског надзора врше надлежни ор- гани државне управе, док органи покрајинске, општинске и градске уп- раве могу да врше:

1. поједине послове инспекцијског надзора који су им законом по- верени из оквира надлежности Републике Србије;
2. послове инспекцијског надзора из оквира изворних (сопстве- них) надлежности.

Постоје, према томе, три организациона модела за вршење посло- ва инспекцијског надзора:

* + непосредно вршење тих послова од стране органа државне уп- раве;
  + поверавање или делегација појединих од тих послова органима нижих нивоа власти;
  + преношење или децентрализација одређених послова инспек- цијског надзора органима нижих нивоа власти у њихову извор- ну надлежност.

Када се послови поверавају, ретко се поверава целина послова, а чешће поједини од тих послова. На пример, Законом о заштити жи- вотне средине из 2004. године утврђено је, путем набрајања (енуме- рације), да одређене послове надзора врше републички инспектори, а преостале као поверене покрајински, општински и градски органи. Или, Законом о трговини прописано је да инспекцијски надзор над применом тог закона обавља надлежно министарство преко тржиш- них инспектора и јединице локалне самоуправе преко комуналних ин- спектора: у делу надзора над трговином личним нуђењем, трговином у преносивим продајним објектима и путем покретних средстава и оп- реме изузев киоска, као и погледу истицања и придржавања радног времена и истицања одређених других података (пословно име и др.). У овом другом случају, реч је о повереним пословима.

Као што ће то бити посебно изложено у оквиру наредног потпи- тања, на вршење инспекцијског надзора од стране органа државне управе, као и оних послова инспекцијског надзора који су повере- ни покрајинским, општинским и градским органима, непосредно се примењује ЗИН, док се исти закон сходно примењује на вршење по- слова инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа (ту ће бити појашњено и то шта значи

„сходна примена закона“).

Појам инспекцијског надзора проширен је у ЗИН-у и на *друге об- лике надзора и контроле* које врше органи државне управе, покрајин- ски, општински и градски органи, уколико је реч о испитивању при- мене закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта. Реч је, дакле, о другим облицима над- зора и контроле који не спадају у инспекцијски надзор у његовом ос- новном смислу. И ти други облици надзора и контроле *уподобља- вају* се инспекцијском надзору, што значи да се у смислу овог закона уједначују или поистовећују с инспекцијским надзором (у правном језику, уподобљавање означава подвођење одређене радње, поја- ве или процеса под ширу категорију с којом подведено није истове- тно, али с којом има више сличних него различитих обележја). Поред органа управе, такав надзор могу вршити и субјекти с јавним овла- шћењима кад су за то овлашћени, а он се увек врши примарно у складу с посебним законом. И о овоме ће бити још речи у наредном потпитању.

У језичком смислу, речју *инспекција* означава се делатност надзи- рања, проверавања, прегледања, надгледања, испитивања рада и по- нашања, формалне контроле и надзора и сл. Уобичајено, реч инспек- ција означава јавну надзорну службу.

Термин *инспекција* користи се у ЗИН-у као збирни појам за разли- чите организационе облике који у свом делокругу имају послове ин- спекцијског надзора. Инспекција може бити организована на неколико

начина: као орган у саставу министарства, као унутрашња организа- циона јединица (сектор, одељење, одсек, група) или тако што ће посло- ве инспекције обављати поједини инспектори у органу управе који су распоређени у друге унутрашње организационе јединице (тј. који не чине посебну јединицу за инспекцијске послове). По правилу, начин организовања зависи од обима инспекцијских послова и броја инспек- тора у поједином органу.

Потреба високе специјализације послова инспектора која прати развој законодавства довела је до стварања великог броја инспекција. Само у органима државне управе постоји више од 40 инспекција, при чему у појединим од тих органа може бити и више од једне инспекције. Као што је поменуто, неке од њих чине органе у саставу министарстава (на пример, Инспекторат за рад у саставу Министарства за рад, запо- шљавање, борачка и социјална питања, Инспекторат одбране у саставу Министарства одбране, Управни инспекторат у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе). Друге су организоване као сектори (на пример, Сектор за инспекцијске послове у Министарству просвете, Сектор за тржишни инспекторат у Министарству трговине, туризма и телекомуникација или Сектор туристичке инспекције у ис- том министарству), затим као одељења, одсеци или групе (на пример, Одељење шумарске и ловне инспекције у Управи за шуме као органу у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде итд.). Поред тога што могу бити у седишту органа државне управе, поје- дине инспекције могу бити организоване према подручном принципу у управним окрузима или на граничним прелазима.

Поверени инспекцијски послови су такође бројни. Нарочито ор- гани АП Војводине обављају такве послове у низу области (на пример, послове инспекције у областима социјалне заштите, просторног плани- рања, урбанизма, изградње објеката, водопривреде, шумарства, лов- ства, спорта, санитарног надзора, рударства и геолошких истражи- вања, заштите животне средине и у још неким областима). И у случају Града Београда постоји већи број области у којима су послови инспек- цијског надзора поверени органима тог града (надзор над одређеним видовима трговине, послови водне и туристичке инспекције, посло- ви управне инспекције и еколошке инспекције и др.). Другим градо- вима и општинама такође су поверени поједини инспекцијски посло- ви (на пример, одређени послови надзора у области заштите животне средине или надзора у области трговине који се врше преко комунал- них инспектора и о коме је било речи, затим надзора у области др- жавног грба, заставе и химне који се врши преко комуналне мили- ције и сл.). Иначе, Законом о локалној самоуправи (2007) прописано је да општина обавља као поверене послове поједине послове ин- спекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне

средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопри- вреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом. Реч је о инструктивној одредби, чија се примена може спровести тек посебним законима који би уредили поверавање инспекцијских посло- ва из сваке од наведених области (што за сада углавном није случај).

Изворни инспекцијски послови у надлежности општина и градо- ва нису тако бројни, нити су све општине успеле да организују своје инспекције у областима из изворног делокруга. Углавном, најчешће постоје комунална инспекција, грађевинска инспекција, буџетска ин- спекција, саобраћајна инспекција (локални путеви и локални пре- воз у друмском саобраћају), туристичка и еколошка инспекција. Град Београд има и одређене изворне послове у области пољопривредне инспекције.

Појам *инспектора* подразумева службено лице органа управе које врши инспекцијски надзор и које испуњава услове за обављање тих послова. Оно што оличава инспектора као државног службеника или службеника покрајинских, општинских и градских органа, то су његова посебна овлашћења, обавезе и одговорности прописане за- коном. Овлашћења су му неопходна да би могао да обавља инспек- цијски надзор с ауторитетом службеног лица органа власти и без евен- туалних сметњи које би му у томе могли чинити надзирани субјекти. Пошто посебна овлашћења могу да подразумевају и њихову неправил- ну примену или непримењивање од стране инспектора, као баланс тим овлашћењима редовно се установљавају и њихове посебне обавезе и одговорности. Посебна овлашћења, обавезе и одговорности инспек- тора биће изложени у даљем тексту на одговарајућем месту.

Уз то, инспектор ужива и кривичноправну заштиту прописану зако- ном за службена лица. Према Кривичном законику (2005), појам служ- бених лица обухвата и сва лица која у државном органу врше службе- не дужности, као и лица која стално или повремено врше службене дужности или функције у државним и локалним органима власти. У посебној глави тог законика (Глава XXIX) прописана су кривична дела против државних органа, међу којима су спречавање службеног лица у вршењу службене дужности, напад на службено лице, учествовање у групи која спречава службено лице у вршењу службене радње и друга. Уз то је Законом о јавном реду и миру прописано кривично дело оме- тања овлашћеног службеног лица у вршењу службене дужности. С дру- ге стране, исти законик у Глави XXXIII прописује кривична дела против службене дужности, међу којима су несавестан рад у служби, превара у служби, проневера, трговина утицајем, примање мита и друга. И овде је, према томе, полазна идеја та да према посебно обезбеђеној зашти- ти треба да стоји могућност кажњавања службених лица за кривична дела која би она починила у вршењу службене дужности.

#### *Примена Закона о инспекцијском надзору и однос* према другим законима

Законски оквир за поступање инспектора у вршењу инспекцијског надзора није једноставан јер га чини више законских текстова, којима треба додати и друге прописе ниже од закона. Инспектор мора бити добар познавалац материјалних прописа над чијим поштовањем врши надзор и исто тако процесних прописа којима се уређује поступак вр- шења инспекцијског надзора. Процесну страну инспекцијског надзо- ра, о којој се даље говори, карактерише неколико битних обележја.

*Прво*, ЗИН представља системски и стога основни законски пропис о поступку инспекцијског надзора којим се уређују садржина и грани- це инспекцијског надзора, врсте и облици тог надзора, друга питања поступка инспекцијског надзора и овлашћења, права и обавезе учес- ника у том надзору. Међутим, та питања уређују се не само тим зако- ном него и посебним законима. Под посебним законима имају се у виду закони који уређују поједине области и који се колоквијално називају

„секторским законима“. На пример, такви закони су Закон о ветеринар- ству (2005), Закон о комуналним делатностима (2011) или Закон о са- нитарном надзору (2004). Они уређују мање или више детаљно овла- шћења одговарајуће инспекције и специфичности поступака по којима оне врше надзор.

Питање о односу између посебних закона и ЗИН-а решено је пре- ма општем правном правилу из којег следи да примена посебног за- кона (*lex specialis*) има предност у односу на примену општијег закона (*lex generalis*)*.* Конкретније, то значи да се у поступку вршења инспек- цијског надзора непосредно примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом уређен друк- чије. Или, краће речено, посебни закон који садржи друкчија решења од ЗИН-а има предност у примени. Исто правило вреди и за службе- ну контролу коју спроводи инспекција ради потврде усаглашености и примене прописа у одређеној области, а који произлази из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законо- давства Републике Србије с правним тековинама Европске уније.

Подсетимо се да је о томе било речи и код односа између ЗУП-а као закона који уређује општи управни поступак и појединих закона који уређују посебне управне поступке. Могло би се стога рећи и да ЗИН, слично ЗУП-у, уређује општи поступак за све инспекције, док по- себни закони делимично прописују правила посебних поступака која важе за поједине инспекције. С тим у вези, ЗИН је предвидео рок од го- дину дана и шест месеци за усаглашавање одредби посебних закона којима се у појединим областима уређује инспекцијски надзор с њего- вим одредбама. Додатно, прописано је да предност у примени одред- би посебних закона не може искључити или ограничити непосредну

примену одредби ЗИН-а којима се уређују питања инспекцијског над- зора и службене контроле која нису уређена тим посебним законима. Друкчије казано, на сва питања која нису уређена посебним законима морају се применити одредбе ЗИН-а. То је иначе јасно и из поставке да је ЗИН пропис који важи за све инспекције и да посебни закони уређују само одређена питања у односу на поједине инспекције.

Од наведеног општег правила начињен је и један изузетак: кад је реч о нерегистрованим субјектима и поступању инспекције према њима, предност имају одредбе ЗИН-а, јер се њихова примена тада не може ни у ком случају искључити или ограничити с позивом на непо- средну примену одредби посебних закона. ЗИН је у том делу за све ин- спекције закон примарног реда.

*Друго*, ЗИН обавезује инспектора и другог овлашћеног службеника (који није инспектор, али је овлашћен да предузима одређене радње у поступку инспекцијског надзора) да у поступку вршења инспекцијског надзора поступају сагласно:

1. начелима и правилима деловања државне управе;
2. начелима и правилима деловања државних службеника, од- носно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоу- праве;
3. начелима и правилима поступка којима је уређен општи управ- ни поступак.

У поступку инспекцијског надзора примењују се, према томе, не само ЗИН и посебни закони који уређују инспекцијски надзор у поје- диним областима него и три наведена скупа начела и правила. О сва- ком од њих дају се даље краће напомене.

*Начела и правила за деловање државне управе* прописује Закон о државној управи, сагласно Уставу, потврђеним међународним уговори- ма и општеприхваћеним правилима међународног права. Као начела за деловање органа државне управе, тај закон утврђује следећа начела: начело самосталности и законитости; начело стручности, непристрас- ности (која укључује и забрану дискриминације) и политичке неутрал- ности; начело делотворности у остваривању права странака; начело сразмерности; начело поштовања странака; начело јавности рада.

Прво од наведених начела утврђује да су органи државне упра- ве самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на ос- нову Устава, закона, других прописа и општих аката. Друго да органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и да су дужни да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса. Начело де- лотворности у остваривању права странака обавезује органе државне управе да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихо- вих права и правних интереса. Начело сразмерности утврђује дужност органа државне управе да приликом решавања у управном поступку и

предузимања управних радњи користе она средства која су за стран- ку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона (о значењу овог начела у ЗУП-у било је речи у оквиру претходног испитног пред- мета). Начело поштовања странака захтева од органа државне управе да поштују личност и достојанство странака. Начелом јавности про- кламује се да је рад органа државне управе јаван и да су они дужни да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује сло- бодан приступ информацијама од јавног значаја. Појединим од наве- дених начела је у одредбама ЗИН-а дата и конкретнија садржина при- лагођена природи и значају инспекцијског надзора (посебно начелу сразмерности, начелу непристрасности и начелу јавности рада), о чему ће бити још речи у наставку текста.

*Начела и правила за деловање државних службеника, односно служ- беника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе* прописа- на су Законом о државним службеницима (2005), односно Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне само- управе (2016). Подразумева се да први обавезује инспекторе и друге овлашћене службенике који су запослени у органима државне упра- ве, а други оне који су запослени у покрајинским, општинским и град- ским органима.

Закон о државним службеницима утврђује следећа начела за де- ловање државних службеника: законитости, непристрасности и поли- тичке неутралности; компетенција за рад државних службеника; одго- ворности за рад; забране повлашћивања и ускраћивања; доступности информација о раду државних службеника; једнаке доступности рад- них места; напредовања и стручног усавршавања; и једнаких могућ- ности. Слично томе, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе утврђује следећа начела за деловање службеника у покрајинским, општинским и градским органима: зако- нитости, непристрасности и политичке неутралности; компетенција за рад службеника; одговорности за свој рад; доступности информација о раду службеника; једнаке доступности радних места. У оба случаја, инспектори и други овлашћени службеници дужни су да поштују пра- вила тих закона која уређују њихова права и дужности. И код ове групе начела и правила, као и код претходне, у ЗИН-у је коришћено додатно регулисање у виду упућивања на обавезну примену правила наведе- них закона код појединих питања (на пример, код питања о стручном усавршавању инспектора).

*Начела и правила поступка којима је уређен општи управни посту- пак* од великог су значаја за вођење поступка инспекцијског надзора и њихово познавање због тога и чини материју испита за инспектора. Читав поступак инспекцијског надзора, уколико га посматрано са ста- новишта закона, одвија се кроз примену три процесна закона: посеб- них закона који уређују инспекцијски надзор у појединим областима,

ЗИН-а и ЗУП-а. Инспектор најпре примењује посебан закон који уређује инспекцијски надзор у области „своје“ инспекције, затим ЗИН на пи- тања која нису уређена посебним законом и потом ЗУП на питања пос- тупка која нису уређена ни у једном од два првонаведена закона. Мада таква „трослојна“ примена закона на први поглед делује компликова- но, то ипак није тако, јер се највећи број питања од значаја за поступак инспекцијског надзора уређује посебним законима и ЗИН-ом. Пре до- ношења ЗИН-а, ситуација је била друкчија јер је мањи број питања пос- тупка инспекцијског надзора био уређен у посебним законима, што је свакако наметало потребу шире примене правила ЗУП-а. Том времену је и одговарала тврдња према којој је поступак инспекцијског надзора једна врста посебног управног поступка, таквог у коме се доминантно примењују правила ЗУП-а уз, по обиму, мању примену посебних закона.

Речено не значи, међутим, да се у поступку инспекцијског надзора не примењују основна начела управног поступка и она правила ЗУП-а која нису нашла места у ЗИН-у и у посебним законима који уређују ин- спекцијски надзор у појединим областима. Примена тих начела и пра- вила је свакако обавезна. ЗИН је иначе усаглашен са ЗУП-ом, а у њему такође налазимо неколико места на којима се изричито упућује на не- посредну или сходну примену ЗУП-а (на пример, да се увид у податке који се воде у службеним евиденцијама инспекције остварује у складу са ЗУП-ом и да се на вршење унутрашње контроле инспекције сходно примењују одредбе ЗИН-а и ЗУП-а).

*Треће*, ЗИН се непосредно примењује (само) у поступку инспек- цијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку ин- спекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше покрајински, општински и градски органи. Његова примена је искљу- чена у погледу поступања и послова одбране, полиције, комуналне милиције и Пореске полиције (која је организована као посебна орга- низациона јединица Пореске управе – органа у саставу министарства надлежног за послове финансија).

*Четврто*, ЗИН се сходно примењује у поступку инспекцијског над- зора који у пословима из своје изворне надлежности врше покрајин- ски, општински и градски органи, као и када органи државне управе, покрајински, општински и градски органи и други субјекти с јавним овлашћењима врше друге облике надзора и контроле (који се упо- добљавају инспекцијском надзору).

Под „сходном применом закона“ подразумева се примена једног закона на другу сличну врсту правних ствари, али таква примена која је прилагођена тој другој врсти правних ствари. Када се одредбе не- ког закона сходно примењују, оне се не примењују дословце него тако да се примене што тачније али да то буде на прикладан начин, у овом случају на начин који је одговарајући за послове инспекцијског над- зора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских

органа, односно тих органа и органа државне управе који врше друге облике надзора и контроле. То нипошто не значи да сходна примена закона може бити неко поступање које би било супротно одредбама ЗИН-а него оно што је истакнуто – да примену тих одредби треба при- лагодити, онолико колико је то нужно, најпре у погледу назива органа, њихових надлежности и организације, поштовања посебних законских правила и других прописа који важе на покрајинском и локалном ни- воу или за вршење других облика надзора и контроле и слично, као и у погледу неминовних фактички друкчијих околности.

С друге стране, ЗИН у појединим одредбама изричито предвиђа непосредну а не сходну примену у поступку инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа. То је, на пример, случај с утврђивањем обавеза за прописивање посеб- них елемената процене ризика и плана инспекцијског надзора, општег обрасца записника о инспекцијском надзору, начина обезбеђења ко- ординације инспекцијског надзора из изворне надлежности покрајин- ских, општинских и градских органа или ближег уређивања облика и начина вршења унутрашње контроле инспекције (чл. 9, 10, 12, 35. и 54. ЗИН-а). Такве одредбе су потребне због тога што за њих није било других одговарајућих законских решења која се примењују на нивоу покрајине, општине и града.

#### *Сарадња инспекције с другим органима, имаоцима јавних* овлашћења, правним и физичким лицима

Развијена и успешна сарадња инспекције с другим органима, има- оцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима један је од пр- вих услова за делотворан рад инспекције. По свом садржају и начину остваривања разликује се:

* сарадња инспекције с органима власти;
* међусобна сарадња инспекцијских органа;
* сарадња инспекције с грађанима и правним лицима;
* сарадња инспекције с полицијом и комуналном милицијом.

*Сарадња инспекције с другим органима власти*, тј. с органима држав- не управе, покрајинским, општинским и градским органима, правосуд- ним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама, остварује се у складу с надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посеб- ним законима. Та сарадња, нарочито, обухвата међусобно обавешта- вање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. У погледу свих наведених органа власти или неких од њих, уређени су и посебни облици сарадње.

Тако, органи државне управе, покрајински, општински и градски органи, као и имаоци јавних овлашћења, имају дужност да сарађују

с инспекцијом у поступцима праћења стања у областима у којима она врши надзор и право да јој дају упозорења на основу којих она може покренути поступак инспекцијског надзора по службеној дуж- ности. С друге стране, инспекција има право да тим органима пред- лаже предузимање мера и активности на које су они овлашћени, а инспектор да изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и службених евиденција које воде ти органи (том праву одговара њи- хова дужност да омогуће увид инспектору у такве исправе и податке). Посебно је утврђена и дужност наведених органа да инспектору, на његов захтев, доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор, и то у року од 15 дана од дана пријема њего- вог захтева.

Надлежни органи државне управе остварују посебну сарадњу с инспекцијама у поступку припремања планова инспекцијског надзо- ра тако што дају мишљења на предлоге тих планова. Сарадња са су- довима је посебно уређења у погледу примене једног од овлашћења инспектора – увиђаја у стамбеном простору, док се посебан облик са- радње између инспекција и правосудних органа (јавних тужилаштава и судова) остварује у вези с овлашћењима инспектора за подношење кривичних пријава, пријава за привредне преступе и захтева за покре- тање прекршајног поступка. Јавни тужиоци имају право и да захтевају ванредни инспекцијски надзор.

*Међусобна сарадња инспекцијских органа* тиче се сарадње између инспекција које обављају послове инспекцијског надзора на свим ни- воима власти. Кад је реч о инспекцијама које се организују на истом нивоу власти (било државном било нижем нивоу власти), њихова са- радња мора бити стална, интензивна и ефикасна, што и јесте један од циљева доношења ЗИН-а. Оне су дужне да усклађују своје плано- ве инспекцијског надзора и планове свог рада, да размењују подат- ке, предлажу предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и да на други начин са- рађују с другим инспекцијама и субјектима с јавним овлашћењима који врше посебне облике надзора и контроле. Основни циљ такве сарадње јесте обављање обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и, посебно, сузбијање делатности или активности нерегистрованих субјеката. С тим у вези, ЗИН разликује и посебно уређује усклађивање и координацију инспекцијског надзора, који треба да допринесу не само свеобухватнијем и делотворнијем надзору него и да спрече ње- гово преклапање и непотребно понављање. Усклађивање се остварује сарадњом у утврђивању програма рада инспекција и сарадњом у пос- тупку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора, а координација путем већег броја мера и активности које предузима на- рочито координационо тело и други за то овлашћени орган (више о томе у оквиру потпитања под 1.8).

Сарадња између републичких инспекцијских органа и покрајин- ских, општинских и градских органа који врше поверене инспекцијс- ке послове одвија се сагласно правилима Закона о државној управи и ЗИН-а. Пошто Влада и органи државне управе задржавају одговорност за извршавање поверених послова и после њиховог поверавања, за- коном су установљена и нарочита овлашћења за вршење надзора над радом органа којима је поверено обављање послова. Такав надзор у случају поверених инспекцијских послова врши орган државне управе надлежан за област из које су послови поверени. Његова овлашћења у вршењу надзора обухватају: право да од покрајинских, општинских и градских органа тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова; право и дужност да им издаје обавезне инструк- ције за поступање; право и дужност упозоравања на неизвршавање послова; право решавања по жалби, укидања и поништавања поједи- начних аката који су донети у вршењу поверених послова; право над- зора над законитошћу прописа који се доносе у вези с вршењем пове- рених послова; као и право преузимања и непосредног извршавања повереног посла (када се он не извршава или не врши правилно или благовремено). Право решавања по жалби значи да ће о жалби под- нетој против првостепеног решења општинске, градске и покрајинске инспекције, донетог у обављању поверених послова, одлучивати на- длежно министарство. За координацију рада покрајинских, општин- ских и градских органа у обављању поверених инспекцијских послова задужена је републичка инспекција надлежна за дату област.

Као посебна могућност сарадње између више јединица локалне са- моуправе у обављању поверених инспекцијских послова из оквира по- слова државне управе, установљена је могућност да оне заједнички уре- де обављање тих послова тако што ће склопити споразум и образовати заједничку инспекцију. Инспектор такве инспекције имао би надлежност на подручјима сваке од општина и градова за које је заједничка инспек- ција образована. То решење садрже и ЗИН и Закон о локалној самоуп- рави. Овај други закон уређује исту могућност и за обављање инспек- цијских послова из изворне надлежности општина и градова, а уз њу и могућност да једна општина уступи другој општини или граду обављање инспекцијских послова из изворне надлежности (у оба случаја на основу закљученог споразума). Сва наведена решења мотивисана су потребом развоја сарадње између општина и градова као једном од мера за пре- вазилажење проблема недостатка стручних кадрова и унапређење ефи- каснијег извршавања послова из оквира надлежности општина и гра- дова. За сада, развој таквих видова сарадње има тек почетне резултате.

*Сарадња инспекције с грађанима и правним лицима* од обостране је користи – за инспекције и за грађане и правна лица, а треба да се одвија у складу са законом и уставним и законским принципима о по- ложају грађана, правних лица и органа власти и њиховим међусобним

односима. У првом реду, реч је о дужности инспекцијских органа да до- следно поштују људска права и да строго воде рачуна о испуњености законских услова за ограничавање појединих од тих права путем при- мене овлашћења инспектора. Та овлашћења нису нипошто мала и по- добна су да наметну ограничења неким од основних људских права (на пример, праву на неповредивост стана или праву на заштиту подата- ка о личности). Исто вреди и за поштовање принципа о положају при- вредних субјеката и других правних лица, као и начела о односима ор- гана управе према грађанима и другим странкама.

Посебне циљеве сарадње између инспекција и грађана и прав- них лица уређује ЗИН, наводећи да се они састоје у превентивном де- ловању инспекцијских органа, с једне стране, као и у унапређењу уза- јамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа, с друге. Реч је о односу интеракције, у коме обе стране могу да имају користи за остваривање својих легитимних циљева. Као облике сарадње, исти закон посебно издваја одржавање информативних и едукативних трибина и консул- тативних састанака инспекције с представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама.

Сва физичка и правна лица могу инспекцији подносити представ- ке и захтеве, као и од ње тражити податке и обавештења, у складу са законом. Такође, имају право да дају предлоге у вези с радом инспек- ција и да подносе притужбе на рад инспектора, али и да контролишу рад и износе критике на рачун рада инспекције (као и свих органа јав- них власти). С гледишта учешћа у поступку инспекцијског надзора, фи- зичка и правна лица и предузетници могу бити у положају надзираних субјеката или трећих лица и тада имају законом прописана права и дужности (надзирани субјекти) или прописане дужности (трећа лица, тј. лица која се налазе изван поступка).

*Сарадња инспекције с полицијом и комуналном милицијом* стоји у вези с потребом пружања помоћи инспекцији од стране полиције и ко- муналне милиције. Управо инспектори при вршењу теренског надзо- ра могу да наиђу на ситуације у којима им се онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора од стране надзираних субје- ката који би, понекад, чак и пружањем физичког отпора у виду наср- таја на инспекторе хтели да спрече откривање неправилности у приме- ни закона и других прописа. У таквим случајевима, потребна је помоћ (асистенција) полиције и комуналне милиције. Према ЗИН-у, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне милиције ако се у вези с вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субје- кат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора. Таква помоћ се пружа према законима којима се уређују полиција и комунална милиција (Закон о полицији и Закон о комуналној милицији).

О помоћи коју пружају полиција и комунална милиција било је речи код управног извршења у оквиру испитног предмета Општи уп- равни поступак и управни спор. У случају помоћи која се пружа ин- спектору није реч само о управном извршењу него о помоћи при вр- шењу радњи инспекцијског надзора. Ова друга помоћ би се пружала сходном применом правила из Закона о полицији и Закона о комунал- ној милицији која уређују помоћ при спровођењу управног извршења. То питање ближе уређују и поједини закони (на пример, о трговини, угоститељству или комуналним делатностима), а Закон о комунал- ној милицији додатно уређује и облике сарадње између комуналне милиције и инспекцијских служби општине и града (међусобно оба- вештавање, размена информација, предузимање заједничких мера и активности).

Републички инспектори имају право да затраже помоћ и од поли- ције и од комуналне милиције и њима је препуштено да изаберу којем ће се од тих органа обратити са захтевом за помоћ. Кад је реч о локал- ним инспекторима, могло би се рећи да би они, сагласно Закону о ко- муналној милицији, имали обавезу да се најпре обрате за помоћ кому- налној милицији, па тек потом полицији.

#### *Врсте и облици инспекцијског надзора*

### Врсте инспекцијског надзора

Као врсте инспекцијског надзора, ЗИН утврђује: редовни, ванред- ни, мешовити, контролни и допунски надзор.

*Редовни инспекцијски надзор* јесте онај надзор која се врши према плану инспекцијског надзора. Његова одлика је та да се унапред плани- ра на основу процене могућих ризика. Овој врсти надзора уподобљава се инспекцијски надзор на државној граници који се обавља редовно. И на њега се сходно примењују одредбе овог закона о редовном ин- спекцијском надзору, ако ЗИН-ом или посебним законом није друкчије одређено или када то проистиче из потврђеног међународног угово- ра или правних тековина Европске уније (ове тековине би обавезива- ле од уласка Републике Србије у ту унију).

*Ванредни инспекцијски надзор* није унапред планиран и врши се у следећим случајевима: 1) када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по заштиће- на добра, права и интересе (живот и здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад ор- гана и организација, комунални ред или безбедност); 2) када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ри- зик висок или критичан или када се промене околности; 3) када такав

надзор захтева надзирани субјекат; 4) ради спречавања обављања де- латности и вршења активности нерегистрованих субјеката; 5) по захте- ву јавног тужиоца; 6) када се поступа по представци правног или фи- зичког лица; 7) када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор.

Овде је место да се напомене то да се појам „заштићена добра, пра- ва и интереси“ у ЗИН-у одређује набрајањем тих добара, права и ин- тереса, које није увек исто него се разликује по томе што је набројан мањи или већи број тих вредности, права и интереса у зависности од тога на што се односе поједине одредбе, тј. разлози за предузимање појединих мера и радњи од стране инспектора у поступку инспек- цијског надзора.

Кад је реч о ванредном инспекцијском надзору који се обавља по захтеву надзираног субјекта, такав надзор може бити *утврђујући* (врши се када је потребно утврдити да је надзирани субјект испунио прописа- не услове за стицање права на почетак рада или обављања делатнос- ти, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу с посебним законом) или *потврђујући* (врши се када надзирани субје- кат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе или у ње- говом пословању).

*Мешовити инспекцијски надзор* јесте таква врста надзора у којој се једновремено врше редовни и ванредни надзор код истог надзира- ног субјекта, што ће бити случај када се предмет редовног и ванредног надзора делимично или у целости поклапају или су повезани.

*Контролни инспекцијски надзор* врши се ради утврђивања извр- шења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

*Допунски инспекцијски надзор* врши се по службеној 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. Може се извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

### Облици инспекцијског надзора

Према облику, чини се разлика између *теренског* и *канцеларијског инспекцијског надзора.* Разлика се изводи према месту на коме се врши надзор, а из те разлике проистичу и разлике у садржини надзора, начи- ну његовог вршења и појединим овлашћењима која инспектори могу да примењују у поступку вршења надзора.

Канцеларијски инспекцијски надзор врши се у службеним прос- торијама инспекције, а теренски инспекцијски надзор изван службе- них просторија инспекције или на лицу места, тј. код надзираног субје- кта или на месту на коме се одвија одређена делатност или активност.

Код канцеларијског надзора, начин вршења надзора је ограничен на увид инспектора у акте, податке и документацију надзираног субје- кта, док се теренски надзор састоји од непосредног увида инспектора у земљиште, објекте, постројења, уређаје, просторије, возила и друга наменска превозна средства, предмете, робу и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта.

#### *Праћење стања у области инспекцијског надзора*

Сви органи државне управе имају као један од својих послова праћење стања у областима из свог делокруга. Тај посао подразуме- ва прикупљање података, анализу прикупљених података и утврђи- вања стања у областима из делокруга, процену могућих последица које произлазе из утврђеног стања и, зависно од надлежности, предузи- мање мера или упућивање предлога Влади да донесе пропис и пре- дузме мере на које је она овлашћена. Исти посао имају и органи упра- ве нижих нивоа власти, који своје предлоге упућују извршном органу покрајине, општине или града.

И инспекција је дужна да прикупља податке и прати и анализи- ра стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу. То укључује прикупљање и анализу података добијених помоћу кон- тролних листа, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и дру- гим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа, покрајинских, општинских и градских органа и дру- гих ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, при- купљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, као и друге сродне послове. Као што је већ поменуто, наведени органи и имаоци јавних овлашћења имају законску дужност да сарађују с инспекцијом у пос- тупцима праћења стања.

Утврђено стање у области инспекцијског надзора, заједно с про- ценом ризика, служи инспекцији најпре као основа за припремање плана инспекцијског надзора. Поред тога, на основу утврђеног стања инспекција иницира доношење, измене и допуне закона и других про- писа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превен- тивне активности и предлаже органима државне управе, покрајин- ским, општинским и градским органима и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су они овлашћени.

Поред решења која су наведена у два претходна става, ЗИН утврђује и обавезу инспекције да на својој интернет страници

објављује списак надзираних субјеката за које, на основу података до- бијених помоћу контролних листа, утврди да су остварили највећи сте- пен усклађености пословања и поступања са законом и другим пропи- сом, као и списак надзираних субјеката за које утврди да нису уопште остварили усклађеност пословања и поступања са законом и другим прописом. Може се приметити да ова обавеза инспекције, осим што јесте један од битних показатеља утврђеног стања у области инспекцијског надзора, има и смисао превентивног деловања, као и обавештавања јав- ности о поштовању законитости од стране надзираних субјеката.

#### *Процена ризика*

Једно од темељних полазишта ЗИН-а јесте то да инспекцијски над- зор треба да се заснива на процени ризика и да буде сразмеран про- цењеном ризику тако да се ризиком делотворно управља. Реч је о ри- зику од наступања штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра и права и интересе, а које могу настати из пословања или поступања надзираних субјеката услед њиховог незаконитог и не- правилног поступања. Првенствени циљ инспекцијског надзора јесте, према томе, у откривању, спречавању и отклањању оних повреда зако- на и других прописа које су такве врсте да могу проузроковати штетне последице по заштићена добра, права и интересе, а тек потом и оних повреда које јесу повреде закона и других прописа али нису подобне да проузрокују истоврсне штетне последице. Са становишта приори- тета у свом деловању, инспекција свакако најпре усмерава активнос- ти на надзор оних субјеката за које је процењен виши степен ризика у односу на оне код којих је тај степен нижи. Разуме се да тако одређени приоритети првенствено утичу на планирање редовних инспекцијских надзора.

Да би се ризиком управљало, он мора да се претходно анализира

и процени. Према ЗИН-у, процена ризика је део процеса анализе ри- зика, који обухвата и управљање ризиком, као и обавештавање о ри- зику. Резултат процене ризика јесте одређивање *степена ризика*, који може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан. У зависности од одређеног степена ризика, утврђује се да ли ће се, односно када ће се и у којим временским интервалима спроводити инспекцијски над- зор (каква ће бити учесталост тог надзора). Инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је степен процењеног ризик незнатан, док је код осталих процењених степена ризика дужна да то чини, и то чешће кад је степен ризика виши, посебно ако је висок или критичан. Инспекцијски надзор би по томе био инструмент којим се упра- вља ризиком да би се предупредило наступање штетних последи- ца. С циљем управљања ризиком, инспекција изриче сразмерне уп- равне мере надзираном субјекту и делује превентивно и корективно.

То деловање укључује и деловање у случају утврђивања постојања ра- них знакова вероватноће настанка штетних последица, као и деловање сагласно *начелу предострожности*. Ово начело је постало у међуна- родном и националном еколошком праву и подразумева обавезу пре- вентивног деловања и обавештавања надзираног субјекта и заинтере- сованих страна и у оним случајевима када постоји основана сумња да нека активност може проузроковати штетне последице, чак и пре него што су дати убедљиви научни докази за то да између те активност и на- станка штете постоји јасна узрочна веза.

У свом стандардном језичком значењу, реч *ризик* значи вероват- ноћу да ће одређена активност или догађај довести до штете, излагања каквој несрећи, губитку, опасности, повреди или другој последици. Том значењу одговара и дефиниција ризика у ЗИН-у, према којој он пред- ставља комбинацију две вероватне могућности: вероватноће настанка штетних последица (које могу настати из пословања и активности над- зираног субјекта по заштићена добра, права и интересе) и вероватне тежине тих последице. Ризик ће, дакле, постојати ако се његовом про- ценом истовремено утврди (1) вероватноћа настанка штетних после- дица по заштићена добра, права и интересе и (2) вероватноћа да ће те последице по својој природи и обиму имати такву тежину да могу уг- розити очување заштићених добара, права и интереса. Краће речено, ризик постоји када се процени да вероватно може настати догађај са штетним последицама по заштићена добра, права и интересе.

*Вероватноћа настанка штетних последица* процењује се по- лазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбед- ности његовог пословања и поступања, а затим и од других критерију- ма, какви су: примењивање српских стандарда (техничких специфи- кација и стандарда за производе, процесе и услуге) и правила добре праксе; постојање и квалитет система управљања и унутрашњег надзо- ра над законитошћу, правилношћу и безбедношћу пословања и посту- пања (укључујући политику управљања ризицима и различите облике унутрашњег надзора, као и ревизију финансијских извештаја); стање у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој; као и стање унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета.

*Тежина штетних последица* процењује се полазећи од две групе критеријума: 1) природе штетних последица и 2) обима штетних после- дица. Природа штетних последица произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта (карактеристике робе или произво- да које он ставља у промет, услуга које пружа, радњи које предузима, овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања) и мо- гућег утицаја наведених делатности или активности на заштићена до- бра, права и интересе. Обим штетних последица стоји у вези с кругом

лица која користе робу, производе или услуге надзираног субјекта, остварују одређена права у том субјекту или у вези с њим, као и у вези с опсегом законом и другим прописом заштићених добара, права и ин- тереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Наведени критеријуми за тежину и вероватноћу настанка штет- них последица конкретизују се за поједине области инспекцијског надзора, а у свакој од тих области могу се користити и други – посеб- ни критеријуми и поткритеријуми. Влада прописује *заједничке еле- менте* процене ризика у инспекцијском надзору који важе за све ин- спекције. Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области и надлежни покрајински, општински и градски ор- ган (за потребе надзора из изворне надлежности), прописују *посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика* (на пример, Правилник о посебним елемен- тима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области културе).

Сама процена ризика састоји се у идентификовању ризика који могу настати (из пословања или поступања надзираног субјекта) по заштићена добра, права и интересе и, затим, у процењивању тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка (према одгова- рајућим критеријумима), како би се на крају добио процењени сте- пен ризика. Поред инспекције, ризике може да идентификује и о њима обавести инспекцију: орган у чијем је саставу инспекција, други овла- шћени орган, домаћа или међународна организација. Идентификација ризика укључује утврђивање унутрашњих и спољних узрока ризика (главни и вероватни узроци), могућих штетних последица у случају ост- варења ризика (посебно, која добра, права и интереси могу бити по- вређени, угрожени или изложени неповољном утицају).

Ризик се процењује у односу на конкретне надзиране субјекте, а могуће је да се он, према посебним критеријумима, процењује и за поједина територијална подручја и сличне целине (нпр. територијал- не јединице, области и подобласти, деонице и друго), као и за објек- те и групе објеката. Такође, пре него што се приступи процени ризика за одређене субјекте, ризик се може проценити за одређене делат- ности, активности, производе, групације субјеката, пословно повеза- не субјекте и слично.

У поступку процене ризика, сваком од критеријума за процену те- жине штетних последица и вероватноће њиховог настанка додељује се одређени број бодова (унутар распона од најмањег до највећег броја који се претходно општим актом утврђује) и затим одређује пондер према значају појединог критеријума. Пошто се то уради, множе се

добијене бројчане вредности исказане у бодовима за сваки критеријум да би се добила бројчана вредност степена ризика (код сваког степена ризика постоји одређен распон у броју бодова). Да би процена ризика што више одговарала стварном стању ризика, може се користити ко- рективни фактор који се одређује на основу расположивих информа- ција и података, стручних, научних и техничких мишљења, достигнућа и сазнања и искустава инспекције. Тај фактор се користи када се осно- вано сматра да процењени степен ризика у бодовима није реалан (не одговара стварном стању ризика) и када није могуће утврдити потреб- не информације и податке за све критеријуме, а његово коришћење се образлаже у плану инспекцијског надзора.

За процену ризика користе се информације и подаци из јединстве- ног информационог система и из других доступних домаћих, иностра- них и међународних база информационих података, подаци система брзог обавештавања и узбуњивања, подаци и информације добијени праћењем и анализом стања или од других инспекција и овлашћених органа, домаћих и међународних организација, процене ризика које сачине стручна тела и групе или овлашћена стручна лица, научна и стручна мишљења, извештаји о самопроцени и самопровери из кон- тролних листа које сачине и доставе надзирани субјекти и друге дос- тупне информације и подаци.

Процена ризика се врши (1) у току припреме плана инспекцијског надзора, (2) пре инспекцијског надзора и (3) у току инспекцијског над- зора. Прве две врше инспектори или посебне организационе јединице у оквиру инспекције или органа у чијем је саставу инспекција или за- послени који су на то овлашћени. Ако се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција је дужна да усклади про- цену ризика и план инспекцијског надзора с новонасталим околнос- тима. Процену ризика у току инспекцијског надзора врши инспектор или службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора по- моћу контролне листе. Том приликом процењују се и спремност и спо- собност надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и отклони или умањи вероватноћу настанка ризика. То се чини на основу непосредног опажања, знања и искуства инспектора и употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору. С овом проценом усклађује се претходно процењени степен ризика.

Коначно, инспекција је дужна да по потреби, а најмање једном го- дишње, анализира резултате извршених надзора и стручна, научна и техничка мишљења, достигнућа и сазнања у области надзора и про- цене ризика како би утврдила поузданост и подобност критеријума за процену ризика. Поводом тога може да иницира увођење нових или брисање, измене и допуне постојећих критеријума.

#### *Планирање и план инспекцијског надзора*

Вршење инспекцијског надзора одвија се у складу с планом тог надзора, с тим што се од плана може и одступити. Разлог за одступање јесу „нарочито оправдане изузетне околности“ које инспекцију спреча- вају да врши надзор у складу с планом. Такве околности нису законом прецизиране, па би оне могле бити различите природе, али је битно да буду разложно оправдане и по свом настанку изузетне, а у сваком слу- чају такве да нису могле бити предвиђене приликом доношења пла- на. Ако се одступи од плана без постојања таквих разлога, постојаће прекршај за који се кажњава руководилац инспекције.

Доносе се две врсте планова: стратешки (вишегодишњи) и го- дишњи план инспекцијског надзора. У реализацији овог другог доносе се оперативни планови инспекцијског надзора, који могу бити полуго- дишњи, тромесечни и месечни. Сви планови се заснивају на (1) утврђе- ном стању у области инспекцијског надзора и (2) процени ризика.

Обавезну садржину плана инспекцијског надзора чине:

− циљеви које инспекција тежи да оствари у планираном периоду (исказани у мерљивим ефектима) и начин за постизање поста- вљених циљева;

− учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по облас- тима и сваком од степена ризика;

− преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспек- цијски надзор или, уместо тога, преглед делатности или актив- ности које ће се надзирати (када није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, с одговарајућим информа- цијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор);

− територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски над- зор;

− процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;

− период у коме ће се вршити инспекцијски надзор;

− информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;

− податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вр- шење инспекцијског надзора:

− планиране мере и активности превентивног деловања инспек- ције и планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, с одговарајућим образложењем;

− очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у којем ће се вршити редован инспекцијски надзор, с одгова- рајућим образложењем;

− друге елементе од значаја за планирање и вршење инспек- цијског надзора, какви су посебни елементи којима се активност инспекције у појединим областима инспекцијског надзора усме- рава првенствено на одређене категорије субјеката (према про- цењеном степену ризика, временским интервала у којима је вр- шен надзор и сличним моментима).

Поменуте посебне елементе прописују министар надлежан за од- говарајућу област инспекцијског надзора, ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области и надлежни покрајински, општински и градски орган (за потребе надзора из из- ворне надлежности).

Зависно од организационог положаја у систему органа државне уп- раве, инспекција припрема или утврђује предлог плана инспекцијског надзора и на њега прибавља мишљење (1) надлежних органа државне управе, (2) органа државне управе с чијим су делокругом повезана пи- тања из плана и (3) мишљење, смернице и упутства Координационе ко- мисије. Пошто прибави мишљења надлежних органа државне управе и оних од тих органа с чијим делокругом су повезана питања из плана и усагласи предлог плана с прибављеним мишљењима, инспекција доста- вља Координационој комисији предлог годишњег плана за наредну годи- ну, најкасније до 1. децембра текуће године. По прибављеном мишљењу, смерницама и упутствима Координационе комисије, годишњи план ин- спекцијског надзора се усваја до 31. децембра текуће године и затим обја- вљује на интернет страници инспекције. Необјављивање плана предста- вља прекршај за који се кажњава руководилац инспекције.

#### *Усклађивање и координација инспекцијског надзора*

О ова два облика сарадње између инспекција већ је понешто ре- чено код потпитања о сарадњи инспекција (под 1.3). Напоменуто је да циљ усклађивања и координације инспекцијског надзора јесте у по- већању свеобухватности и делотворности тог надзора и избегавању његовог преклапања и непотребног понављања. О усклађивању се ста- рају саме инспекције, а о координацији нарочито координационо тело Владе и посебно одређени органи.

*Усклађивање инспекцијског надзора* остварује се на два основна на- чина: сарадњом инспекција у утврђивању програма рада и сарадњом у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзо- ра. Пожељно је да се сарадња у поступку вршења инспекцијског надзо- ра остварује увек кад је потребна, а нарочито у следећим случајевима:

1) ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзо- ра више инспекција; 2) када је потребно да више инспекција истовре- мено врше инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички ин- спекцијски надзор); 3) ради спречавања или отклањања непосредне

опасности по одређена заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљ- ни или животињски свет); 4) ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; 5) када се оцени да се надзор на тај начин може извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за надзираног субјекта и инспекторе.

Под заједничким инспекцијским надзором подразумева се исто- времено вршење надзора од стране више инспекција према истом субјекту. Такав надзор се врши: 1) ради спречавања или отклањања непосредне опасности по одређена заштићена добра, права и инте- ресе (живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну сре- дину или биљни или животињски свет); 2) кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; 3) ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; 4) због сложености инспекцијског надзора или зна- чаја спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних по- следица; 5) када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; 6) ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; 7) ради спречавања обављања делатности и вршења активности нере- гистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција; 8) у другим случајевима када је то одређено.

*Координацију инспекцијског надзора* обезбеђују (1) Координациона комисија коју образује Влада (у погледу републичких инспекција и це- лине инспекцијског надзора), (2) одговарајућа републичка инспекција (у погледу инспекцијских послова поверених покрајинским, општин- ским и градским органима) и (3) орган, организациона јединица или тело које одреди надлежни покрајински, општински и градски орган (у погледу инспекцијских послова из њихове изворне надлежности). У ко- ординацији учествују и начелници управних округа у делу спровођења смерница и упутстава Координационе комисије за усклађивање пла- нова инспекцијског надзора и рада инспекција.

Координациона комисија (у даљем тексту: комисија) основана је сагласно Закону о државној управи, који овлашћује Владу да оснива ко- ординациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе и да тим телима одређује задатке и уре- ди друга питања од значаја за њихов рад. У оквиру комисије могу се об- разовати радне групе за одређене области или питања инспекцијског надзора. Радом комисије руководи министар надлежан за државну уп- раву и локалну самоуправу, а министарство на чијем је он челу оба- вља стручне и административно-техничке послове за потребе коми- сије. Ради обављања својих послова, комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје од надлежних државних ор- гана, покрајинских, општинских и градских органа и других ималаца јавних овлашћења, који су дужни да јој их благовремено доставе.

Послови комисије су бројни и усмерени ка унапређењу коорди- нације и делотворности инспекцијског надзора. Она прати достигнути ниво координације инспекција и иницира мере, утврђује смернице и даје упутства с циљем унапређења те координације и делотворности надзора, нарочито у погледу усклађивања планова инспекцијског над- зора и рада инспекција, размене информација о вршењу инспекцијског надзора, унапређења надзора и развоја јединственог функционалног софтверског решења *е-Инспектор.* Инспекције су законом обавезане да се придржавају таквих смерница и упутстава.

Поред наведеног, комисија разматра и даје мишљење на нацрте закона и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора; разматра мишљења, директиве, методолош- ке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу ин- спекцијског надзора, заузима и објављује ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима; учествује у анализи потреба за финансирањем инспекција и техничком опремљеношћу инспектора и подноси ини- цијативе надлежним органима; даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна; објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на ин- спекцијски надзор; на упит заинтересованих лица пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција; по потреби подноси из- вештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлеж- ности; и обавља друге послове утврђене законом и задатке утврђене одлуком о оснивању.

У оквиру одредби о координацији утврђена је и обавеза Службе Владе да обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу софтверског решења *е-Инспектор*, односно послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивања сигурности и без- бедности софтверског решења *е-Инспектор.* О томе ће још бити речи.

# Вршење инспекцијског надзора

#### *Превентивно деловање*

Превентивно деловање инспекције остварује се на неколико на- чина, односно вршењем неколико облика превентивних активности. Ти начини или облици активности могу се груписати на следећи начин:

− јавност рада инспекције и информисање јавности од стране ин- спекције;

− пружање стручне и саветодавне подршке надзираним субјек- тима;

− предузимање превентивног инспекцијског надзора и других превентивних активности.

Све три групе наведених активности спроводе се по службеној дужности, а могу се спроводити и на захтев надзираног субјекта. Када надзирани субјекат захтева превентивно деловање, инспекција је дуж- на да најкасније у року од 15 дана од дана пријема тог захтева посту- пи по њему или да обавести надзираног субјекта о разлозима за непо- ступање по захтеву. При одлучивању о таквим захтевима, инспекција се, у оквиру планираног обима превентивних активности, руководи заштитом јавног интереса, степеном ризика и временским редосле- дом поднетих захтева.

*Јавност рада инспекције и информисање јавности од стране ин- спекције* обезбеђује се нарочито: 1) објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа; 2) обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама надзираних субјеката који из њих произлазе; 3) обавештавањем јавности о саз- нањима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот или здра- вље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, као и предузетим мерама и радњама за отклањање или умањење тог ризика. Уз такве активности, инспекција је, подједна- ко као и други органи власти, дужна да остварује и друге облике јавно- сти рада и информисања јавности, укључујући ту и обавезу објављи- вања информатора и извештаја о свом раду, поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја и друго.

Појам *озбиљног ризика* по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, о чијем сазнању је инспекција дужна да обавести јавност посебно је дефини- сан у ЗИН-у. Према тој дефиницији, реч је о ризику који захтева хит- но поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по наведене вреднос- ти. Појам озбиљног ризика укључује и ризик код кога штетне после- дице нису тренутне или непосредне. Информације о сазнањима ин- спекције о озбиљном ризику јесу информације од јавног значаја и као такве не могу представљати пословну тајну. С друге стране, информа- ције о мерама и радњама предузетим од стране надзираног субјекта за отклањање или умањење ризика могу представљати пословну тајну у складу са законом којим се уређује заштита пословне тајне.

*Пружање стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту* обухвата и лица која остварују одређена права у том субјекту (на при- мер, запослени, корисници услуга и др.) или у вези с њим. Поред да- вања стручних савета, стручна и саветодавна подршка укључује и изда- вање аката о примени прописа и службене саветодавне посете. О акту о примени прописа излаже се на другом месту, а овде се даље укратко даје приказ законских решења о службеним саветодавним посетама. Оне се у закону дефинишу као облик превентивног деловања инспек- ције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту

на лицу места коју инспекција организује ван инспекцијског надзора. Имају карактер службених радњи и за њих важе нарочита правила, и то:

− *Прво*, на службене саветодавне посете не примењују се одред- бе ЗИН-а које уређују поступак инспекцијског надзора, а инспек- ција о посетама сачињава службену белешку у коју уноси битне чињенице и околности такве посете.

− *Друго*, ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недос- татак или неправилност у пословању и поступању субјекта, ин- спекција у року од осам дана након посете сачињава и доста- вља му допис који садржи препоруке о начину на који он треба да исправи уочени пропуст, недостатак или неправилност да би обезбедио законито и безбедно пословање и поступање. У допи- су се одређује и рок у ком он то треба да учини, а тај допис има правну природу акта о примени прописа. Субјекат има дужност да у остављеном року обавести инспекцију о томе да ли је и како је поступио по препорукама. Непоступање по препорукама и не- обавештавање инспекције о поступању по препорукама могу, у складу с проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора.

− *Треће*, инспекција неће изрећи меру управљену према субјекту и неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка или издати прекршајни налог (иако нађе да за то има разлога). Али, ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност такве при- роде да је неопходно да се предузму хитне мере из делокруга инспекције ради спречавања или отклањања непосредне опас- ности по заштићена добра, права и интересе (живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажова- них лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, кому- нални ред или безбедност), као и када се процени висок или кри- тичан ризик, инспекција је дужна да покрене и води поступак ван- редног инспекцијског надзора са свим својим овлашћењима, о чему ће без одлагања обавестити надзираног субјекта. Као што се види, у овом случају се службена саветодавна посета наставља као ванредни инспекцијски надзор за који се прибавља налог.

− *Четврто*, искључена је могућност службених саветодавних по- сета код нерегистрованог субјекта. Сагласно томе, ако би се у току ове посете код субјекта за кога се сматра да је регистрован, утврдило да је он заправо нерегистрован, инспекција је дужна да покрене и води посебан поступак уређен ЗИН-ом за нерегистро- ване субјекте, о чему без одлагања обавештава овог субјекта.

*Предузимање превентивног инспекцијског надзора и других превен- тивних активности* усмерено је ка подстицању и подржавању закони- тости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка

штетних последица по заштићена добра, права и интересе, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка. Под превентивним инспекцијским надзором подразумева се такав об- лик инспекцијског надзора који је усредсређен на спречавање настан- ка вероватних штетних последица. Друге превентивне активности би могле бити стручни савети и подршка, препоруке, обавештења и укази- вања на ране знаке вероватноће настанка штетних последице и мере које треба предузети да се та вероватноћа умањи и отклони и слично.

#### *Контролна листа*

Према дефиницији из ЗИН-а, контролна листа је документ који садр- жи: 1) списак приоритетних питања провере и других радњи за које је ин- спекција овлашћена, 2) предмет провере и 3) обим провере. Питања за проверу и друге радње одређују се према тежини могућих штетних по- следица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика. То је, дакле, документ у коме су пописана главна питања која чине предмет и обим провере инспекције, а та питања се одређују према тежини мо- гућих штетних последица према правилима о процени ризика. Реч је о помоћном инструменту који служи инспектору при обављању надзора. Инспекција сачињава контролне листе из своје области инспек- цијског надзора, објављује их на својој интернет страници и примењује у поступку (1) редовног инспекцијског надзора, (2) мешовитог инспек- цијског надзора у делу који се односи на редован надзор, као и (3) у инспекцијском надзору на државној граници који се обавља редовно. За разлику од тога, у поступку ванредног инспекцијског надзора ин- спекција може да користи контролне листе када то одговара природи, предмету и обухвату те врсте надзора. Инспекција је дужна да по пот- реби, а најмање два пута годишње, преиспитује садржину контролне

листе и да је мења и допуњава кад је то оправдано.

Инспектор при вршењу надзора поступа у границама предмета ин- спекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор и тада предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи. Поред провера и других радњи из контролне листе он може да предузима и друге провере и радње из оквира својих овлашћења (које нису у контролној листи), а то ће чинити ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињенич- ног стања и законитог и безбедног пословања и поступања надзира- ног субјекта. Услов за то је да су те друге провере и радње у блиској вези с питањима из контролне листе, што инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору.

Током вршења инспекцијског надзора, инспектор може утврдити

да ван круга питања која су обухваћена контролном листом постоје не- законитости које захтевају предузимање хитних мера за спречавање

или отклањање непосредне опасности по заштићена добра, права и интересе (живот или здравље људи, имовину, права и интересе за- послених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљ- ни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и органи- зација, комунални ред или безбедност). Реч је о разлозима за ванредни инспекцијски надзор, утврђеним у члану 6. став 4. ЗИН-а (у законском тексту се омашком упућује на став 3). У таквом случају, инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор ако процени да постоји ри- зик који је висок или критичан (иако је тај ризик ван контролне листе). Контролне листе имају још једну намену јер могу да послуже као средство за *самопроверу* испуњености захтева које садрже и *самопро- цену* ризика од стране надзираног субјекта. Инспекција му може дос- тавити контролну листу и затражити од њега да сачини и достави јој извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика. Он то може учинити и самоиницијативно, уз по- штовање садржине контролне листе и правила о процени ризика. Уз извештај који о томе доставља, надзирани субјекат прилаже и одгова- рајућу документацију и други материјал (фотографије и друго) којим се

поткрепљују налази из његовог извештаја.

#### *Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског* надзора код одређеног субјекта

Да би инспекцијски надзор могао да се обави ефикасно, неопход- но је да инспектор, пре отпочињања надзора, прикупи све потреб- не податке од значаја за предстојећи надзор. Такви подаци нарочито обухватају податке о претходним инспекцијским надзорима над истим надзираним субјектом, затим друге податке од значаја за предстојећи надзор који се могу прикупити из расположивих информационих сис- тема и других база података или путем непосредног сазнања и инфо- рмисања инспектора и на други одговарајући начин.

Прикупљање података укључује и прибављање неопходних јавних исправа и података из службених евиденција и регистара које води на- длежни државни органи, покрајински, општински и градски органи и други имаоци јавних овлашћења. Као што је већ напоменуто (код потпи- тања под 1.3), ти органи и други имаоци јавних овлашћења дужни су да инспекцији благовремено доставе захтеване јавне исправе и податке, и то најкасније у року од 15 дана од дана достављања захтева инспектора.

#### *Налог за инспекцијски надзор*

Писани налог за инспекцијски надзор је службени акт који издаје руководилац инспекције или лице које он за то овласти. Неопходан је за предузимање инспекцијског надзора у већини случајева.

Налог има законом прописану садржину, тако да садржи:

*−* податке о инспекцији и инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор (с бројевима њихових службених легити- мација);

*−* податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати или није могуће утврдити надзира- не субјекте или је њихов број превелик – одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта или субјеката код којих ће се надзор вршити (на пример, врста делатности или ак- тивности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.);

*−* правни основ инспекцијског надзора;

*−* навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора;

*−* процењени ризик;

*−* прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора;

*−* планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окон- чања надзора);

*−* разлоге за изостављање обавештења о предстојећем надзору, ако постоје;

*−* број, време и место издавања, потпис издаваоца налога и печат, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора.

Кључни део садржине налога јесте утврђени *предмет инспек- цијског надзора* и инспектор је њиме везан у вршењу инспекцијског надзора. То правило не важи када се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом, јер се такав надзор може вршити и без налога а у границама предмета које инспектор утврђује током трајања надзора.

Издати налог за инспекцијски надзор може да се допуни изда- вањем *допунског налога* у два случаја: 1) када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора и 2) када инспектор током вршења надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али је у блиској вези с тим предметом. У овом другом случају, инспектор у захтеву за издавање допунског налога треба да образложи блиску везу с предме- том надзора (одређеним у основном налогу) и потребу издавања до- пунског налога. Пре тражења допунског налога инспектор врши обез- беђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано (о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак). Након прибављања допунског налога, инспектор наставља поступак надзора. Допунски налог није потребан када инспектор утврди неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне

опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Разлоге за предузимање хитних мера инспектор тада посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Такве незаконитости треба да буду у блиској вези с предметом надзора који је одређен у налогу.

Поред допунског налога, постоји могућност издавања и додатног – *засебног налога за ванредни инспекцијски надзор.* Инспектор ће под- нети захтев за издавање таквог налога када у току вршења надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног пред- мета надзора и није у блиској вези с тим предметом, али су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор. Ти услови су испуњени када инспектор утврди незаконитости које захтевају предузимање хитних мера за спречавање или отклањање непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ан- гажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. Пре тражења засебног на- лога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана боја- зан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово из- вођење бити отежано (о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак).

Налог за инспекцијски надзор *не издаје се за контролни инспек- цијски надзор и није неопходан за инспекцијски надзор на државној гра- ници.* Према томе, издаје се за редован, ванредан, мешовити и до- пунски инспекцијски надзор. Од тог правила постоји следећи важан изузетак: ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ је и без на- лога за инспекцијски надзор, као и без допунског или засебног нало- га, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

#### *Обавештавање о предстојећем надзору*

Основно правило о обавештавању надзираног субјекта о пред- стојећем надзору јесте то да је такво обавештавање неопходно, с тим да оно по изузетку (кад постоје нарочити разлози) може изостати. Уз то, важи додатно правило да није неопходно вршити посебно оба- вештавање субјекта у случају инспекцијског надзора на државној гра- ници. Обавештавање се не врши у случају надзора над нерегистрова- ним субјектом.

Надзирани субјекат се обавештава о предстојећем инспекцијском надзору најкасније три дана пре почетка надзора. Обавештавање се

врши електронским путем, а може се учинити и у папирном облику. У обавештењу се наводе и подаци о интернет страници на којој је дос- тупна контролна листа. У случају да инспектор није у могућности да из- врши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, дужан је да о томе благовремено и на подесан начин обавести надзи- раног субјекта.

Отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзира- ног субјекта о предстојећем надзору могуће је у следећим случајевима:

− када постоје разлози за неодложно поступање инспекције;

− када постоји оправдана бојазан да би обавештење умањило ост- варење циља инспекцијског надзора;

− када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и инте- ресе запослених и других радно ангажованих лица или потро- шача, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност;

− ако постоји опасност да ће надзирани субјекат или треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу или друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзо- ра, односно у поступку који се води пред судом или другим ор- ганом.

Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспек- цијски надзор, уз навођење познатих и вероватних чињеница које у конкретном случају поткрепљују те разлоге. Ако налог за инспекцијски надзор није издат, разлози за изостављање обавештења уносе се у за- писник.

#### *Покретање поступка инспекцијског надзора*

Поступак инспекцијског надзора покреће се на два начина: по службеној дужности или захтевом овлашћеног лица, а то лице може бити надзирани субјекат који подноси захтев за вршење инспекцијског надзора или друго лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Инспектори самостално утврђују постојање разлога за покретање поступка по службеној дужности, а код оцене о постојању тих разло- га узимају се у обзир представке грађана и правних лица, као и упозо- рења надлежних органа.

Кад је реч о представкама, њих закон детаљније уређује, очиглед- но због значаја добрих односа између инспекција, с једне, и грађана и правних лица, с друге стране, али и због чињенице да су грађани и правна лица објективно они субјекти који су у стању да уоче и ин- спекцији укажу на конкретне случајеве непоштовања закона и других

прописа од стране надзираних субјеката. И још нешто: ЗИН чини јасну разлику између представки о којима је овде реч (тј. које су иницијати- ве за покретање поступка инспекцијског надзора) и притужби на рад инспектора и инспекције.

Поднете представке имају искључиво дејство иницијативе за покретање поступка, тако да њихови подносиоци не стичу својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијати- ве. Под представком се, према ЗИН-у, подразумевају пријаве, петиције, предлози и акти другог назива које заинтересовано физичко и правно лице подноси инспекцији у циљу иницирања покретања поступка ин- спекцијског надзора. Када прими представку, инспекција има поводом ње одређене дужности, тако да она, иако нема карактер акта којим се покреће поступак, ипак ствара одговарајуће правне обавезе за посту- пање инспекције.

Инспекција најпре испитује да ли је представка уредна, тј. да ли има недостатке који спречавају поступање по њој и да ли је разумљи- ва. Ако је неуредна, инспекција обавештава подносиоца да уреди своју представку у року од осам дана од дана обавештавања, па ако он то не учини, сматра се да је он одустао од представке. Иако је представ- ка уредна, по њој се неће покренути поступак ако инспекција проце- ни да је реч о незнатном ризику или да је посреди злоупотреба права на подношење представки. Ако инспектор утврди да не постоје усло- ви за покретање поступка поводом поднете представке, обавестиће о томе подносиоца представке што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке. С друге стране, ако се поступак покрене, инспектор обавештава подносиоца представке како је посту- пио с представком, најкасније у року од 15 дана од дана њеног прије- ма, а о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзо- ра – најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка. Такво обавештење се даје на захтев подносиоца представке, што значи да се неће дати ако није тражено.

Сам инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзи- раном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски над- зор. Ако они одбијају уручење налога (тј. пријем налога), сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине. На овај други начин (показивањем налога и пре- дочавањем његове садржине) почиње и инспекцијски надзор који се врши над већим бројем надзираних субјеката, укључујући ту и те- ренски инспекцијски надзор с истим предметом надзора који се у периоду одређеном у налогу врши узастопно код више надзираних субјеката.

Ако се у складу са законом инспекцијски надзор врши без претход- но издатог налога, сматра се да инспекцијски надзор почиње предузи- мањем прве радње инспектора с циљем вршења надзора.

#### *Време инспекцијског надзора*

Време у којем се врши инспекцијски надзор различито се уређује у зависности од тога да ли је надзирани субјекат физичко или правно лице. У погледу физичких лица, закон на општи начин (без додатног прецизирања) уређује само то да се такав надзор врши „у време при- мерено сврси вршења инспекцијског надзора“. Могло би се ипак при- метити да би, сагласно правилима ЗУП-а, то требало бити уобичајено време радног дана од 7.00 до 20.00 сати, изузев када посебни разлози налажу да то буде у друго време и у нерадне дане.

Кад је реч о надзираним субјектима који су правна лица, предузет- ници или други организациони облици преко којих физичка или прав- на лица обављају делатност или врше активност, инспекцијски надзор треба да се врши у њиховом радном времену. Ако обављају произ- водњу и прераду производа, инспекцијски надзор који се односи на ове фазе у обављању делатности врши се у време када се оне обављају. По изузетку, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена наведених субјеката, и то: када постоје разлози за неодложно посту- пање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се пре- дузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опас- ности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет; када се проверава поштовање прописаног радног времена надзираног субјекта, односно објекта; када надзирани субје-

кат да писани пристанак.

# Права и дужности надзираних субјеката и трећих лица

#### *Права и дужности надзираних субјеката*

Прво што закон прокламује јесте једнакост свих надзираних субје- ката у правима и обавезама током инспекцијског надзора, укључујући ту и њихово право да инспекција према свима њима једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама. Реч је о посебној формулацији уставног начела правне једнакости свих пред законом и у поступцима пред органима власти, које укључује и забрану било ког вида неједна- ког поступања као акта дискриминације.

Као посебна права надзираног субјекта у поступку инспекцијског надзора, закон утврђује следећа права:

− да буде упознат с предметом и трајањем поступка, налогом за ин- спекцијски надзор и другим актима донетим у поступку;

− да будe упознат с правима и дужностима које има у вези с ин- спекцијским надзором;

− да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима;

− да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и веш- тацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор;

− да предлаже доказе и износи правне тврдње;

− да захтева превентивно деловање;

− да упозори инспектора на тајност информација које му чини дос- тупним;

− да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне от- клоне;

− да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором.

Такође, надзирани субјект има и следећа два права:

− да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао јед- ном од инспектора у случају кад више инспекција врши зајед- нички надзор;

− да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету ра- није извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је давање података неопходно ради пре- дузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опас- ности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Наведена два права очигледно имају за циљ да заштите надзиране субјекте од поновног тражења истих података од стране два или више инспектора који врше заједнички инспекцијски надзор или података који су већ дати за потребе раније извршеног надзора.

На другој страни, надзирани субјекат има и законом установљене посебне дужности. Најпре, дужан је да буде присутан на месту вршења надзора када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском над- зору, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају и о чему је тада дужан да благовремено а на подесан начин обавести инспекцију. Ако не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје оправдане околности за одсуство, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Пошто му инспектор предочи службену легитимацију и уручи на- лог за инспекцијски надзор (када је налог издат) или му предочи налог и његову садржину (када субјекат одбије уручење налога), надзирани субјекат има обавезу да омогући несметан инспекцијски надзор, а та обавеза подразумева нарочито његове дужности да током надзора:

− стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор;

− обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, еви- денције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу докумен- тацију од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува;

− омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опре- ми, прибору, возилима и другим наменским превозним сред- ствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима који- ма обавља делатност или врши активност, као и другим предме- тима од значаја за инспекцијски надзор;

− благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступ- ни, а ако нешто од тога не може – да разлоге за то писано образ- ложи инспектору.

Посебно су утврђене и дужности надзираног субјекта да се на за- хтев инспектора усмено или писано изјасни о предмету надзора, као и да поштује интегритет и службено својство инспектора.

Поред изложених права и дужности, надзирани субјекат има и друга права и обавезе утврђене у ЗИН-у и другом закону. Права и дзжности који се утврђују у ЗИН-у, излажу се у овом тексту на одговарајућим местима.

#### *Дужности трећих лица*

Пошто нису надзирани субјекти и пошто се налазе изван поступка инспекцијског надзора, трећа лица (физичка лица, правна лица и преду- зетници) имају само одређене дужности којима је циљ да се она спрече у евентуалном чињењу сметњи поступању инспекције. Она су дужна да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном прос- тору, земљишту или објекту чији су власници, корисници или држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у њему или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту.

Поред тога, трећа лица која располажу доказима и другим подаци-

ма потребним за вршење инспекцијског надзора дужна су да их пру- же инспектору. Такође, дужна су да се као сведоци одазову захтеву инспектора за саслушање, у року од три дана од дана подношења за- хтева инспектора.

За непоштовање појединих од наведених дужности, трећа лица могу бити изложена прекршајној одговорности (о чему се бити посеб- но речи).

С друге стране, ЗИН не утврђује посебно права трећих лица јер се она и не налазе као странке у поступку инспекцијског надзора. Међутим, пошто њихова права могу бити угрожена незаконитим актив- ностима надзираних субјеката, било је потребно да се у овом закону предвиде посебне мере које је инспекција дужна да предузима с циљем заштите права трећих лица (о тим мерама видети потпитање под 4.5.4).

# Овлашћења инспектора

#### *Овлашћења ради утврђивања чињеница*

Једно од централних питања која се уређују законом јесу овла- шћења инспектора у вршењу инспекцијског надзора. Овде се најпре излажу овлашћења која служе утврђивању чињеница, односно чиње- ничног стања.

Реч је о утврђивању оних чињеница које су битне за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања. Такве чињенице – тј. њихо- во постојање, изглед, садржина и тачност треба да буду утврђене по- моћу одговарајућих доказа. Подразумева се и да доказивање није по- требно за оне чињенице које су општепознате. С тим у вези треба се подсетити излагања о истим питањима у оквиру предмета Општи уп- равни поступак и управни спор.

Ради утврђивања чињеница, инспектор је одредбама ЗИН-а најпре овлашћен да:

− изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиден- ција које воде надлежни државни органи, покрајински, општин- ски и градски органи и други имаоци јавних овлашћења у складу са законом и да их копира ако су те исправе и подаци неопход- ни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по служ- беној дужности;

− изврши увид у личну или другу јавну исправу с фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзира- ном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, фи- зичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора (поред личне карте, то могу бити путна исправа, возач- ка дозвола, бродарска књижица, студентска књижица – индекс и сличне јавне исправе с фотографијом);

− узима писане и усмене изјаве од надзираних субјеката – физич- ких лица и заступника, овлашћених лица у надзираном субјекту – правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, као и да их по- зива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;

− наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књи- ге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга доку- ментација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски над- зор, а у облику у којем их тај субјекат поседује и чува;

− врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се ста- вљају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља

делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;

− узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу с посебним законом и прописима донетим на основу закона (за ближе уређивање услова и начи- на узимања и испитивања узорака овлашћени су министар над- лежан за одговарајућу област инспекцијског надзора и ималац јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области);

− фотографише и сними простор у којем се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора;

− обезбеди доказе;

− предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања пре- ма ЗИН-у и посебном закону.

При вршењу наведених овлашћења, инспектор је дужан да се ста- ра о томе да не омета редован процес рада, обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта.

Поред наведених овлашћења, ЗИН посебно уређује прикриве- ну куповину, увиђај у стамбеном простору и привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа. И ту се ради о овлашћењима за утврђивање чињеничног стања и прикупљање доказа, а пошто је реч о специфичним овлашћењима сложене правне садржине, о њима се излаже даље у оквиру три посебна потпитања.

Пре тога, треба указати и на то да закон садржи и нарочита пра- вила која се примењују у случају надзираног субјекта који обавља де- латност преко организационих јединица у свом саставу, а које се на- лазе на различитим адресама. Прво правило утврђује да инспекцијски надзор у погледу заједничких елемената пословања или поступања и унутрашњих правила, општих аката и процеса надзираног субјекта врши инспекција надлежна према месту седишта тог надзираног субје- кта. Друго правило налаже да она инспекција која је надлежна за над- зор над пословањем организационе јединице има дужност да подат- ке и информације које се тичу заједничких елемената пословања или поступања, унутрашњих правила, општих аката и процеса те једини- це прибавља од инспекције надлежне према месту седишта надзира- ног субјекта (тј. пошто је ова друга инспекција надлежна за наведене заједничке елементе пословања надзираног субјекта, она те податке треба и да уступи месно надлежној инспекцији која надзире организа- циону јединицу на свом подручју). И треће правило служи за решавање могућег случаја неуједначеног поступања двеју или више инспекција које контролишу различите организационе јединице истог субјекта. Тај субјекат или инспекција могу да затраже акт о примени прописа од на- длежног органа или организације (да би се уједначило поступање, јер се ради о јединицама истог надзираног субјекта).

#### *Прикривена куповина*

Као један од начина прикупљања чињеница и њиховог докази- вања, прикривена куповина је уведена код нас релативно скоро (из- менама и допунама ЗИН-а с краја 2018. године). Значај њеног увођења као новог „алата“ или „метода“ у раду инспекције лежи најпре у пот- реби ефикаснијег сузбијања делатности нерегистрованих субјека- та и тзв. сиве економије. Суштина прикривене куповине је у овла- шћењу инспектора да, без претходног указивања на своје службено својство (тј. као„обичан“ купац), обави куповину и тако прибави доказ да је реч о нерегистрованом субјекту или субјекту који не издаје ра- чун за купљену робу. Два су услова неопходна да би се ово овлашћење применило:

1. постојање основане сумње да лице обавља делатност као нере- гистровани субјекат или да не издаје рачун,
2. да се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Прикривена куповина је, према томе, доказна радња која се оба- вља без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјек- ту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор. Налог се издаје пре отпочињања такве радње и он садржи, поред елемена- та које иначе садржи налог за инспекцијски надзор, још и следеће елементе:

− навођење метода прикривене куповине и образложење осно- ване сумње, с навођењем познатих и вероватних чињеница којe поткрепљују основану сумњу у конкретном случају;

− образложење зашто се коришћењем других доказних радњи не могу извести, прикупити или обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Током прикривене куповине инспектор путем непосредног опа- жања прикупља доказе и податке корисне за утврђивање чињеничног стања и врши друга овлашћења ради утврђивања чињеница. По оба- вљеној куповини, инспектор предочава надзираном субјекту службе- ну легитимацију и налог за инспекцијски надзор.

Уређење прикривене куповине садржи и Закон о трговини. Према том закону, прикривена куповина обавља се на начин који је пред- виђен ЗИН-ом, а налог за инспекцијски надзор који садржи коришћење метода прикривене куповине издаје лице које је иначе овлашћено за издавање налога за инспекцијски надзор. Уз то је уређено и да тржиш- ни инспектор, у случају прикривене куповине у даљинској трговини, не предочава надзираном субјекту службену легитимацију после оба- вљене прикривене куповине, док му налог за службени надзор може доставити електронским путем, са званичне службене електронске адресе.

#### *Увиђај у стамбеном простору*

За разлику од пословних просторија, стан и друге просторије на- мењене за становање уживају неповредивост коју јемче Устав и међу- народни документи о људским правима. Реч је о једном од најважнијих садржаја ширег права на приватност човека. Према Уставу (члан 40), нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије за становање против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити пре- трес. Држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свог заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је до- пуштено у присуству два пунолетна сведока. С друге стране, без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом. Полазећи од наведених уставних одредби, ЗИН је уредио, по ка- рактеру и начину примене, изузетну могућност да инспекција на ос- нову претходно прибављене одлуке суда изврши увиђај у стамбеном простору или другом простору такве намене и да у том простору из- врши претресање. Циљ таквог увиђаја јесте утврђивање чињеница и прикупљање доказа потребних за обављање инспекцијског надзора. Одлука суда је, наравно, неопходна ако се држалац стамбеног прос- тора није претходно сагласио с увиђајем инспекције. Ако се, насупрот томе, увиђај врши на захтев или уз изричит писани пристанак власни- ка, корисника или држаоца стамбеног простора, увиђај се може извр- шити без одлуке суда. Пристанак се може дати и на лицу места. Такође, пристанак може бити и усмени, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здра- вље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или

животињски свет, што се посебно образлаже у записнику.

ЗИН садржи и посебно правило које се примењује у случају када власник, корисник или држалац стамбеног простора није познат, не- доступан је или дуже одсутан или је лице преминуло а његова зао- ставштина није расподељена (па се не може знати ко је будући власник стамбеног простора). Ако у таквом случају постоји извор штете који по- тиче из стамбеног простора и то намеће неопходност да се предузму хитне мере (ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет), инспекција је дужна да без одлагања о томе оба- вести друге органе и организације ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга и да предлажи суду да донесе одлуку о дозволи увиђаја у стамбеном простору. Инспекција треба да у предло- гу суду и посебно у записнику образложи разлоге за такво поступање.

Предлог за доношење решења о дозволи за вршење увиђаја у стамбеном простору инспекција подноси у писаном облику месно на- длежном основном суду. Предлог има прописану садржину, тако да обавезно садржи: означење и опис стамбеног простора; означење инспекције која би вршила увиђај; сврху вршења увиђаја; услове под којима треба извршити увиђај, укључујући помоћ полиције; чињени- це које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлоге због којих се сматра да треба изврши- ти увиђај; очекивано трајање увиђаја. Предлогом може да се тражи и дозвола за вршење претресања стамбеног простора и ствари у њему. Ако инспекција није у могућности да прибави одговарајуће податке о простору, довољан је фактички опис стамбеног или пратећег просто- ра. Једним предлогом, као и једним судским решењем, могуће је обух- ватити више оваквих простора, односно објеката.

Суд има право да затражи од инспекције која је поднела предлог додатна објашњења и доказе како би утврдио основаност и потпуност предлога. О поднетом предлогу који је потпун (тј. уредан) суд одлучује по хитном поступку – без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од часа подношења потпуног предлога. Одлучује се у судском ванпарничном поступку, уз примену правила парничног поступка за обезбеђење доказа.

Услови за претресање стамбеног простора су строжи од услова за дозвољавање увиђаја у том простору, због тога што се претресање сматра јачим задирањем у право на приватност. У првом случају за- хтева се постојање *основане сумње* да ће се претресом наћи предмет или трагови који могу бити значајни за поступак. У другом, потреб- но је да постоје *основи сумње* да се у стамбеном простору: врше не- дозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима; чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; обавља делатност нерегистрованог субјекта; врше друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спреча- вања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, а које ће приликом увиђаја бити откривене.

Појмови *основана сумња* и *основи сумње* потичу из кривичног пра- ва и њима се означава различити степен сумње. Основи сумње су нижи, а основана сумња виши степен сумње. Код основа сумње постоје само чињенице које посредно указују на одређену ствар (да је одређено лице учинилац кривичног дела), а код основане сумње постоје чиње- нице које непосредно указују на ту исту ствар. У првом случају реч је о посредном уверењу, а у другом о непосреднијем и вишем, мада још увек не и о пуном степену уверења у извесност.

У решењу суда о дозволи за вршење увиђаја наводе се: назив суда који је дозволио увиђај; означење и опис стамбеног простора у којем се врши увиђај; означење инспекције којој је дозвољено да изврши

увиђај; сврха увиђаја; услови под којима ће увиђај бити извршен, укљу- чујући помоћ полиције; чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлози због којих се сматра да треба извршити увиђај; очекивано трајање увиђаја; дозвола за претресање стамбеног простора и ствари у њему – када је то дозвољено; други подаци од значаја за вршење увиђаја.

По добијању решења суда којим се дозвољава увиђај, инспекција је дужна да започне увиђај најкасније у року од 10 дана од дана дос- тављања решења инспекцији, а у сложенијим стварима, као и када је потребна помоћ полиције – у року од 15 дана од дана достављања решења инспекцији. Овде треба приметити да за увиђај у стану није предвиђена могућност да помоћ пружа и комунална милиција него само полиција.

Сагласно уставним решењима, увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно др- жалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуно- моћника, неког од пунолетних чланова свог домаћинства или другог лица које одреди, присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору. Службено лице које не учествује у поступку може бити сведок увиђаја. По изузетку, увиђај може започети и у одсуству наведених лица када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе, животиње или имовину или ако се очигледно припрема или је отпочело уништавање доказа или предмета важних за поступак ин- спекцијског надзора, односно поступак који се води пред судом или другим органом, или је држалац стамбеног простора непознат или не- доступан, што се посебно образлаже у записнику.

На крају, важно је имати у виду и следећу ситуацију: ако су стан

и други простор стамбеног карактера регистровани као седиште или место у којем се обавља делатност, неће се радити о стамбеном него о пословном простору.

#### *Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа*

Под предметима које инспектор може привремено одузети у току поступка инспекцијског надзора подразумевају се документација, роба и други предмети или њихов одговарајући део. Одузимају се у два слу- чаја: када је то посебним законом прописано и на основу ЗИН-а.

У првом случају, инспектор поступа на начин, под условима и у роковима прописаним посебним законом. Одузимање се тада врши искључиво за потребе обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај или у другом одго- варајућем правном поступку. Инспектор с одузетим предметима пос- тупа у таквим случајевима у складу с посебним законом.

У другом случају, инспектор је ЗИН-ом овлашћен да привремено одузима предмете у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа у овом поступку и то може учинити када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће њего- во извођење бити отежано, под условом да је природа предмета так- ва да је за извођење доказа неопходно његово одузимање. Акт на ос- нову кога се тада одузимају предмети јесте закључак који се доноси о обезбеђењу доказа по службеној дужности.

О предмету који одузима надзираном субјекту инспектор издаје потврду том субјекту. Она садржи податке о надзираном субјекту, вре- мену и месту одузимања предмета, правном основу и разлозима оду- зимања предмета, предмете тачно назначене по врсти, количини и другим својствима битним за идентификацију и разликовању од дру- гих предмета, име и презиме и потпис инспектора. (Таква потврда из- даје се и када се изриче посебна мера заплене, о којој се говори даље у оквиру потпитања под 4.5.3.)

Инспекција је дужна да обезбеди чување привремено одузетих предмета. Ако због својстава привремено одузетих предмета чување у просторијама инспекције није могуће или инспекција не располаже просторијама за чување предмета или је чување предмета повезано с несразмерно високим трошковима или другим значајним тешкоћа- ма, привремено одузети предмети могу се оставити на чување лицу од кога се привремено одузимају до истека рока одређеног у решењу ин- спектора, односно законског рока, са забраном употребе, стављања у промет и другог вида располагања. Предмете који су остављени на чу- вање инспекција печати, уз упозорење да скидање и повреда службе- ног печата представља кривично дело.

Инспекцији је законом забрањено да располаже привремено оду- зетим предметима. Од тог правила се одступа када је ЗИН-ом или дру- гим законом друкчије прописано. ЗИН прописује таква одступања у погледу предмета који су подложни кварењу, затим у погледу живо- тиња које су подложне угинућу и предмета за које су трошкови чувања знатни. Такви предмети могу бити они који испуњавају услове за ста- вљање у промет или они који не испуњавају такве услове и не могу се користити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигур- носних или других разлога прописаних законом.

За предмете прве врсте (који се могу ставити у промет) инспектор ће одредити да се продају и о томе обавестити орган или организа- цију надлежну за вођење одговарајућег поступка. То ће учинити пош- то прво сачини видео или фотографски запис тих предмета. Новац до- бијен продајом депонује се до одлуке надлежног органа.

Предмети друге врсте (који се не могу ставити у промет и не могу користити), као и предмети прве врсте који се не могу продати, уништа- вају се под надзором, у складу с прописима. Трошкове уништења сноси

власник предмета, а ако је он непознат или недоступан, трошкове уништења сноси инспекција. Потом инспекција има право на накнаду ових трошкова од власника предмета, пошто се он утврди или поста- не доступан. Ако је реч о роби прве врсте (која се може ставити у про- мет, а није се могла продати), она се не мора уништавати, него се умес- то тога може уступити без накнаде за хуманитарне сврхе државним органима, установама социјалне заштите, васпитно-образовним уста- новама, установама културе, хуманитарним организацијама и другим корисницима хуманитарне помоћи или за друге оправдане сврхе (ре- шење из Закона о трговини).

Од привременог одузимања предмета ради обезбеђења доказа треба разликовати трајно одузимање робе и заплену предмета.

#### *Мере управљене према надзираном субјекту*

Инспектор може да изрекне надзираном субјекту следеће врсте управних мера: 1) превентивну меру; 2) меру за отклањање незакони- тости; 3) посебну меру наредбе, забране или заплене или 4) меру за заштиту права трећих лица.

Изрицање мера врши се у складу с принципом сразмерности, што значи да се изричу оне мере које су, с једне стране, сразмерне про- цењеном ризику и откривеним или вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и који- ма се, с друге стране, најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа. Уз то, мере треба да буду сраз- мерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне по- следице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и раз- вој надзираног субјекта.

О свакој врсти мера говори се даље у оквиру посебног поднасло- ва, уз напомену да се код сваке врсте ради о већем броју мера.

### Превентивне мере

Превентивне мере се одређују ако је то потребно да би се спре- чио настанак незаконитости и штетних последица. То је, дакле, основ- ни услов за њихово изрицање и, истовремено, сврха њиховог изри- цања. Њих одређује инспектор у записнику, процењујући која је од тих мера одговарајућа. Ако надзирани субјекат не поступи по превен- тивним мерама одређеним у записнику, инспектор изриче те мере ре- шењем. Превентивне мере могу се изрећи и непознатом субјекту ин- спекцијског надзора, а не могу се изрећи нерегистрованом субјекту.

Као превентивне, ЗИН одређује следеће мере:

− упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из за- кона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама

управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за посту- пања супротна тим обавезама;

− указивање надзираном субјекту на могућност наступања штет- них последица његовог пословања или поступања;

− налагање надзираном субјекту предузимања или уздржавања од одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица;

− друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора.

### Мере за отклањање незаконитости

Када открије незаконитост у пословању или поступању надзира- ног субјекта, инспектор му указује на незаконитост, опомиње га због тога и, у складу с овлашћењима прописаним у посебном закону, нала- же или предлаже мере. Такође, оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних оба- веза, а све то уноси у записник о инспекцијском надзору.

Потом је надзирани субјекат дужан да писано обавести инспекто- ра о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложе- не или предложене како би отклонио незаконитост и штетне последи- це и испунио прописане обавезе. Ако јесте тако поступио, инспектор окончава поступак достављањем записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности и недостаци.

Уз наведено писано обавештење које даје надзирани субјект, а пре окончања поступка, инспектор је овлашћен да од њега затражи да при- ложи документацију и други материјал (фотографије и друго) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице от- клоњене, а прописане обавезе испуњене. То овлашћење служи инспек- тору да би утврдио да ли је надзирани субјект доиста поступио по свим наложеним или предложеним мерама и испунио прописане обавезе. Пошто се у то увери, инспектор може с више поуздања приступити окончању поступка достављањем записника.

На другој страни, ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене или предложене за отклањање не- законитости и штетних последица и не испуни прописане обавезе, ин- спектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незакони- тости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза.

Решење којим се изричу мере за отклањање незаконитости може се донети и без описане процедуре (тј. без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штет- них последица и испуњавање прописаних обавеза). Тако ће инспектор поступити када то налаже неопходност предузимања хитних мера ради

спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здра- вље људи, животну средину или биљни или животињски свет. У таквом решењу може се истовремено изрећи више мера за отклањање неза- конитости. Овде разлози за хитне мере налажу да се одступи од ука- зивања на незаконитости и чекања истека рока за њихово отклањање, па се мора применити бржа процедура деловања инспектора и од- мах деловати. Положај надзираног субјекта је овде мање повољан, али постоје оправдани разлози за то, јер његова делатност и активност могу или су већ изазвале непосредну опасност по заштићена добра.

### Посебне мере наредбе, забране и заплене

Када се надзираном субјекту наложи да отклони незаконитост у ос- тављеном року, па он пропусти рок и не учини то, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење ак- тивности или заплењује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали. Ако се, пак, ради о неопходности да се предузму хитне мере из на- длежности инспекције, инспектор је овлашћен да, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делат- ности или вршења активности или заплене предмета или документа- ције. То овлашћење инспектор користи када је неопходно да се предуз- му хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, права и интере- се запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. Појам веће вредности одређен је у ЗИН-у у односу на материјална добра и означа-

ва вредност која износи најмање три милиона динара.

Када забрани обављање делатности или вршење активности, ин- спектор има право да нареди да се надзираном субјекту запечате по- словне и производне просторије, објекти и други простор у којем оба- вља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима оба- вља делатност или врши активност.

Поред наведених, инспектор може изрећи и другу посебну меру наредбе, забране или заплене (на пример, мера повлачења или опози- вања производа, мере ограничења, мера заплене и уништавања пред- мета, мера уклањања објекта, наредба за отклањање штетних последи- ца или обустављање емисије штетних материја, забрана увоза, извоза и промета одређених производа, забрана коришћења одређене тех- нологије, сировина или супстанци, наредба за доношење санационог плана и друге мере), кад је то одређено посебним законом.

### Мере за заштиту права трећих лица

Као мере за заштиту права трећих лица, ЗИН прописује две посеб- не мере, од којих се једна предузима на захтев трећих лица а друга по службеној дужности.

Прва мера се састоји у обавези инспектора да трећа лица, на њи- хов захтев, упозна са својим налазом, мерама које је изрекао и дру- гим подацима битним за остваривање њихових права ако је надзира- ни субјекат, повређујући закон или други пропис, омео остваривање, односно повредио права или правне интересе трећих лица.

Друга мера се састоји у објављивању решења донетог у поступку инспекцијског надзора или његовог сажетка, уколико је реч о процени инспектора да је то потребно ради заштите права или правних интере- са трећих лица. Објављивање се врши на одређено време, на видљи- вом месту у пословним просторијама надзираног субјекта или на њи- ховом улазу, у јавним гласилима, на интернет страници инспекције или на други погодан начин. Приликом одлучивања о објављивању ре- шења треба водити рачуна о правној заштити трећих лица, економич- ности и јавности обавештавања. Решење се објављује о трошку надзи- раног субјекта, а о објављивању се доноси посебно решење. Примена ове мере је формулисана као могућност чију потребу процењује ин- спектор, а не као његова обавеза.

У оба случаја, мере су усмерене ка заштити права и правних ин-

тереса трећих лица, с тим што је прва мера превасходно усмерена ка остваривању те заштите у другим одговарајућим поступцима, а друга би очигледно имала превентивни карактер.

#### *Подношење пријава и захтева, издавање налога* и предузимање других радњи и мера на које је

*инспектор овлашћен*

Инспектор је овлашћен да надлежном правосудном органу подне- се кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покре- тање прекршајног поступка, као и да изда прекршајни налог. То може да учини ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива као кривично дело, привредни преступ или прекршај према закону или другом пропису. О томе како се подносе, односно издају наведени акти и какву садржину треба да имају, изложено је у делу овог приручника под називом Основи казненог права и казнених поступака. Надлежни право- судни орган коме је инспекција поднела кривичну пријаву или пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, по службеној дужности обавештава инспекцију о исходу поступања.

Као још једна важна новина која је уведена у ЗИН крајем 2018. годи- не, створена је могућност за тзв. споразум о прекршају. Није реч о правом

споразуму који би закључивали инспекција и надзирани субјекат, него о могућности да се избегне подношење захтева за вођење прекршајног поступка и издавање прекршајног налога ако надзирани субјекат посту- пи према налогу инспектора у остављеном року или према предлогу ин- спектора за отклањање незаконитости (тај предлог је описан у прва три става потпитања под 4.5.2). Упркос томе што та незаконитост представља прекршај, инспектор неће против таквог надзираног субјекта поднети за- хтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекр- шајни налог када највиши износ запрећене казне за прекршај не прелази

200.000 динара и када није прописана заштитна мера (што значи да ће мо- рати да поднесе захтев за вођење прекршајног поступка ако запрећена казна прелази наведени износ или је прописана заштитна мера). Услов за такво поступање инспектора јесте тај да штетне последице нису наступи- ле или су оне наступиле, а надзирани субјекат их је отклонио или је ште- ту надокнадио пре отпочињања поступка инспекцијског надзора, у току надзора пре изрицања мера на записник или у року који му је инспектор оставио у свом предлогу за отклањање незаконитости.

Исто тако, инспектор неће поднети захтев за покретање прекршај- ног поступка, односно неће издати прекршајни налог против надзи- раног субјекта који, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, само- иницијативно пријави незаконитост, а за незаконитости код којих је могуће отклонити последицу, поред самопријаве, још и отклони по- следице повреде прописа, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне. Неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога, инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору с одго- варајућим образложењем.

Инспекција је дужна да појачано прати пословање и поступање надзираног субјекта према коме није поднет захтев за покретање прекршајног поступка или издат прекршајни налог. То она чини да би се обезбедило да надзирани субјекат настави да послује и поступа за- конито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

Изложено о неподношењу захтева за покретање прекршајног пос- тупка и издавање прекршајног налога не примењују се (1) када се ради о поновљеном прекршају надзираног субјекта, без обзира на то да ли је први пут поднет захтев за покретање прекршајног поступка или је издат прекршајни налог или није, (2) нити на нерегистрованог субјекта. Поред подношења кривичне пријаве, пријаве за привредни прес-

туп или захтева за покретање прекршајног поступка и издавања прекр- шајног налога, у ЗИН-у су уређена и следећа четири овлашћења ин- спектора:

− да поводом откривених незаконитости код надзираног субјекта предузима и друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (на пример, да иницира привремено или трајно одузимање дозволе);

− да укаже надзираном субјекту на то да његов пропис или други општи акт није у сагласности с Уставом, законом или другим про- писом и предложи му да утврђене несагласности отклони најду- же у року од 60 дана (ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног орга- на за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта);

− да, ради отклањања утврђених и спречавања настанка будућих незаконитости и штетних последица, наложи или предложи над- зираном субјекту да донесе и инспекцији достави програм усаг- лашености пословања с прописима, политику управљања ризи- цима пословања, акциони план или други акт којим се уређује усаглашавање с прописима и управљање ризицима;

− када утврди несагласност података уписаних у регистар или службену евиденцију са стварним стањем, да о томе обавести орган или организацију надлежну за вођење регистра или служ- бене евиденције, ради промене уписаних података и њиховог усаглашавања са стварним стањем, у јавном интересу.

# Посебни случајеви поступања инспектора

У оквиру овог питања излажу се три нарочита случаја у којима се поступање инспектора одвија на специфичне начине, тј. по правилима која су у мањој или већој мери друкчија од оних за уобичајени начин његовог поступања. Ти случајеви су: поступање инспектора у погле- ду делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције; инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у слу- чају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта; и посебан пос- тупак према нерегистрованом субјекту. У првом и другом случају реч је о додатним правилима или одговарајућим прилагођавањима начина уобичајеног поступања, док је у трећем случају реч о поступку, који по низу својих обележја, има обележја посебног поступка инспекцијског надзора. Наведена три случаја излажу се у три наредна потпитања.

#### *Поступање инспектора у погледу делатности* или активности надзираног субјекта која је

*у делокругу друге инспекције*

Инспектор увек врши инспекцијски надзора из оквира делокру- га своје инспекције. Ако том приликом нађе да је надзирани субјекат

повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспек- ција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник и да тај записник без одлагања проследи инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији. Циљ таквог поступања инспектора састоји се у обезбеђењу предузимања радњи и мера из делокруга те друге инспекције или вр- шења заједничког инспекцијског надзора или другог облика међусоб- не сарадње инспекција у обављању послова.

Друга је могућност да инспектор установи да није реч само о над- зору из делокруга друге инспекције него и да се ради о нерегистрова- ном субјекту. Инспектор је тада дужан да о затеченом стању, без одла- гања, обавести пореску инспекцију и инспекцију у чијем је делокругу делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субје- кат, као и друге надлежне органе. О томе је инспектор дужан да одмах потом сачини службену белешку о затеченом стању и учињеним оба- вештењима.

И треће, инспектор може уочити да је реч о обављању делатности или вршењу активности надзираног субјекта која је у делокругу дру- ге инспекције, али да се ради о таквој активности или делатности које захтевају предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, жи- вотну средину или биљни или животињски свет. Инспектор је тада ду- жан да о затеченом стању, без одлагања, обавести инспекцију у чијем је делокругу делатност коју обавља или активност коју врши надзира- ни субјекат и сектор који обавља послове који се односе на ванредне ситуације у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове (Сектор за ванредне ситуације МУП-а). Они треба да предузму одгова- рајуће радње и мере за спречавање настанка штетне последице. И о овоме инспектор одмах потом сачињава службену белешку, у којој на- води затечено стање и учињена обавештења.

#### *Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају* непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта

Основна одлика овог облика посебног поступања инспектора про- излази из немогућности инспектора да утврди ко је надзирани субјекат или овлашћено лице надзираног субјекта. Када се то догоди, инспек- тор оставља на месту надзора позив том субјекту, односно лицу да од- ређеног дана и часа присуствује инспекцијском надзору. Евентуално касније оштећење, уништење или уклањање позива не утиче на ваља- ност достављања.

У случају да се непознати субјекат или овлашћено лице не одазове позиву који је оставио инспектор на месту надзора, инспекцијски надзор

се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на мес- ту вршења инспекцијског надзора.

По извршеном надзору, инспектор је дужан да истакне решење којим је изрекао мере за отклањање незаконитости на видном месту на објекту или предмету који је био предмет инспекцијског надзора. Сматра се да је таквим истицањем извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

#### *Посебан поступак према нерегистрованом субјекту*

Целину правила о посебном поступку према нерегистрованом субјекту чине до сада изложена нарочита правила која се односе на таквог субјекта, правила која се излажу у оквиру овог потпитања, као и друга посебна правила за поступање према таквом субјекту која ће бити изложена у наредним питањима.

Као што је то већ јасно из досадашњих излагања, нерегистровани субјекат је надзирани субјекат, што значи да се и над њим врши инспек- цијски надзор. Такође је већ речено да се према њему примењују од- редбе ЗИН-а (а не одредбе посебних закона који уређују инспекцијски надзор у појединим областима).

Законски појам нерегистрованог субјекта већ је наведен (у оквиру потпитања под 1.1), али се може и овде поновити: то је субјекат који врши делатности или активности а није уписан у регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган и организација надлежни за упис оснивања правног лица и другог субјекта у одговарајући (основ- ни) регистар. Реч је о субјектима за које је упис у одговарајући регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности, а који тај услов нису испунили. У истом положају с гледишта ЗИН-а налази се и субјекат који је уписан у основни регистар, али није уписан у посе- бан регистар или евиденцију који се прописима захтевају или врши де- латност и активност без сагласности надлежног органа или без пријаве надлежном органу када се та сагласност и пријава прописима захтевају. Сагласност надлежног органа или организације може бити у облику до- зволе, одобрења, решења, мишљења, уверења, лиценце, сертификата, акредитације, потврде, овлашћења, акта о сагласности, акта о условима и у другом прописаном облику. И према таквом субјекту инспекција пос- тупа једнако као према нерегистрованом субјекту.

Да би појам нерегистрованог субјекта био прецизније одређен,

ЗИН је посебно прописао и то шта се не сматра обављањем делатнос- ти или вршењем активности нерегистрованог субјекта (појам нере- гистрованог субјекта отуд укључује његово позитивно и негативно одређење). То су следећа три вида обављања делатности или вршења активности који се не сматрају делатношћу или активношћу нере- гистрованог субјекта:

1. делатност или активност за чије обављање или вршење није прописана или је законом искључена обавеза уписа у основни и по- себни регистар или евиденцију и није предвиђена сагласност на- длежног органа или организације или пријава том органу или органи- зацији;
2. лични рад за сопствене потребе, рад члана породичног до- маћинства предузетника код тог предузетника без заснивања рад- ног односа (у складу с одредбама закона којим се уређују привредна друштва), као ни друга породична, пријатељска или суседска помоћ у раду, услугама или активностима која се пружа физичком лицу који није нерегистровани субјекат, без новчане накнаде, односно друге ма- теријалне користи, у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима и нередовно, а околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа;
3. нужни рад за спречавање несреће и отклањање последица при- родних или других несрећа, волонтерски рад физичког лица (у складу са законом којим се уређује волонтирање), аматерско културно и умет- ничко стваралаштво (у складу са законом), извршавање судских и дру- гих одлука надлежних органа и организација, обављање послова и ак- тивности чланова у политичким странкама, синдикатима, удружењима и другим невладиним недобитним организацијама, који су везани за остваривање циљева и задатака тих организација (у складу са закони- ма којима се уређују те организације и статутом), као ни рад у јавном интересу по основу изречене казне.

Инспекција врши надзор над нерегистрованим субјектом пре- ма плану инспекцијског надзора, као и кад надзор није предвиђен тим планом. Надзор се врши без обавештења о предстојећем инспек- цијском надзору и без издавања налога за инспекцијски надзор, а у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспек- цијског надзора. На исти начин инспекција поступа и када код надзира- ног субјекта затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа ради код тог субјекта и тада има и врши овлашћења и дужности које су прописане посебним законом.

Пошто инспектор открије нерегистрованог субјеката, овлашћен је да одмах донесе решење о мерама за отклањање незаконитости, заб- ране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење актив- ности или су тиме настали. То решење се одмах доставља нерегистро- ваном субјекту, а жалба против таквог решења не одлаже његово из- вршење. Таквом субјекту решењем се:

− налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни ре- гистар или у одговарајући посебни регистар или евиденцију или

поступак прибављања сагласности надлежног органа или орга- низације или пријаве том органу или организацији;

− забрањује да обавља делатност или врши активност до ис- пуњења за то прописаних услова;

− заплењује роба, документација и други предмети који су му послу- жили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали (са заплењеном робом, документацијом и дру- гим предметима поступа се на начин уређен посебним законом);

− налаже да отклони друге откривене незаконитости.

# Акти, евиденције, регистри и извештаји

#### *Акт о примени прописа*

Акту о примени прописа дата је у ЗИН-у правна природа слична оној коју имају мишљења органа државне управе о примени прописа. Није, дакле, реч о пропису који доносе органи државне управе и који је обавезујући, него о мишљењу које ти органи дају о примени закона и другог прописа. Према Закону о државној управи, таква мишљења се дају на тражење физичког или правног лица и нису обавезујућа.

Тај се акт у ЗИН-у дефинише као акт у форми мишљења, обја- шњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције. Такав акт у писаном облику сачињава надлеж- ни орган државне управе, односно надлежни покрајински, општински или градски орган или други субјекат с јавним овлашћењима. Томе је додато да се такав акт сачињава „у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом“, а затим и да такав акт издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица.

За разлику од мишљења које дају органи државне управе према одредби Закона о државној управи, акт о примени прописа издаје се по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, а у овом другом случају у року за давање мишљења утврђеном законом којим се уређује државна управа (тај рок износи 30 дана од дана прије- ма захтева физичког или правног лица за давање мишљења).

Не постоји обавеза надзираног субјекта да поступи по акту о при- мени прописа, иако се супротна тврдња може понекад чути у пракси од стране појединих инспектора (додуше, било је и тврдњи да се могу издавати тзв. обавезујућа мишљења о примени закона од стране поје- диних органа државне управе). Мада није обавезујући, акт о примени прописа свакако има своју разумну сврху и најпре служи превенцији кршења закона. Такође, ако надзирани субјекат поступи по акту о при- мени прописа, мора се узети да он то чини у доброј вери. Због тога ЗИН

прописује да таквом субјекту (који је поступио према акту о примени прописа) инспектор не може, у погледу предмета акта о примени про- писа, изрећи неку од мера управљених према њему.

Сагласно истом принципу, ако би се повео поступак пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом про- тив лица које је поступило према акту о примени прописа, сматраће се да је то лице пропуст учинило у правној заблуди, јер је поступало у до- број вери заснованој на ауторитету и поверењу у орган власти који је издао акт о примени прописа. Терет доказивања да надзирани субјекат није био у правној заблуди сносила би супротна странка.

На другој страни, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа може се изрећи мера која је управљена пре- ма њему у следећа четири случаја:

− ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен про- пис за чију је примену издат, и то тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа, а на интернет страници је обја- вљено обавештење о промени прописа;

− ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или дру- ги надлежни орган или организација која је издала акт о приме- ни прописа обавести надзирани субјекат о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да он отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа;

− ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или от- клањања опасности по живот или здравље људи, животну сре- дину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете;

− ако инспекција утврди да је надзирани субјекат – нерегистро- вани субјекат.

У наведеним случајевима неће се сматрати ни да је надзирани субјекат био у правној заблуди.

И још нешто што важи за случај у коме акт о примени прописа није сачинила инспекција него неки од других органа, организација или ор- ганизациона јединица који су, сагласно другом пропису, надлежни за давање стручних објашњења о примени одређеног прописа. Тада ће инспектор, пошто утврди или сматра да је акт о примени прописа не- тачан, о томе обавестити надлежни орган, организацију или организа- циону јединицу која је сачинила тај акт (да би га изменили).

#### *Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник*

О сваком инспекцијском надзору инспектор је дужан да сачини записник. Сачињава се према општем обрасцу записника о инспек- цијском надзору, чији је изглед прописао посебним правилником

министар надлежан за послове државне управе 2015. године. Истоврсни образац записника за инспекцијски надзор из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоупра- ве прописује надлежни покрајински, општински или градски орган. Подразумева се да је општи образац записника потребно прилагоди- ти одговарајућој области, врсти и поступку инспекцијског надзора и околностима конкретног случаја.

Према одредби ЗИН-а, у записник се уносе: подаци из налога за ин- спекцијски надзор ако је издат; време и место надзора, а нарочито на- вођење основа и образложење разлога који су условили да се надзор врши ван радног времена надзираног субјекта; опис предузетих радњи и попис преузетих докумената; подаци о броју узетих узорака и пред- лозима које у вези с узимањем узорака даје овлашћено лице надзира- ног субјекта; изјаве које су дате; опис других изведених доказа; захтеви за изузеће који су поднети; утврђено чињенично стање; констатација законитог пословања и поступања надзираног субјекта; опис откри- вених незаконитости с навођењем доказа на основу којег је одређена чињеница утврђена и правног основа за утврђивање незаконитости; мере које се изричу с навођењем правног основа на коме су заснова- не и роком за поступање по њима; одговарајућа образложења; обавеза надзираног субјекта да обавештава инспектора о поступању по мерама и рок за то обавештавање; подаци о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршај- ног поступка (кад су поднете) и издатим прекршајним налозима (кад су издати), односно подаци о неподношењу захтева за покретање прекр- шајног поступка или неиздавању прекршајног налога у случају „спора- зума о признању прекршаја“; подаци о другим мерама и радњама које су предузете; рок за давање примедби на записник; навођење да је записник са примедбама или без њих прочитан лицу које присуствује надзору; други подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор. Саставни део записника чине контролна листа и анализа одговарајуће стручне институције или акредитованог тела.

Ако овлашћено лице надзираног субјекта одбије да прими запи- сник, инспектор ће то констатовати у писаном облику и у записнику навести разлоге због којих је пријем записника одбијен. Записник се доставља надзираном субјекту у року од осам дана од завршетка ин- спекцијског надзора.

Пошто прими записник, надзирани субјекат има право да у писа- ном облику стави *примедбе на записник* у року од пет радних дана од дана његовог пријема. Инспектор оцењује примедбе, све заједно и сва- ку засебно, и у међусобној вези. После тога може да изврши допунски инспекцијски надзор да би утврдио чињенице на које се примедбе од- носе. Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено

у записнику или извести друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника (на ту допуну се не може ставити примедба). Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње.

#### *Решење и окончање поступка без решења*

Инспектор доноси две врсте мериторних решења: 1) решење којим одлучује о мерама управљеним према надзираном субјекту и

2) решење о испуњености прописаних услова или потврђивању зако- нитости и безбедности пословања и поступања. Уз то, доноси се и ре- шење о извршењу решења, о којем се говори у потпитању под 6.5.

Прва врста решења доноси се у писменом облику када су утврђе- не незаконитости, неправилности или недостаци који представљају разлоге за изрицање мера управљених према надзираном субјекту. По изузетку, инспектор може такво решење изрећи у усменом облику када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет. Када тако поступи и усменим решењем наложи мере и радње, инспектор је дужан да без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изри- цања усменог решења донесе писано решење.

Пошто се описана врста решења доноси само када се налажу мере

управљене према надзираном субјекту ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности или недостатака, произлази да се ре- шење неће ни доносити када инспектор не утврди незаконитости, не- правилности или недостатке. Тада не доноси решење или закључак, а поступак инспекцијског надзора окончава достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању.

Друга врста решења доноси се у поступку ванредног утврђујућег или потврђујућег инспекцијског надзора. Оба таква надзора врше се по захтеву надзираног субјекта и о њима је било речи у оквиру потпи- тања под 1.4.1.

За обе врсте решења прописано је правило према којем је инспек- ција, ако одступи од решења која је раније доносила у истим или слич- ним стварима, дужна да у решењу којим се одступа од раније праксе посебно образложи разлоге за одступање. То правило изражава на- чело предвидивости као једно од основних начела општег управног поступка.

Поред изложених правила, ЗИН садржи и правила за решавање ситуације која настаје када инспектор не донесе решење у року или не достави надзираном субјекту записник у коме се наводи да нису

утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом по- словању или поступању. У таквој ситуацији, надзирани субјекат се на- лази у неизвесности после окончања поступка инспекцијског надзо- ра, па се тај поступак мора правно окончати без доношења решења.

Инспектор је дужан да донесе решење по истеку дана који је у на- логу за инспекцијски надзор одређен као дан окончања инспекцијског надзора, а када налог није издат – по истеку законског рока за доно- шење решења, односно када је законом прописан рок за доношење решења. Ако то не учини, надзирани субјекат може захтевати да ин- спектор оконча поступак. Инспектор треба да оконча поступа у року од осам дана од дана подношења захтева, а ако ипак то не учини, сма- траће се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконитости у посло- вању и поступању надзираног субјекта.

Ако је реч о ванредном утврђујућем или потврђујућем инспек- цијском надзору по захтеву надзираног субјекта, последица непосту- пања инспектора по захтеву за окончање поступка у року од осам дана од дана подношења тог захтева је друкчија. Тада ће се сматрати да је поступак обустављен и да постоји испуњеност прописаних услова, од- носно да је потврђена законитост и безбедност поступања или посло- вања надзираног субјекта. Непоступању инспектора дато је значење претпостављеног позитивног акта.

Остала правила о решењу (његовом облику и деловима и друга) јесу она која садржи ЗУП.

#### *Жалба против решења инспектора и управни спор*

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења (сагласно ЗУП-у, требало би да стоји: од дана обавештавања о решењу, што је исправније).

Улагање жалбе има одложно дејство (одлаже извршење решења), али не увек. Наиме, жалба не одлаже извршење решења којим се нала- же предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опас- ности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запосле- них и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. То се и посебно образлаже у решењу (као разлог због којег жалба нема одложно дејство).

У оквиру одредби о жалби, ЗИН прописује и да је другостепени орган дужан да сам реши ствар ако поново поништи првостепено ре- шење инспектора у истој ствари. Реч је о томе да је инспектор у свом поновном решењу поступио као и у првобитном које је поништено, односно да није уважио став другостепеног органа. Тада другостепе- ни орган не враћа предмет инспекцији на поновни поступак него сам

мериторно решава ствар. Ово правило има сврху у заштити надзира- них субјеката.

И за жалбу важи оно што је речено код решења, тј. да се на остала питања у вези са жалбом примењују правила ЗУП-а.

Као и код свих управних аката код којих је жалба допуштена, од- лука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор у складу са законом којим се уређују управ- ни спорови (ЗУС).

#### *Извршење решења*

Рок за предузимање мера изречених решењем инспектора одређује се у решењу, а надзирани субјекат је дужан да по истеку тог рока у на- редних осам дана обавести инспекцију о извршењу изречених мера. Рок за обавештавање може бити и краћи када је одређен решењем којим су наложене хитне мере за спречавање или отклањање опасности по жи- вот или здравље људи, животну средину, биљни или животињски свет.

Инспектор који је донео решење дужан је да прати извршење ре- шења и да о стању извршења подноси редован месечни извештај руко- водиоцу инспекције, а на његов захтев и посебне извештаје. У праћењу спровођења решења инспектор је овлашћен да врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су извр- шене мере које су изречене решењем. Инспекција је посебно дужна да појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покре- нуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или прија- ве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то про- писаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости. Ако субјекат не изврши или не обезбеди спровођење извршења извршног решења, приступа се управном извршењу тог решења, о чему се доноси посебно решење о извршењу. С циљем спровођења

управног извршења решења, инспектор је овлашћен да:

− подноси захтеве за покретање прекршајног поступка и издаје прекршајне налоге;

− изриче новчане казне као меру за извршење решења посред- ном принудом;

− изврши печаћење објеката, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора (скраћено: предмети печаћења) као меру непосредне принуде;

− одреди и други начин принудног извршења којим ће се онемо- гућити улазак, односно употреба предмета печаћења, као и од- говарајуће означавање објеката и других предмета, у складу са законом.

*Захтеви за покретање прекршајног поступка* могу се подносити против надзираног субјекта – извршеника (правног лица, предузетни- ка и физичког лица), као и против одговорног лица у правном лицу – извршенику, ако не изврше или не обезбеде извршење извршног решења инспектора (подносе се на основу члана 56. ст. 5–8. ЗИН-а). *Прекршајни налог* инспектор издаје на основу члана 61а истог закона, а може га издати извршенику – правном лицу, предузетнику и физич- ком лицу, као и трећем лицу (физичко лице, предузетник или правно лице, тј. лица која нису извршеници) ако они онемогућавају или оте- жавају спровођење управног извршења решења. Ради лакше оријен- тације, прекршајни налог се издаје за прекршај за који је прописана само новчана казна у фиксном износу (на пример, казна од 50.000 ди- нара), а захтев за покретање прекршајног поступка подноси се када је прописана новчана казна у распону од минималног до максималног износа (на пример, од 20.000 динара до 50.000 динара) или друга каз- на и мера (видети о томе у делу овог приручника под називом Основи казненог права и казнених поступака).

*Новчане казне* у спровођењу управног извршења решења могу се изрећи правном лицу и одговорном лицу у правном лицу. Изричу се према правилима ЗУП-а. Када се изрекну, те казне извршавају (спро- воде наплату) јавни извршитељи, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.

*Печаћењу објеката и других предмета печаћења* инспектор може приступити када су испуњени услови да се решење изврши непосред- ном принудом, у складу са законом. Да би извршио печаћење, инспек- тор треба да буде опремљен прибором за печаћење: службеним ме- талним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печаћење. Врши се истицањем или прибијањем решења о извршењу решења којим је одређена мера забране обављања делат- ности или вршења активности када жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печаћења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печаћење и на тај начин онемогући улазак у простор, односно употре- ба предмета печаћења. Печаћење мора бити извршено тако да се пред- мети печаћења не могу отворити без повреде печата. Инспектор оба- вештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело и сачињава записник о извршењу решења. У поступку управног извршења инспекција може да затражи по- моћ полиције и комуналне милиције ако се при извршењу наиђе на отпор извршеника и трећих лица или ако се такав отпор основано очекује. О томе је било речи код сарадње инспекције с полицијом и

комуналном милицијом (у оквиру потпитања под 1.3).

После спровођења извршења решења, инспекција има обавезу да прати пословање и поступање надзираног субјекта према коме су

изречене и извршене мере како би се обезбедило да тај субјекат на- стави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

ЗИН садржи и правило према којем више јединица локалне само- управе може заједнички спроводити управно извршење. Као што је то на једном месту већ поменуто, реч је о примени правила Закона о локалној самоуправи, која омогућава формирање заједничких органа споразумом две или више јединица локалне самоуправе. Свако служ- бено лице заједничког органа месно је надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

#### *Евиденције и Регистар података о инспекцијском надзору*

О инспекцијском надзору воде се две врсте евиденција: евиден- ција о инспекцијском надзору коју води свака од инспекција и центра- лизована (јединствена) евиденција коју води министарство надлеж- но за инспекцијски надзор. Обе евиденције воде се у електронском облику у оквиру софтверског решења *е-Инспектор*, а до преласка на јединствени информациони систем за инспекције воде се у писаној форми или у електронској форми у оквиру сопствених софтверских решења. Сврха обе евиденције је да служе за потребе праћења стања у одређеној области и праћења рада инспекције, као и за планирање и вршење инспекцијског надзора. Изглед обрасца евиденција и бли- жа правила о начину вођења евиденција прописала је Влада уредбом из 2015. године.

o *Евиденција о инспекцијском надзору* коју воде инспекције садр-

жи податке о:

*−* налогу за инспекцијски надзор, уз навођење врсте и облика ин- спекцијског надзора и допунских налога и засебних налога, као и податке у вези с покретањем поступка инспекцијског надзора, укључујући и податке о подносиоцу представке;

*−* инспекцији и инспектору који је вршио инспекцијски надзор, ин- спектору који га је, у случају спречености, замењивао и о свим инспекторима и њиховим заменицима када је надзор вршило више инспектора;

*−* вршењу заједничког надзора и разлозима за такав надзор;

*−* надзираном субјекту и заступнику или овлашћеном лицу надзи- раног субјекта – правног лица, као и податак о процењеном ри- зику код надзираног субјекта и податак о томе да ли је надзор вр- шен над регистрованим или нерегистрованим субјектом;

*−* правном основу, предмету и сврси инспекцијског надзора;

*−* трајању инспекцијског надзора (дан почетка и завршетка инспек- цијског надзора);

*−* предузетим радњама у вршењу инспекцијског надзора;

*−* записнику о инспекцијском надзору и примедбама на тај запи- сник;

*−* наложеним мерама или констатацију да у инспекцијском надзо- ру нису наложене никакве мере, уз навођење да ли за налагање мера није било основа или потребе;

*−* поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни прес- туп и захтевима за покретање прекршајног поступка и изда- тим прекршајним налозима, односно констатацију да захтев за покретање прекршајног поступка није поднет и прекршајни налог није издат на основу „споразума о признању прекршаја“ (члан 42. став 3. ЗИН), као и податке о исходима поступања пра- восудних органа по захтевима за покретање прекршајног пос- тупка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријава- ма које је поднела инспекција и о исходима прекршајних налога које је издала инспекција;

*−* жалби на решење и поступку по жалби;

*−* извршењу решења;

*−* притужбама на рад инспектора;

*−* инспектору или другом лицу које је унело податке у евиденцију, с датумом уноса података и промена у евиденцији.

Као посебна – централизована и јединствена евиденција надзира- них субјеката и објеката инспекцијског надзора, под називом *Регистар података о инспекцијском надзору*, овај регистар садржи податке о:

*−* надзираном субјекту који су од значаја за инспекцијски надзор (идентификациони и пословни подаци);

*−* врсти објекта (објекат инспекцијског надзора је свака непокрет- ност у односу на коју се одређује предмет инспекцијског надзо- ра);

*−* локацији објекта и другим идентификационим обележјима обје- кта (бројеви катастарских парцела, адреса и др.);

*−* делатност која се обавља, односно активност која се врши у објекту;

*−* правном или фактичком основу коришћења објекта (својина, за- куп, други облик коришћења, државина и др.) од стране надзи- раног субјекта;

*−* површини или запремини објекта и техничким капацитетима објекта;

*−* овлашћењима, акредитацијама и другим исправама о усаглаше- ности с прописима или стандардима.

Подаци који су неопходни за вођење Регистра прибављају се у складу са законом којим се уређује електронска управа.

Пошто обе евиденције садрже одређене податке о личности (име и презиме, јединствени матични број грађана, адреса пребивалишта или

боравишта и други подаци неопходни за контакт), поступање с таквим подацима мора да се одвија сагласно закону којим се уређује заштита података о личности. Због тога су одређени: 1) законска сврха обраде таквих података (планирање и вршење инспекцијског надзора); 2) ру- ковалац подацима (инспекција која је у вршењу надзора, у складу с по- себним законом, извршила упис података) и 3) право на увид у уписане податке. Ово право имају, поред инспектора, руководилац инспекције, службена лица с посебним овлашћењима који обављају надзор и служ- бену контролу и Координациона комисија. Надзирани субјекат на којег се подаци односе има право на увид у такве податке у складу са ЗУП- ом и Законом о заштити података о личности. Подаци о којима је реч представљају поверљиве податке и не могу се користити у сврхе које нису предвиђене законом, а трајно се чувају.

Поменутом уредбом Владе о изгледу обрасца и начину вођења евиденција о инспекцијском надзору уређена су у следећа питања: да се евиденција води по начелима уредности и тачности, а по хро- нолошком реду; да податке у евиденцију уноси инспектор и службе- ник овлашћен за вршење инспекцијског надзора или друго овлашћено лице по налогу инспектора, службеника овлашћеног за вршење ин- спекцијског надзора или руководиоца инспекције; и да је инспектор или друго овлашћено лице дужно да податке о спроведеном надзору унесе у евиденцију у року од три дана од дана сачињавања записника, предузете радње и пријема акта, односно сазнања за чињеницу која се уноси у евиденцију.

#### *Годишњи извештај о раду и показатељи* делотворности инспекцијског надзора

Као и други органи државне управе, инспекција је дужна да припреми годишњи извештај о свом раду. Тај извештај доставља Координационој комисији ради добијања сагласности и потом га обја- вљује на веб-презентацији инспекције.

Годишњи извештај о раду инспекције сачињава се према оба- везним (законом прописаним) елементе, о којима треба да се пруже информације и подаци с објашњењима. Обавезни елементи годишњег извештаја прописани су у 17 тачака и они, укратко, обухватају податке о: превентивном деловању инспекције и облицима тог деловања; ни- воу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са за- коном и другим прописом (који се мери помоћу контролних листа); ко- рективном деловању инспекције (броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе); утврђеним нерегистрованим субјектима и мерама спроведеним према њима; остварењу плана и ваљаности пла- нирања инспекцијског надзора и оствареном нивоу координације с

другим инспекцијама; материјалним, техничким и кадровским ресур- сима инспекције и њиховом коришћењу; придржавању рокова за пос- тупање; законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору; решавању приговора и притужби на рад инспекције; програмима струч- ног усавршавања које су похађали инспектори и службеници овлашће- ни за вршење инспекцијског надзора; поднетим иницијативама за изме- не и допуне закона и других прописа; мерама и проверама предузетим у циљу потпуности и ажурности података у информационом систему; стању у области извршавања поверених послова инспекцијског над- зора; исходима поступања правосудних органа по захтевима за покре- тање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривич- ним пријавама које је поднела инспекција. Уз годишњи извештај о раду инспекција доставља преглед (списак) постављених радних циљева ин- спектора и збирни приказ њиховог извршавања.

Наведени обавезни елементи годишњег извештаја о раду инспек- ције истовремено представљају *показатеље делотворности инспек- цијског надзора.* Ти показатељи служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника.

Годишњи извештаји о раду инспекција анализирају се ради ост- варења два циља: да би се проценио степен остварености стратеш- ког плана и да би се иницирале мере за унапређење инспекцијског надзора. Ове мере иницира и објављује их на интернет страници Координациона комисија.

# Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора

#### *Руководилац инспекције*

Руководилац инспекције је лице које је актом надлежног органа постављено или распоређено и овлашћено да руководи радом ин- спекције. Поред општих услова из Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у органима аутономне покрајине и је- диницама локалне самоуправе, руководилац инспекције мора да ис- пуњава и следеће услове: 1) услове утврђене ЗИН-ом за рад на радном месту инспектора (видети следеће потпитање) и 2) да има најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора**,** односно у области која је под надзором те инспекције.

Уз овлашћења која служе руковођењу радом инспекције прописа- но је да руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. То значи да он може и непосредно обавља- ти послове инспектора и да тада има положај, овлашћења, дужности и одговорности као и други инспектори.

#### *Инспектор и испит за инспектора*

Инспектори су носиоци послова инспекцијског надзора, тако да надлежна инспекција врши те послове преко инспектора. Као што ће то бити изложено у наредном потпитању, под одређеним условима за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору може се при- времено овластити и службеник који није инспектор. Та лица и инспек- тор, као и руководилац инспекције, јесу службена лица инспекције.

Услови за радно место инспектора у органима државне управе јесу: стечено прописано образовање, радно искуство у струци, поло- жен државни стручни испит и испит за инспектора и други услови про- писани за рад у органима државне управе (односно за рад у покрајин- ским, општинским и градским органима). Може бити распоређен на радно место инспектора у следећим звањима:

1. у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или у одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка и изрицање управних мера у инспекцијском надзору;
2. у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка или предузимање радњи у инспекцијском надзору.

Распоређивање у звања оних инспектора који су службеници покрајинских, општинских и градских органа уређује се Законом о за- посленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоу- праве.

Поред других дужности инспектора, ЗИН посебно утврђује њихо- ву дужност да у свом раду користи функционални јединствени инфор- мациони систем.

Као један од услова за радно место инспектора прописан је *ис- пит за инспектора*, за чије полагање је припремљен и овај приручник. Испит је правно регулисан ЗИН-ом и Правилником о испиту за инспек- тора из 2020. године. Овим правилником уређени су: програм и начин полагања испита, састав и начин рада комисије за спровођење испита, накнада за рад комисије, изглед и садржина обрасца уверења о поло- женом испиту, начин издавања уверења о положеном испиту и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту.

Испит за инспектора спроводи комисија коју образује министар надлежан за послове државне управе. *Дужност да полажу испит* имају

(1) лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном мес- ту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни од- нос на радном месту инспектора на неодређено време а нема положен испит за инспектора (у року од шест месеци од дана заснивања радног односа) и (2) лице које је као приправник први пут засновало радни од- нос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора (до окончања приправничког стажа). Ако наведена

лица не положе испит у наведеним роковима престаје им радни од- нос, односно не могу бити распоређена на радно место инспектора. Од обавезе полагања испита били су ослобођени инспектори који су у време ступања ЗИН-а на снагу имали најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора и испуњавали услове за обављање послова инспекцијског надзора.

Испит за инспектора *могу полагати* и друга лица која су се оспо- собила за самосталан рад у струци и самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за оба- вљање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

#### *Давање овлашћења службенику који није инспектор и* поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор

Као привремено решење, могућност давања овлашћења службе- нику који није инспектор може се користити у случају одсутности или дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околнос- ти везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року. Тада руководилац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора, и то док трају те околности.

Друга могућност за давање овлашћења службенику који није ин-

спектор трајне је природе. Она се може користити када у одређеној об- ласти, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским над- зором. Тада инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора може вршити службеник који испуњава прописане услове и кога овласти руководилац инспекције.

Постоји и могућност да се законом повери вршење појединих стручних послова инспекције лицу које није службеник. Та могућност се утврђује посебним законом.

#### *Самосталност у раду*

Устав прописује да је државна управа самостална, везана Уставом и законом и за свој рад одговорна Влади. Као прво од начела за де- ловање органа државне управе, Закон о државној управи утврђује да су ти органи самостални у вршењу својих послова и да раде у окви- ру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Закон о државним службеницима не говори изричито о самосталности, али забрањује било коме да врши утицај на државног службеника да

нешто чини или не чини супротно прописима, што и јесте суштина на- чела самосталности.

Према ЗИН-у, самосталност инспектора јесте његова самосталност у раду која се простире у границама његових овлашћења утврђених законом и другим прописом, а из ње произлази и његова лична одго- ворност за свој рад.

Ради заштите самосталности инспектора у раду забрањује се било коме да искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућава или омета инспектора у обављању ин- спекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. Исту заштиту самосталности као инспектор ужива у свом раду и служ- беник који је овлашћен за вршење инспекцијског надзора.

#### *Стручно усавршавање*

Право и дужности стручног усавршавања имају инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора. Остварују га у складу са законом који уређује права и дужности државних служ- беника, односно законом који уређује прaвa и дужнoсти из рaднoг oднoсa зaпoслeних у oргaнимa aутoнoмних пoкрajинa и jeдиницaмa лoкaлнe сaмoупрaвe, као и посебним законом.

На општи начин уређено у ЗИН-у, право и дужност стручног уса- вршавања детаљно се уређује Законом о државним службеницима, Законом о запосленима у органима аутономних покрајина и једини- ца локалне самоуправе и посебним законима за поједине области ин- спекцијског надзора, а начин реализације стручног усавршавања и Законом о Националној академији за јавну управу.

#### *Службена легитимација*

Званична исправа којом инспектор доказује своје службено својство и идентитет јесте службена легитимација. Издаје је руково- дилац инспекције, а инспектор има право и дужност да је користи док обавља послове инспекцијског надзора.

Садржину службене легитимације прописује ЗИН, а изглед обрасца те легитимације министар надлежан за послове државне управе пра- вилником (на снази је правилник из 2015. године). Постоје и посебни правилници о изгледу службене легитимације за поједине инспекције (на пример, за управне инспекторе и за инспекторе за заштиту живот- не средине). Законом о трговини прописано је да тржишни инспектор, поред службене легитимације, има и службену значку.

Службена легитимација садржи: мали грб Републике Србије; ор- ганизациони положај и назив надлежне инспекције; име и презиме

инспектора; фотографију инспектора; јединствени број легитима- ције; области у којима је инспектор надлежан да врши надзор и овла- шћења инспектора за предузимање радњи и налагање мера у инспек- цијском надзору; потпис и печат надлежног органа. Испод малог грба Републике Србије, стоји назив Република Србија, испод којег се додаје назив аутономне покрајине (ако је реч о покрајинском инспектору), односно назив општине и града (ако је реч о општинском или град- ском инспектору). Организациони положај означава се називом ор- гана државне управе у чијем је саставу инспекција, односно називом покрајинског, општинског или градског органа у чијем је саставу ин- спекција. У погледу овлашћења наводи се да је ималац легитимације овлашћен да предузима радње и изриче мере које су за инспектора утврђене ЗИН-ом и законом или прописом који уређује поједину об- ласт надзора (наводи се назив закона или прописа или се они збир- но означавају, нпр. законима и другим прописима из области животне средине). Легитимација је у виду књижице, с корицама обложеним ко- жом тамноплаве боје.

Када инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овла-

шћење које му се издаје садржи елементе службене легитимације, осим фотографије. Оно има карактер службене легитимације и корис- ти се као и службена легитимација.

#### *Притужбе на рад службених лица инспекције*

Као и у случају других органа власти, свако лице има право да, ко- ристећи своје уставно право, поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспек- цијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или непра- вилном радњом или несавесним радом повређена права или слободе. Притужбе се подносе и решавају у складу са законом којим се уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе. Начин подношења притужби треба да буде прикладан (да није компликован), а поводом притужбе треба да се спроведе поступак и установи да ли је било незаконитих или непра- вилних радњи или несавесног рада руководиоца инспекције, инспек- тора или овлашћеног службеника. Ако се утврди да је тога било, тре- ба предузети одговарајуће дисциплинске и друге мере. На притужбу треба да се одговори у року од 15 дана од дана њеног пријема, ако је

подносилац тражио одговор.

ЗИН уређује и то да је на притужбу поднету против лица овлашће- ног за вршење инспекцијског надзора дужан да одговори непосред- ни руководилац тог лица, односно орган надлежан за вршење надзо- ра над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење у року од 15 дана од дана подношења притужбе.

#### *Посебни случајеви одговорности службених лица инспекције*

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају одговорности за повреде радне дужности као и други државни, покрајински, општински и градски службеници. Такве одго- ворности су утврђене прописима о државним службеницима (за ин- спекторе који су државни службеници), односно прописима о служ- беницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (за инспекторе који су службеници покрајинских, општинских и градских органа) и деле се на лакше и теже.

Поред таквих одговорности имају и посебне – додатне одговор- ности које утврђује ЗИН. Према том закону, инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора посебно је одговоран у следећа четири случаја:

*−* ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;

*−* ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покре- не поступак утврђен одредбама ЗИН-а, а био је дужан да то учини;

*−* ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења;

*−* ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзи- раних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском над- зору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности с положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла.

Наведене четири повреде радних дужности представљају теже по- вреде радне дужности.

#### *Унутрашња контрола*

Потреба за унутрашњом контролом нарочито је потребна код оних органа који имају шира овлашћења према грађанима и правним ли- цима у обављању својих послова. Такав орган јесте и инспекција. Циљ унутрашње контроле је у обезбеђењу и контроли законитости у вр- шењу послова инспекцијског надзора.

За вршење послова унутрашње контроле инспекције може се у оквиру министарства образовати унутрашња организациона једини- ца или овластити одређени државни службеници. Контролом се тада обухвата и вршење поверених инспекцијских послова. И надлежни покрајински, општински и градски орган може образовати унутра- шњу контролу инспекције из своје изворне надлежности. На вршење

унутрашње контроле инспекције сходно се примењују одредбе ЗИН-а и закона којим се уређује општи управни поступак (ЗУП).

Као услови за обављање послова унутрашње контроле захте- вају се (1) најмање три године радног искуства на пословима инспек- цијског надзора или најмање седам година радног искуства на посло- вима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку и (2) положен испит за инспектора.

Унутрашња контрола поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иниција- тиви, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзо- ра који се писано обрате унутрашњој контроли инспекције имају право на заштиту у складу са законом којим се уређује заштита узбуњивача.

ЗИН не уређује која су овлашћења унутрашње контроле у вршењу контроле и какве мере она може предложити руководиоцу поводом утврђеног стања, већ само то да се извештај о раду унутрашње кон- троле доставља министру надлежном за одговарајућу област инспек- цијског надзора најмање два пута годишње. Ближе уређивање по- менутих питања очигледно је препуштено министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора, који је овлашћен да про- пише облике и начин вршења унутрашње контроле. О томе сведочи и садржина једног од таквих правилника, који је узет као пример (реч је о Правилнику о облику и начину вршења унутрашње контроле ин- спекције у области радних односа и безбедности и здравља на раду и у области социјалне заштите, донетом 2017. године). Према том пра- вилнику, унутрашња контрола се спроводи у поступку који је сличан поступку инспекцијског надзора, а унутрашња контрола има овла- шћење да поводом утврђеног чињеничног стања сачини свој налаз и мишљење и у њему предложи мере надлежном старешини које би требало предузети, како ради унапређења законитости и правилности рада инспектора тако и према инспекторима који су начинили про- пусте у свом раду.

Кад је реч о инспекцијским пословима из изворне надлежности покрајинских, општинских и градских органа, облике и начин вршења унутрашње контроле ближе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

#### *Надзор управне инспекције*

Послове инспекцијског надзора над применом одредби ЗИН-а којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспек- цијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског

надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе ко- мисије, врши управна инспекција.

Специфичност управне инспекције јесте управо у томе што она врши инспекцијски надзор над поступањем управе у погледу пошто- вања одређених закона. Конкретније, према Закону о управној ин- спекцији (2011), она врши 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 информа- цијама од јавног значаја. Уз то, обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност, какав је случај и са ЗИН-ом.

Надзирани субјекти које управни инспектори првенствено надзи- ру јесу органи државне управе, службе судова, јавних тужилаштава, Државног правобранилаштва, службе Народне скупштине, председни- ка Републике, Владе, Уставног суда и службе органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и други имаоци јавних овлашћења. Као што се види, изузев ималаца јав- них овлашћења, реч је о органима, па се у Закону о управној инспек- цији уместо појма „надзирани субјекат“ користи појам *надзирани орган.*

Већ је поменуто да је управна инспекција организована као орган у саставу министарства надлежног за државну управу. Поступак ин- спекцијског надзора који је у надлежности ове инспекције сличан је у низу елемената и у главним цртама поступку који уређује ЗИН, али има и своје не тако мале специфичности.

#### *Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и* службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора

*Руководилац инспекције* може бити учинилац четири прекршаја за које се изриче новчана казна (која је прописана у распону од мини- малног до максималног износа). Прекршај руководиоца инспекције постоји ако инспекција:

*−* не спроводи план инспекцијског надзора, а не постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају;

*−* не објави план инспекцијског надзора на својој интернет стра- ници;

*−* не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзо- ра, не примењује их и не објави их на својој интернет страници;

*−* не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници.

Инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског над- зора могу бити учиниоци шест прекршаја за које се такође изриче нов- чана казна прописана у распону. Прекршај постоји ако инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора:

*−* не уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор, од- носно не покаже му налог и не предочи његову садржину када надзирани субјекат одбија уручење налога за инспекцијски над- зор;

*−* врши противно разлозима утврђеним ЗИН-ом инспекцијски над- зор ван радног времена надзираног субјекта који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физич- ка или правна лица обављају делатност или врше активност;

*−* не изда надзираном субјекту потврду о одузетом предмету;

*−* располаже привремено одузетим предметима, када ЗИН-ом или другим законом друкчије није прописано (тј. располаже супро- тно закону);

*−* одреди да се одузети предмети продају када они нису подлож- ни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања пред- мета знатни, као и када ови предмети не испуњавају прописане услове за стављање у промет;

− лицу које је поступило према акту о примени прописа у погле- ду предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту а да није дошло до остварења изу- зетних услова за изрицање мере.

# Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта, трећих лица и одговорних лица у органима

За све прекршаје о којима је реч у оквиру овог питања прописа- не су новчане казне у распону од минималног до максималног изно- са, које суд одмерава у зависности од конкретних околности поједи- ног случаја. Када су учиниоци прекршаја правна лица, предузетници и физичка лица, законодавац се руководио правилом према којем су прописане казне за правно лице највеће, за предузетника нешто мање и за физичко лице најмање. Када је правно лице учинилац прекршаја, постојаће и одговорност за прекршај одговорног лица (директора) у том правном лицу. Даље се посебно излажу прекршаји појединих ка- тегорија субјеката из наслова овог питања.

За кршење закона од стране *надзираног субјекта – правног лица, предузетника и физичког лица* прописана су три прекршаја:

1. први од прекршаја чини надзирани субјекат који инспектору не омогући несметан инспекцијски надзор, пошто му инспектор предо- чи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор или пошто инспектор, после одбијања уручења налога, предочи налог и

његову садржину или приступи инспекцијском надзору кад налог није издат (за исти прекршај казниће се новчаном казном и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица);

1. други прекршај ће постојати ако надзирани субјекат не извр- ши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор (и у овом случају је прописана казна за одго- ворно лице у правном лицу, а о овом прекршају је било речи код из- вршења решења);
2. трећи прекршај надзираног субјекта ће постојати ако овлашће- но лице правног лица, предузетник или физичко лице не буде присут- но на месту вршења инспекцијског надзора (и за овај прекршај кажња- ва се одговорно лице у правном лицу).

*Нерегистровани субјекат* потпада под прекршајну одговорност по више основа. Прво, ако је реч о физичком лицу које обавља делатност или врши активности као нерегистровани субјекат, то лице се кажњава новчаном казном, а та казна је већа ако оно обавља делатности или ак- тивности које су дозвољене једино у форми правног лица. Друго, прекр- шај постоји и када правно лице или предузетник обављају одређену делатност или врше активност за коју нису уписани у посебан регис- тар или немају сагласност или то чине без пријаве надлежном органу. Поред новчане казне правном лицу, у том случају се изриче и новчана казна одговорном лицу у том правном лицу. Код оба наведена прекр- шаја изриче се и заштитна мера одузимања предмета од нерегистрова- ног субјекта, прописана посебним законом. И као посебан, трећи прекр- шај нерегистрованог субјекта, прописан је прекршај који он чини ако не изврши односно не обезбеди извршење решења инспектора (о мерама за отклањање незаконитости, забрани обављања делатности, заплени робе, документације и других предмета). И код овог прекршаја је про- писана новчана казна за одговорно лице у правном лицу.

*Трећа лица* – *правна лица, предузетници и физичка лица* могу бити учиниоци два прекршаја, и то:

*−* ако инспектору не дозволе приступ пословном и другом нес- тамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници, ко- рисници или држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у на њему или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху;

*−* ако располажу доказима и другим подацима потребним за ин- спекцијски надзор, а не пруже их инспектору и не омогуће му саслушање сведока, у року прописаном ЗИН-ом.

Поред два наведена прекршаја, трећа лица могу бити и учиниоци прекршаја у поступку извршења решења инспектора, о чему је било речи код извршења решења. Код овог, као и у претходно наведена два прекршаја, новчаној казни подлеже и одговорно лице у правном лицу.

И на крају, посебно су прописани прекршаји које могу почини- ти *одговорна лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овла- шћења.* Прописана су два прекршаја за које се кажњава одговорно лице наведених органа, и то:

*−* ако не достави благовремено Координационој комисији подат- ке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за оба- вљање њених послова и задатака;

*−* ако не достави благовремено инспектору јавне исправе и подат- ке из евиденција, односно регистара које води, а који су неопход- ни за инспекцијски надзор.

Уз та два прекршаја, прописан је и прекршај који може починити *руководилац и овлашћено службено лице другостепеног органа* ако дру- гостепени орган, након што поништи првостепену одлуку инспектора која је већ једанпут била поништена, упути предмет инспекцији на по- новни поступак, уместо да сам реши ту управну ствар.

#### *ПРАВНИ ИЗВОРИ*

1. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22.
2. Закон о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 15/18.
3. Закон о управној инспекцији, „Службени гласник РС“, број 87/11.
4. Закон о државној управи,„Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.
5. Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22.
6. Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон.
7. Закон о главном граду, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – други закон, 101/16 – други закон, 37/19 и 111/21 – други закон.
8. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине,

„Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 – одлука УС.

1. Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19.
2. Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 39/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – одлука УС, 14/16, 76/18 и 95/18 – други закон.
3. Закон о ветеринарству, „Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19 – др. закон.
4. Закон о комуналним делатностима, „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18.
5. Закон о санитарном надзору, „Службени гласник РС“, број 125/04.
6. Закон о трговини, „Службени гласник РС“, број 52/19.
7. Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09,

99/14, 94/17, 95/18, 157/20 и 142/22.

1. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама ло- калне самоуправе,„Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – други закон, 95/18 и 114/21.
2. Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
3. Уредба о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспек- цијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
4. Правилник о испиту за инспектора, „Службени гласник РС“, број 15/20.
5. Правилник о општем изгледу обрасца записника о инспекцијском надзору, „Службени гласник РС“, број 81/15.
6. Правилник о изгледу обрасца службене легитимације инспектора,

„Службени гласник РС“, број 81/15.

1. Правилник о обрасцу службене легитимације инспектора за зашти- ту животне средине, „Службени гласник РС“, бр. 5/14 и 81/15 – дру- ги правилник.
2. Правилник о службеној легитимацији управног инспектора,

„Службени гласник РС“, бр. 5/12, 94/12, 43/15 и 81/15 – други пра- вилник.

1. Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посеб- ним елементима плана инспекцијског надзора у области културе,

„Службени гласник РС“, број 10/22.

1. Правилник о облику и начину вршења унутрашње контроле ин- спекције у области радних односа и безбедности и здравља на раду и у области социјалне заштите,„Службени гласник РС“, број 118/17.
2. Одлука о образовању Координационе комисије, „Службени гласник РС“, број 144/22.
   1. **ОСНОВИ ПРАВА ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА И ДРУГИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКАТА**

**И ПРИВРЕДНОГ ПОСЛОВАЊА**

# Основи Закона о привредним друштвима

Законом о привредним друштвима (у даљем тексту: ЗПД) уређује се правни положај привредних друштава (у даљем тексту: друштва) и других облика организовања у складу са ЗПД, а нарочито њихово оснивање, управљање, статусне промене, промене правне форме, престанак и друга питања од значаја за њихов положај, као и правни положај предузетника. Одредбе ЗПД примењују се и на облике оба- вљања привредне делатности који су основани и послују у складу са посебним законом, осим ако је тим законом друкчије прописано. Већ овако утврђен предмет ЗПД указује на велики значај овог закона за стварање што повољнијег пословног окружења битног за развој при- вреде Републике Србије и пословање привредних субјеката на њеној територији.

За разлику од целине ЗПД, *основи ЗПД* требало би да означавају ње- гов темељни део, тј. оно што је најбитније у његовим одредбама (кон- цепт и основна решења ЗПД) и, с тим у вези, оно на чему се те одредбе заснивају и где им је место у правном систему. Конкретнија решења ЗПД обрађена су касније у овом приручнику (у даљем тексту: Приручник), али и она у складу са сврхом Приручника и чињеницом да је ЗПД мењан и допуњаван сваке две до три године. Ради се, наиме, о законској мате- рији подложној честим променама, како у Европској унији којој тежи- мо тако и у нашој земљи. Привредно, а посебно корпоративно право настало је много касније од казненог и управног права. Осим чињени- це да уређује тако „живу материју“, ЗПД треба да оствари два наоко су- протстављена циља. Први је да на потпун и прецизан начин уреди прав- ни положај и пословање привредних субјеката, а други је да при томе не наруши уставна начела о самосталности привредних субјеката и о слободи предузетништва. У том смислу ЗПД се нашао у теснацу између државног и корпоративног права. Садржи низ императивних одредби које су истовремено и релативизоване, тако што су уз већину правила прописани и изузеци, као простор за друкчија решења (саморегулати- ву привредних субјеката). Осим тога, ЗПД оптерећују и његови поједи- ни делови који су нормативно до детаља обрађени, што није уобичаје- но за законски текст (нпр. о седницама скупштине и других органа), или

се понављају (нпр. о регистрацији, заступању, заштити поверилаца, на- длежностима утврђеним и збирно и појединачно). Најзад, материју о акционарским друштвима додатно оптерећују и бројни изузеци који се односе само за јавна акционарска друштва, а не и на нејавна.

Стога бисмо, без узимања у обзир мање важних правила, изузе- така, детаља и понављања, као основе ЗПД могли означити његове најбитније одредбе, тј. оне којима су конципирана основна решења о друштвима и предузетницима, као и с њима повезане одредбе по- себних закона о другим облицима обављања привредне делатности (задруге, удружења) на чију привредну делатност се ЗПД супсидијарно примењује, тј. ако посебним законом за те облике није друкчије про- писано. Та основна решења из ЗПД и посебних закона односе се на: 1) друштва, тј. на општи појам друштава, њихова основна обележја, ос- нивање, регистрацију, одговорност, обавезе, заступање и заступнике, имовину и капитал; 2) предузетнике – појам, регистрацију, имовину, од- говорност, запослене, прекид делатности, губитак својства предузетни- ка; 3) правне форме друштава (ортачко, командитно друштво, друштво с ограниченом одговорношћу, акционарско); 4) унутрашњи надзор и контролу пословања; 5) спољашњи надзор – финансијске извештаје и њихову ревизију; 6) промене правне форме и статусне промене; 6) по- везивања друштава; 7) ликвидацију друштава; 8) огранке друштава; 9) представништва страних друштава; 9) задруге; 10) удружења. Иако се задруге и удружења не баве само привредним пословањем, сматра- мо и њих привредним субјектима. У прилог овом ставу послужићемо се дефиницијом из Закона о тржишту капитала према којој привредни субјект јесте субјекат који се бави економском делатношћу, односно делатношћу која се састоји од нуђења робе или услуга на тржишту, без обзира на његов правни статус и начин на који се финансира. С обзи- ром на то, основе ЗПД чине оне његове одредбе којима се обезбеђује самосталност свих тих привредних субјеката, равноправност приватне, задружне и јавне својине којом управљају и јемчи им се слобода пре- дузетништва и једнак правни положај на тржишту робе, рада, капита- ла и услуга у Републици Србији (у даљем тексту: РС).

Одговор на питање на чему се одредбе и основна решења ЗПД заснивају, може се потражити у документима јавних политика, пре свега у Преговарачкој позицији РС за Међувладину конференцију о приступању РС Европској унији за Поглавље – 6 „Право привредних друштава“ којом се РС обавезала да ће у свој правни систем преузе- ти правне тековине Европске уније из области корпоративног права са којима домаћи прописи из ове области нису били усаглашени, као и у Програму за унапређење позиције РС на ранг-листи Светске бан- ке о условима пословања – *Doing Business* за период 2020–2023. годи- не са Акционим планом, као и у другим документима јавних полити- ка. У складу с тим документима, одредбе ЗПД усаглашавају се, између

осталог, са Директивом (ЕУ) 2017/1132 Европског парламента и Савета од 14. јуна 2017. године о одређеним аспектима компанијског права, другим директивама и препорукама, а ствара се и повољан амбијент за непосредну примену на територији РС регулаторних инструмената из права Европске уније, као што су Уредба Савета (ЕЗ) број 2157/2001 од 8. октобра 2001. године о статуту европског друштва – (СЕ) и Уредба Савета 1985/2137/ЕЕЗ о Европској економској интересној групацији (ЕЕИГ). До сада су врхунац у овом погледу достигле измене и допу- не ЗПД од 2018. године и у складу с тим се, почев од 1. јануара 2025. године, у РС могу оснивати Европско акционарско друштво (Societas Europea) и Европска економска интересна групација. То показује да се ЗПД све више заснива на правним тековинама Европске уније из об- ласти корпоративног права и благовремено усклађује са променама које се у међувремену врше у тој области.

Место ЗПД у домаћем правном систему опредељено је, пре свега, реализацијом овлашћења РС из члана 97. став 1. тачка 6) Устава да, из- међу осталог, уређује и обезбеђује јединствено тржиште, правни поло- жај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности. Доношењем ЗПД уређен је значајан део наведених питања. Истовремено, ЗПД је инкорпориран у наш правни систем тако да садржи самосвојна, али и комплементарна решења с низом других закона, као што су Закон о Агенцији за привредне регистре, Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, Закон о кла- сификацији делатности, Закон о тржишту капитала, Закон о рачуновод- ству, Закон о ревизији, Закон о девизном пословању, Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписаним у регистар, Закон о електронској управи (на које се ЗПД ослања), Закон о задругама, Закон о удружењима, Закон о задужбинама и фондацијама (који се на ЗПД ос- лањају) и други закони којима су уређени правни положај и делатност организација које се примарно или ради остваривања других циљева баве привредним пословањем.

У складу с тим, основи ЗПД и, у целини, Основи права привред- них друштава и других привредних субјеката и привредног пословања, како гласи назив овог предмета, биће у Приручнику обрађени тако да пруже битне одговоре на питања из Програма испита. Том циљу биће подређена обрада целокупне материје, с нагласком превасходно на оно битно, као и на детаље важне за разумевање онога што је значај- но, а не на дословно репродуковање на испиту.

# Појам и основна обележја привредног друштва

*Друштво*, према ЗПД, јесте правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити. Овако одређен општи појам друштва састоји се од два елемента: један је својство (статус) друштва, а други је делатност

друштва и њен циљ (добитна делатност). Својство правног лица стиче се регистрацијом – уписом у Регистар привредних субјеката (у даљем тексту: Регистар). Приликом регистрације обавезно се у Регистар упи- сује и претежна делатност друштва. У Регистар се уписује и више дру- гих података, о чему ће касније бити речи. Према ЗПД, друштво, осим претежне делатности, може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене, независно од тога да ли су одређене оснивачким актом, односно статутом. Ова законска прокламација има своја огра- ничења, будући да се према посебним законима поједине делатнос- ти могу обављати само ако су регистроване као претежне делатности. Тиме се искључује могућност да једно друштво обавља више делатнос- ти, што значи да је потребно основати више друштава за вршење де- латности које се могу обављати само као претежне делатности. Осим тога, посебним законом може се условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта (лиценце, сертификата и сл.) надлежног органа. Таквих делатности има више. Најзанимљивије су оне код којих је регистрација услов за издавање поменутог акта надлежног органа, а тај акт је услов за обављање делатности. Пример такве нормативне „пловидбе укруг“ јесте решење из закона којим је уређено приватно обезбеђење, пре- ма којем је један од услова за издавање лиценце за вршење делатнос- ти приватног обезбеђења упис у Регистар са шифром делатности при- ватног обезбеђења и услуге система обезбеђења. Међутим, посебни закони и њима уведени посебни регистри и евиденције јесу и погод- ност за инспекторе, на пример када треба да утврде да ли је регистро- вана (уписана) претежна делатност и стварно (фактички) претежна де- латност друштва и уколико утврде несагласност да обавесте надлежни орган за Регистар ради промене уписаних података, односно усаглаша- вања уписаних података са стварним стањем, у јавном интересу.

*Правне форме друштава*, са члановима у свом саставу, јесу: 1) ор- тачко друштво, са ортацима; 2) командитно друштво, са комплемен- тарима и командиторима; 3) друштво с ограниченом одговорношћу, са члановима тог друштва; 4) акционарско друштво, са акционарима. Члан друштва може бити физичко и правно лице. Ортаци, комплемен- тари, командитори и чланови друштва с ограниченом одговорношћу и подаци о њима уписују се у Регистар, а акционари у регистар про- писан законом којим се уређује тржиште капитала (у даљем тексту: Централни регистар). Уобичајено је схватање да код друштава с огра- ниченом одговорношћу и акционарских друштава (друштава капита- ла) својство лица није важно, док се ортачка и командитна друштва (друштва лица) оснивају с обзиром на својства лица. Касније ћемо ви- дети да се највише води рачуна о личним својствима чланова задруга, због чега се ни сам статус задругара не може стећи само на основу уп- лате улога или чланарине, односно уноса улога.

*Посебне дужности према друштву* које имају одређена лица пред- стављају обележје по коме се друштво разликује од других субјеката. С тим су повезани и специфични облици унутрашњих односа у друштву, засновани на потреби деловања свих у најбољем интересу друштва како би се заштитили сопствени интереси и интереси друштва као це- лине. Стога, ЗПД одређује лица која имају посебне дужности према друштву и с њима повезана лица, како повезана у односу на одређе- но физичко лице тако и у односну на одређено правно лице. О појму

„повезано лице“ биће овде још речи, али већ сада је важно уочити да су и наведене посебне дужности и повезаности (и посебно дужна лица и повезана лица) у суштинској корелацији са учешћем (значајним или већинским) свих тих лица у основном капиталу друштва, из ког про- излази и њихов мањи или већи контролни утицај у друштву. *Значајно учешће* у основном капиталу постоји ако једно лице, самостално или с другим лицима која с њим делују заједно, поседује више од 25% пра- ва гласа у друштву. *Већинско учешће* у основном капиталу постоји ако једно лице, самостално или с другим лицима која с њим делују зајед- но, поседује више од 50% права гласа у друштву. Сматра се да је од- ређено лице *контролни члан друштва* увек када то лице самостално или с повезаним лицима поседује већинско учешће у основном капи- талу друштва.

Према ЗПД, посебне дужности према друштву имају: 1) орта- ци и комплементари; 2) чланови друштва с ограниченом одговорно- шћу који поседују значајно учешће у основном капиталу друштва или члан друштва с ограниченом одговорношћу који је контролни члан друштва; 3) акционари који поседују значајно учешће у основном ка- питалу друштва или акционар који је контролни акционар друштва;

4) директори, чланови надзорног одбора, заступници и прокуристи;

5) ликвидациони управник. Оснивачким актом односно статутом могу се и друга лица одредити као лица која имају посебне дужности према друштву. Дужност да извршавају своје послове савесно, с пажњом до- брог привредника, и у разумном уверењу да делују у најбољем интере- су друштва имају лица наведена под 4) и 5). Дужност чувања пословне тајне, дужност избегавања сукоба интереса, као и дужност пријављи- вања (на одобрење) одбору директора, односно надзорном одбо- ру ако је управљање друштвом дводомно, послова и радњи у којима постоји лични интерес имају сва наведена лица. Дужност поштовања забране конкуренције имају лица наведена под 1) до 4) која без одо- брења одбора директора или надзорног одбора не могу бити на било који начин ангажована у конкурентском друштву, код предузетника и сл. Начин испуњења ових дужности и заштита друштва (судска и дру- га) у случају њиховог неиспуњења уређени су у ЗПД детаљније, али ћемо се задржати на до сада реченом, јер то одговара опсегу и наме- ни Приручника.

У односу на одређено физичко лице, повезаним лицем у смислу ЗПД сматра се: 1) његов крвни сродник у правој линији, крвни сродник у побочној линији закључно с трећим степеном сродства, супружник и ванбрачни партнер ових лица; 2) његов супружник и ванбрачни парт- нер и њихови крвни сродници закључно с првим степеном сродства;

3) његов усвојилац или усвојеник, као и потомци усвојеника; 4) друга лица која с тим лицем живе у заједничком домаћинству.

У односу на одређено правно лице, повезаним лицем, у смислу ЗПД, сматра се: 1) правно лице у којем то правно лице поседује значај- но учешће у капиталу, или право да такво учешће стекне из конвер- тибилних обвезница, вараната, опција и сл.; 2) правно лице у којем је то правно лице контролни члан друштва (контролисано друштво); 3) правно лице које је заједно с тим правним лицем под контролом трећег лица; 4) лице које у том правном лицу поседује значајно учешће у ка- питалу, или право да такво учешће стекне из конвертибилних обвез- ница, вараната, опција и сл.; 5) лице које је контролни члан тог правног лица; 6) лице које је директор и члан органа управљања или надзора тог правног лица. Контролом која се овде наводи сматра се право или могућност једног лица да, самостално или с другим лицима која с њим заједнички делују, врши контролни утицај на пословање другог лица путем учешћа у основном капиталу, уговора или права на именовање већине директора или чланова надзорног одбора. Заједничко дело- вање постоји када два или више лица, на основу међусобног изричитог или прећутног споразума, користе гласачка права у одређеном лицу или предузимају друге радње у циљу вршења заједничког утицаја на управљање или пословање тог лица.

# Оснивање и регистрација привредног друштва

#### *Оснивање*

*Оснивање друштва* могуће је на одређено или на неодређено време***.*** Сматра се да је друштво основано на неодређено време ако оснивачким актом или статутом није друкчије одређено. Ако оснивачким актом или статутом није противно одређено, могуће је да и друштво које је основа- но на одређено време, у складу с одредбама ЗПД, продужи време трајања или настави пословање као друштво основано на неодређено време.

*Оснивачки акт* је конститутивни акт друштва који има форму одлу- ке о оснивању ако друштво оснива једно лице или уговора о оснивању ако друштво оснива више лица. Приликом оснивања друштва, потпи- си на оснивачком акту оверавају се у складу са законом. У ортачком друштву, командитном друштву и друштву с ограниченом одговорно- шћу оснивачким актом уређују се управљање друштвом и друга пи- тања у складу са ЗПД за сваку поједину правну форму друштва.

*Статут*, поред оснивачког акта, има само акционарско друштво. Статутом се уређују управљање друштвом и друга питања у складу са ЗПД, ако посебним законом није друкчије прописано.

Оснивачки акт и статут сачињавају се у писаној форми и регис- трују у Регистру. Oснивачки акт и статут друштва обавезују лице које накнадно приступи друштву од дана стицања својства члана друштва, у складу са ЗПД.

*Измене оснивачког акта и статута* регулисане су тако што се: 1) оснивачки акт ортачког друштва, командитног друштва и друштва с ограниченом одговорношћу мења одлуком ортака, командитора и комплементара или скупштине, у складу са ЗПД; 2) оснивачки акт ак- ционарског друштва не мења; 3) статут акционарског друштва мења одлуком скупштине, у складу с одредбама ЗПД. Ваља приметити да ће касније промене статута акционарског друштва одударати од непроме- нљивог оснивачког акта тог друштва, чак и у случају да друштво проме- ни своју правну форму, на пример, у друштво с ограниченом одговор- ношћу. Законски заступник друштва је у обавези да после сваке измене оснивачког акта и статута сачини и потпише пречишћени текст тих до- кумената. Измене оснивачког акта и статута, као и пречишћени тексто- ви тих докумената после сваке такве измене, региструју се у Регистру. *Ништавост оснивачког акта* утврђује надлежни суд, а разлози ништавости, поступак за утврђивање и дејство ништавости прописани су одредбама ЗПД. Оснивачки акт је ништав: 1) ако нема форму пропи- сану у ЗПД или 2) уколико је делатност друштва која се наводи у осни- вачком акту супротна принудним прописима или јавном поретку или

1. ако не садржи одредбе о пословном имену друштва, улозима члано- ва, износу основног капитала или претежној делатности друштва или
2. уколико су сви потписници, у тренутку закључења оснивачког акта, били правно или пословно неспособни. Осим из наведених разлога ништавости, оснивачки акт се не може огласити ништавим по другом основу. Ништавост оснивачког акта друштва нема дејство на правне послове друштва са савесним трећим лицима. Командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари дужни су да уп- лате, односно унесу уписани капитал и изврше друге обавезе преузе- те према друштву, у мери у којој је то потребно ради измирења обаве- за друштва према савесним трећим лицима. Ортаци и комплементари одговарају солидарно и неограничено за обавезе друштва према са- весним трећим лицима.

*Уговори у вези с друштвом* закључују се измећу чланова друштва. Сваки члан друштва може закључити уговор у писаној форми с једним или са више чланова истог друштва, којим се регулишу питања од зна- чаја за њихове међусобне односе у вези с друштвом. Ти уговори произ- воде дејство искључиво између чланова друштва који су га закључили. Уговор у случају ортачког друштва назива се уговор ортака, у случају

командитног друштва и друштва с ограниченом одговорношћу уговор чланова, а у случају акционарског друштва уговор акционара.

#### *Регистрација*

*Регистрација друштава и предузетника, односно регистрација по- датака и докумената прописаних одредбама ЗПД* обавља се у Регистру, у складу са законом и другим прописима о регистрацији.

*Дејство регистрације* засновано је на начелу да трећа лица која се у правном промету поуздају у регистроване податке не могу сносити штетне правне последице проистекле из нетачно регистрованих пода- така. Важност дана објављивања регистрације види се из три решења која садржи ЗПД. Прво, сматра се да су трећа лица упозната с регистро- ваним подацима почев од наредног дана од дана објављивања регис- трације тих података у складу са законом о регистрацији. Друго, трећа лица могу доказивати да је за њих било немогуће да се током периода од 15 дана од дана објављивања регистрованих података упознају с тим подацима. Треће, друштво може доказивати да су трећа лица била или су морала бити упозната с документима друштва и подацима о друштву и пре њихове регистрације у складу са законом о регистрацији.

*Подаци и документи који се региструју* у складу са ЗПД, законом о регистрацији и подзаконским прописом (правилником) и које садр- жи Регистар су многобројни, а међу њима су: 1) пословно име; 2) адре- са седишта; 3) датум оснивања; 4) датум уписа, промене или брисања податка или документа; 5) матични број додељен од Републичког за- вода за статистику који је истовремено и регистарски број; 6) порес- ки идентификациони број (ПИБ); 7) регистарски бројеви додељени од Републичког фонда ПИО и Републичког завода за здравствено осигу- рање; 8) време трајања, ако су предузетник и привредно друштво ос- новани на одређено време; 9) правна форма, односно облик органи- зовања или ознака предузетника; 10) шифра претежне делатности; 11) податак о заступнику и границе његових овлашћења; 12) основни (ре- гистровани) капитал; 13) удео и улог члана; 14) процена вредности не- новчаног улога или документ надлежног органа субјекта регистрације о процени вредности неновчаног улога; 15) оснивачки акт; 16) статут. У зависности од врсте субјекта регистрације, Регистар садржи и податке о: 1) члановима и оснивачима; 2) задругарима, улогу задруга- ра, врсти задруге и податак о томе да ли се задруга оснива, односно послује с улозима или са чланаринама; 3) директору и члановима одбо- ра директора или извршног одбора; 4) председнику и члановима над-

зорног одбора; 5) председнику и члановима управног одбора.

Регистар може да садржи и податке о: 1) скраћеном пословном имену; 2) пословном имену на страном језику; 3) скраћеном послов- ном имену на страном језику; 4) прекиду обављања делатности преду-

зетника; 5) прокуристи; 6) пословођи и граници његових овлашћења; 7) огранку; 8) издвојеном месту предузетника; 9) обавези овере оснива- чког акта; 10) ликвидацији, принудној ликвидацији и стечају; 11) забе- лежбама; 12) резервисаним називима; 13) позивима, огласима и објави докумената; 14) адреси за пријем поште; 15) адреси за пријем елек- тронске поште; 16) бројевима рачуна у банкама.

*Пословно име друштва* обавезно садржи назив, правну форму и место у којем је седиште друштва. Под тим именом друштво послује и учествује у правном промету. Назив је карактеристични део пословног имена по коме се то друштво разликује од других друштава. Правна форма се у пословном имену означава: 1) за ортачко друштво: „ортач- ко друштво“ или скраћеницом „о.д.“ или „од“; 2) за командитно друштво:

„командитно друштво“ или скраћеницом „к.д.“ или „кд“; 3) за друштво с ограниченом одговорношћу: „друштво с ограниченом одговорно- шћу“ или скраћеницом „д.о.о.“ или „доо“; 4) за акционарско друштво:

„акционарско друштво“ или скраћеницом „а.д.“ или „ад“. Уз пословно име друштва у поступку ликвидације додаје се ознака„у ликвидацији“, а друштва у поступку принудне ликвидације – ознака „у принудној лик- видацији“. Скраћено пословно име, ако га друштво има, обавезно садр- жи назив и правну форму и користи се као и пословно име.

*Седиште друштва* је место и адреса на територији РС из кога се уп- равља пословањем друштва и које је као такво одређено оснивачким актом, статутом или одлуком скупштине, одлуком ортака или компле- ментара. Седиште се може мењати. Одлуку о промени седишта доно- си скупштина, ако оснивачким актом, односно статутом није друкчије одређено. Адреса седишта друштва подразумева град, општину, на- сељено место, улицу или трг, кућни број, спрат и број стана, у складу с прописима којима се уређује територијална организација. Брисање ад- ресе седишта може исходити тужбом заинтересованог лица – власни- ка, који у те сврхе није дозволио употребу свог простора. Ако друштво има посебну адресу за пријем поштaнских пошиљки, достављање се врши на ту адресу уместо на адресу седишта друштва. Друштво је дуж- но да има адресу за пријем електронске поште, као и да се региструје као корисник услуга електронске управе, у складу са законом којим се уређује електронска управа.

За инспекције су битни подаци о друштву које садржи Регистар, како они који се односе на објекте друштва тако и они који се одно- се на његове овлашћене представнике. Примера ради, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору целисходно је, а не само прав- но могуће, послати на адресу организационе јединице у чијем ће се објекту и просторијама вршити инспекцијски надзор, изузев када због важнијих разлога обавештење треба истовремено послати и у седиште надзираног субјекта. Додатна сврха таквог слања обавештења јесте у томе да се у циљаном објекту и просторијама за инспекцијски надзор

истовремено обезбеди и контакт с непосредно одговорним лицем у том објекту (пословођа објекта и сл.), које је општим актом надзира- ног субјекта задужено за организацију и рад у објекту и овлашћено за пословање или процес рада у објекту.

О регистрацији и о неким од података из Регистра биће и касније речи у Приручнику при обради одговарајућих питања.

# Одговорност за обавезе привредног друштва

*Одговорност чланова за обавезе друштва* тројака је, и то: 1) одго- ворност у складу с одредбама ЗПД које уређују поједине правне фор- ме друштва; 2) одговорност у случају пробијања правне личности (члан 18. ЗПД) и 3) одговорност после брисања друштва из Регистра у случају принудне ликвидације (члан 548. ЗПД).

*Одговорност члана с обзиром на правну форму друштава* различи- та је у зависности од тога да ли члан по правилу или само изузетно одго- вара за обавезе друштва. У ортачком друштву сви ортаци су солидарно одговорни целокупном својом имовином. У командитном друштву нај- мање један члан (комплементар) одговара неограничено солидарно, а најмање један одговара ограничено до висине свог неунетог улога (ко- мандитор). У друштву с ограниченом одговорношћу чланови, а у акцио- нарском друштву акционари, не одговарају за обавезе друштва изузев у случају пробијања правне личности и у случају принудне ликвидације. *Пробијање правне личности* уређено је у ЗПД начелно и на- вођењем најчешћих таквих случајева, што је добро за повериоце друштва којима је потребна судска заштита и за судску праксу. Наиме, суд треба да обезбеди да (и) командитор, члан друштва с ограниченом одговорношћу и акционар, као и законски заступник тог лица ако је оно пословно неспособно физичко лице, који злоупотреби правило о ограниченој одговорности, одговара за обавезе друштва. Сматраће се да ова злоупотреба постоји нарочито ако то лице: 1) употреби друштво за постизање циља који му је иначе забрањен; 2) користи имовину друштва или њоме располаже као да је његова лична имовина; 3) ко- ристи друштво или његову имовину у циљу оштећења поверилаца друштва; 4) ради стицања користи за себе или трећа лица умањи имо- вину друштва, иако је знало или је морало знати да друштво неће моћи да извршава своје обавезе. Поверилац друштва може поднети тужбу против наведеног лица надлежном суду према седишту друштва у року од шест месеци од дана сазнања за злоупотребу, а најкасније у року од пет година од дана злоупотребе. У случају да потраживање повериоца није доспело у тренутку сазнања за злоупотребу, рок од шест месеци

почиње да тече од дана доспећа потраживања.

*Одговорност чланова после брисања друштва из Регистра у слу- чају принудне ликвидације* повезана је с наступелим последицама у том

случају и с њиховим отклањањем. Прво, последица брисања је то да имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у сраз- мери с њиховим уделима у капиталу друштва, а у случају ортачког друштва које нема капитал расподељује се на једнаке делове између ортака. Друго, после брисања чланови друштва одговарају за обавезе друштва до висине вредности претходно примљене имовине. Изузетно, а важно за повериоце неких друштава, контролни члан друштва с огра- ниченом одговорношћу и контролни акционар акционарског друштва одговарају неограничено солидарно за обавезе друштва и после бри- сања друштва из Регистра. Сматра се да је одређено лице контролни члан друштва увек када то лице самостално или с повезаним лицима поседује већинско учешће у основном капиталу друштва. Потраживања поверилаца друштва према члановима друштва застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

# Заступање и заступници привредног друштва

Две су категорије заступника и две су категорије пуномоћника друштва. Заступници су законски (статутарни) заступници друштва и заступници које је друштво овластило за заступање. Пуномоћници су – пуномоћници по запослењу и физичка лица с пословним пуномоћјем (прокуром).

*Законски (статутарни) заступници друштва*, у смислу ЗПД, јесу лица која су тим законом као таква одређена за сваки поједини облик друштва. Законски заступник друштва може бити физичко лице или друштво регистровано у РС. Друштво које има функцију законског за- ступника ту функцију врши преко свог законског заступника који је фи- зичко лице или физичког лица које је за то овлашћено посебним пуно- моћјем издатим у писаној форми.

*Заступници које је друштво овластило за заступање*, поред оба- везних законских заступника, јесу и лица која су актом или одлуком надлежног органа друштва овлашћена да заступају друштво у гра- ницама овлашћења добијених тим актима. Такав заступник је и лице које друштво у континуитету прихвата да поступа као заступник на на- чин којим трећа лица доводи у уверење да има право на заступање. Сматраће се да је друштво то лице конклудентно овластило на засту- пање, осим ако друштво не докаже да је треће лице знало или је мора- ло знати за непостојање овлашћења за заступање тог лица.

*Пуномоћници по запослењу* су лица у радном односу или на функ- цији у друштву на пословима чије обављање у редовном пословању укључује и закључење или испуњење одређених уговора или преду- зимање других правних радњи. Овлашћена су да као пуномоћници друштва закључују и испуњавају уговоре и предузимају правне радње у границама послова на којима раде без посебног пуномоћја.

*Лица с пословним пуномоћјем (прокуром)* овлашћена су да у име друштва поступају у складу с издатом прокуром. Прокура је општи појам за пословно пуномоћје којим друштво овлашћује једно или више физичких лица (у даљем тексту: прокуриста) да у његово име и за његов рачун закључују правне послове и предузимају друге правне радње. Прокуру издаје надлежни орган друштва, а предузетник је из- даје лично. Прокура је непреносива на друго лице, а може бити поје- диначна или заједничка. Одредбама ЗПД утврђени су послови које прокуриста не може да обавља без посебног овлашћења, као што су стицање, отуђење или оптерећење непокретности, преузимање ме- ничне обавезе и обавезе јемства, закључење уговора о зајму и креди- ту и заступање друштва у судским поступцима или пред арбитражом. Друштво може опозвати прокуру у свако доба, а права опозива се не може одрећи, нити га на било који начин може ограничити или усло- вити. Прокуриста може отказати прокуру у свако доба, уз обавезу да у наредних 30 дана рачунајући од дана доставе отказа друштву закљу- чује правне послове и предузима друге правне радње ако је то потреб- но ради избегавања настанка штете за друштво.

Одговорност и ограничења за заступнике, пуномоћнике по за-

послењу и прокуристе уређени су у погледу: 1) прекорачења овла- шћења; 2) закључења уговора у име друштва и 3) потписивања. Прво, заступник друштва, пуномоћник по запослењу и прокуриста одгова- рају за штету коју нанесу друштву прекорачењем граница својих овла- шћења, изузев ако су поступали у складу с одлуком надлежног органа друштва, односно ако су њихове радње накнадно одобрене од стра- не тог органа. Друго, ниједно од ових лица не може без посебног овла- шћења наступати као друга уговорна страна и с друштвом закључи- вати уговоре у своје име и за свој рачун, у своје име а за рачун другог лица, нити у име и за рачун другог лица. Уговор закључен у име другог лица значи да обавезе и овлашћења из уговора и последице уговора не настају за оног ко је закључио уговор, већ за неког другог, а уговор закључен за рачун другог лица значи исто или, другим речима, под- разумева да се економски ефекти уговора неће одразити на имовину оног ко је закључио уговор већ на имовину неког другог. Треће, сваки заступник друштва и прокуриста приликом потписивања докумената у име друштва дужан је да уз свој потпис наведе своју функцију у друштву, али то није формални услов за валидност потписаног документа.

# Основна обележја имовине и капитала привредног друштва

*Имовина, нето имовина и основни капитал* друштва су основни појмови дефинисани у ЗПД. Имовину друштва чине ствари и права у власништву друштва, као и друга права друштва. Нето имовина (ка- питал) друштва јесте разлика између вредности имовине и обавеза

друштва. Основни (регистровани) капитал друштва је новчана вред- ност уписаних улога чланова друштва у друштво.

*Улози у друштво* могу бити новчани и неновчани и изражавају се у динарима. Ако се уплата новчаног улога врши у страној валути у складу са законом који уређује девизно пословање, динарска противвредност улога обрачунава се по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате улога. Неновчани улози могу бити у стварима и правима, ако у ЗПД за поједине форме друштава није друкчије одређено. А јесте, тако да из ЗПД произлази да неновчани улози ортака и комплементара могу бити и у раду и у услугама, а неновчани улози чланова друштва с огра- ниченом одговорношћу и акционара не могу бити у раду и услугама, већ само и стварима и правима.

Лица која су оснивачким актом или на други начин преузела оба- везу да уплате односно унесу у друштво одређени улог одговарају друштву за извршење те обавезе и дужна су да накнаде штету која је друштву проузрокована пропуштањем или кашњењем извршења те обавезе. Новчани или неновчани улог приликом оснивања друштва или повећања основног капитала мора се уплатити, односно унети у року одређеном у оснивачком акту, односно одлуци о повећању капи- тала, с тим да се тај рок рачуна од дана регистрације оснивачког акта, односно одлуке о повећању капитала и не може бити дужи од пропи- саног одредбама ЗПД. По основу преузете обавезе наведена лица сти- чу удео у друштву, односно акције друштва. Улози који су уплаћени, од- носно унети у друштво постају имовина друштва.

*Вредност неновчаног улога у друштво* утврђује се од стране једи- ног члана друштва или споразумно од стране свих чланова друштва, односно путем процене која се врши у складу са ЗПД. У јавним акцио- нарским друштвима вредност неновчаног улога утврђује се искљу- чиво путем процене. Процену врши овлашћено лице (судски вештак, ревизор, друго стручно лице или овлашћено привредно друштво). Члановима друштва не може се извршити повраћај уплаћених и уне- тих улога, нити им се може платити камата на оно што су уложили у друштво. Плаћање цене код стицања сопствених удела односно акција, као ни друга плаћања члановима друштва која се врше у складу са ЗПД, не сматрају се враћањем улога члановима друштва.

*Удели и акције*, према терминологији ЗПД, а учешће као појам од- ређен Законом о рачуноводству, којим ћемо се овде послужити, пред- ставља право у капиталу других правних лица, без обзира на то да ли су материјализована у облику потврда или нису, која су, на основу трајне повезаности с тим правним лицима стечена с намером да доприносе пословању правног лица које има та права. Сматра се да учешће у ка- питалу неког другог правног лица представља удео у смислу примене Закона о рачуноводству у случају када је то учешће 20 или више про- цената од капитала тог другог правног лица.

*Имовина велике вредности* и одредбе ЗПД о стицању и распола- гању том имовином, односе се на акционарска друштва, а уколико ос- нивачким актом није друкчије одређено, и на друштва с ограниченом одговорношћу. Наиме, ако друштво стиче или располаже (ван редо- вног пословања) имовином чија набавна и/или продајна и/или тр- жишна вредност у моменту доношења одлуке о томе представља 30 или више процената од књиговодствене вредности укупне имовине друштва исказане у последњем годишњем билансу стања, сматра се да друштво стиче, односно располаже имовином велике вредности. Под стицањем и располагањем имовином велике вредности сматра се сти- цање и располагање имовином на било који начин, укључујући наро- чито куповину, продају, закуп, размену, успостављање заложног пра- ва и хипотеке, закључење уговора о кредиту и зајму, давање јемства и гаранција, и предузимање било које друге радње којом настаје обаве- за за друштво. Стицање и располагање имовином велике вредности може се спровести ако то претходно или накнадно одобри скупштина. Ако друштво стиче или располаже имовином велике вредности, сход- но се примењују правила ЗПД о правима несагласних чланова, о који- ма ће касније бити речи.

# Предузетник

Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља де- латност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистрова- но, на неодређено или на одређено време. За све обавезе настале у вези с обављањем своје делатности предузетник одговара целокуп- ном својом имовином и у ту имовину улази и имовина коју стиче у вези с обављањем делатности. Одговорност за те обавезе не престаје бри- сањем предузетника из Регистра.

Физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делат- ност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра се предузетником у смислу ЗПД ако је тим прописом то одређено. Индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу ЗПД, осим ако посебним законом није друкчије уређено.

Предузетник послује и учествује у правном промету под послов- ним именом које обавезно садржи име и презиме предузетника, оз- наку „предузетник“ или „пр“ и место у којем је седиште предузетника. Пословно име може да садржи и назив, као и предмет пословања пре- дузетника. Ако садржи назив, обавезно садржи и предмет пословања. Пословно име предузетника не може да садржи реч „Србија“, изведе- нице ове речи, укључујући и све облике које асоцирају на ту реч, као и међународно признату трословну ознаку за РС („СРБ“).

Седиште предузетника је место на територији РС где он обавља делатност. Осим у седишту, предузетник може обављати делатност:

1. у издвојеном месту пословања које може бити и изван седишта пре- дузетника, у складу са законом; 2) ван одређеног простора (по позиву странке, од места до места и сл.), када је по природи саме делатности такво обављање делатности једино могуће или уобичајено, а када није дужан да истакне своје пословно име. Адреса седишта предузетника подразумева град, општину, насељено место, улицу или трг, кућни број, спрат и број стана, у складу с прописима којима се уређује адресни ре- гистар. На пословно име, достављање, адресу за пријем поштaнских пошиљки, адресу за пријем електронске поште и још нека питања, на предузетника се сходно, тј. на прилагођени (одговарајући) начин, при- мењују одредбе ЗПД које се односе на друштва. Број и врста података који се воде о сваком предузетнику искључују могућност да неко фи- зичко лице буде регистровано (уписано у Регистар) као два или више предузетника.

Предузетник може да обавља све делатности које нису законом забрањене и за које испуњава прописане услове, укључујући и старе и уметничке занате и послове домаће радиности. О периоду прекида обављања делатности предузетник је дужан да истакне обавештење на месту где је обављао делатност. На делатност предузетника сходно се примењују одредбе ЗПД о делатностима друштва, којима су пред- виђене претежна и друге делатности и могућност условљавања ре- гистрације или обављања појединих делатности посебним законима. Писаним овлашћењем предузетник може поверити пословођење пословно способном физичком лицу (у даљем тексту: пословођа). Пословођењем се сматра обављање радњи у редовном пословању предузетника. Пословођење може бити опште или ограничено на јед- но или на више издвојених места пословања, а пословођа мора бити у

радном односу код предузетника.

Ако је предузетник из оправданих разлога привремено одсутан (болест, школовање, избор на функцију и сл.), а нема запосленог посло- вођу, он може опште пословођење поверити члану свог породичног домаћинства за време тог одсуства, без обавезе да га запосли. Такође, члан породичног домаћинства предузетника може радити код тог пре- дузетника без заснивања радног односа: 1) повремено током дана, и то искључиво у седишту, ако је његово присуство неопходно због при- роде делатности предузетника (да се трговачка радња предузетника не би затварала током радног времена, да би се утоварила роба, да би се очистио пословни простор и сл.); 2) привремено током оспособља- вања за обављање делатности старих и уметничких заната, односно послова домаће радиности, ако предузетник обавља ту делатност; 3) у време када предузетник користи годишњи одмор у складу са законом. Предузетник престаје с обављањем делатности одјавом или по сили закона. Својство предузетника губи брисањем из Регистра, које се врши због престанка обављања делатности. Предузетник одјаву

не може извршити с даном који је претходио дану подношења прија- ве о престанку рада надлежном регистрационом органу. Брисање из Регистра се не може вршити ретроактивно. По сили закона преду- зетник престаје с обављањем делатности у случајевима предвиђеним законима. Међу њима су случајеви наведени у ЗПД према којима до тог престанка, између осталог, долази: смрћу или губитком пословне спо- собности; истеком времена, ако је обављање делатности регистрова- но на одређено време; ако је пословни рачун у блокади дуже од две године непрекидно; ако је правноснажном пресудом утврђена ништа- вост регистрације предузетника; ако је правноснажним актом надлеж- ног органа изречена мера забране обављања регистроване делатнос- ти; у случају одузимања дозволе, лиценце, одобрења, сагласности и др., који су посебним законом прописани као услов за регистрацију; у другим случајевима прописаним законом.

У случају смрти или губитка пословне способности предузетника, наследник или члан његовог породичног домаћинства (брачни друг, деца, усвојеници и родитељи) који је пословно способно физичко лице може наставити обављање делатности на основу решења о наслеђи- вању или међусобног споразума о наставку обављања делатности који потписују сви наследници, односно чланови породичног домаћинства. Пословно способни наследник може наставити обављање делатности предузетника и за живота предузетника ако то право врши на основу уговора о уступању и расподели имовине за живота у складу с пропи- сима којима се уређује наслеђивање.

Предузетник може донети одлуку о наставку обављања делатнос- ти у форми друштва, при чему се сходно примењују одредбе ЗПД о оснивању дате форме друштва. На основу ове одлуке врши се исто- времено брисање предузетника из Регистра и регистрација оснивања друштва које преузима сва права и обавезе предузетника настале из пословања до тренутка оснивања тог друштва. После губитка својства предузетника, то физичко лице остаје одговорно целокупном својом имовином за све обавезе настале у вези с обављањем делатности до тренутка брисања предузетника из Регистра.

# Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва

#### *Ортачко друштво*

*Ортачко друштво* је друштво два или више ортака који су неогра- ничено солидарно одговорни целокупном својом имовином за оба- везе друштва. Дакле, ако уговор о оснивању друштва или други уго- вор између ортака садржи одредбу о ограничењу одговорности ортака према трећим лицима, та одредба нема правно дејство.

*Уговор о оснивању ортачког друштва* садржи нарочито: 1) подат- ке о ортацима који се региструју и пребивалишту ортака; 2) пословно име и седиште друштва; 3) претежну делатност друштва; 4) означење врсте и вредности улога, као и податке о уделу сваког ортака. Уговор о оснивању садржи и друге елементе од значаја за друштво и ортаке, а његове измене и допуне врше се једногласном одлуком свих ортака друштва, ако њиме није друкчије одређено.

Лице које после оснивања друштва стекне својство ортака одго- вара за обавезе друштва као и постојећи ортаци, укључујући и обаве- зе настале пре његовог приступања друштву. Одредбе уговора о осни- вању које су с тим у супротности немају правно дејство према трећим лицима.

*Уговор ортака* који закључују сви ортаци друштва, обавезан је пре- ма ЗПД. По томе се овај уговор разликује од уговора који између себе могу, а не морају закључити сви или поједини чланови друштава дру- гих правних форми.

*Улози* које ортаци уносе у друштво једнаке су вредности ако угово- ром о оснивању није друкчије одређено. Већ смо рекли да неновчани улог може бити и у раду и у услугама. Ортак није дужан да повећа улог изнад износа одређеног уговором о оснивању, ако тим уговором није друкчије одређено, а свој улог не може ни смањити без сагласности свих осталих ортака.

*Удели* које ортаци стичу у друштву сразмерни су њиховим улозима у друштво, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Пренос удела могућ је писаним уговором закљученим између преносиоца и стицаоца, као и на други начин прописан законом, с тим да се потписи на том уговору оверавају у складу са законом који уређује оверу потпи- са. Како је предмет овог уговора пренос удела, да би се предупредиле евентуалне нејасноће, морају се и удели прецизно навести, с процен- том и номиналним износом. Према ЗПД, пренос удела између ортака је слободан ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Дакле, ако тим уговором није другачије одређено, ортак не може без саглас- ности осталих ортака: 1) пренети свој удео трећем лицу, што обухва- та и унос тог удела као неновчаног улога у друго привредно друштво;

1. дати свој удео у залогу трећем лицу. Ако ортаци не дају сагласност на пренос удела трећем лицу, ортак коме је сагласност за пренос уде- ла ускраћена може иступити из друштва, у складу с одредбама ЗПД о иступању ортака. Преносилац удела и стицалац удела одговарају не- ограничено солидарно за све обавезе преносиоца удела, које проис- тичу из удела или су у вези с уделом, према друштву на дан регистра- ције преноса удела, осим ако се сви ортаци не споразумеју друкчије.

*Пословођење* је обављање радњи у редовном пословању друштва. Сваки ортак има овлашћење за пословођење. Изузетно, ако је угово- ром о оснивању или уговором ортака одређено да су један или више

ортака овлашћени за пословођење, остали ортаци немају овлашћење за пословођење. Остале радње (ван пословођења и овлашћења) могу се обављати само уз сагласност свих ортака, ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Начин пословођења од стране више ортака, пренос овлашћења за пословођење и отказивање овлашћења уређени су одредбама ЗПД тако да се одвијају унутар друштва. Међутим, овла- шћење за пословођење ортака може се одузети (само) одлуком надлеж- ног суда по тужби друштва или сваког од ортака ако се утврди да за то постоје оправдани разлози, а нарочито неспособност ортака да правил- но води послове друштва или тежа повреда дужности према друштву. *Права ортака* која спадају у најважнија, јесу: 1) право на накна-

ду од друштва свих трошкова које је имао у вези с пословањем ортач- ког друштва, а који су с обзиром на околности случаја били неопход- ни; 2) право на део добити друштва која се расподељује између ортака на једнаке делове, ако уговором о оснивању није друкчије одређено;

1. право на лично информисање о стању и пословању друштва чије остваривање обезбеђује ортак овлашћен за пословођење, као и на приступ и копирање пословних књига и друге документације друштва, о свом трошку; 4) право на одлучивање, које се остварује тако што ор- таци одлуке доносе једногласно, ако уговором о оснивању није друк- чије одређено. Уколико је уговором о оснивању одређено да се од- ређене или све одлуке доносе већином гласова, сваки ортак има један глас ако тим уговором није друкчије одређено. За доношење одлуке о питањима која су изван редовне делатности друштва, као и одлуке о пријему новог ортака у друштво, неопходна је сагласност свих ортака.

*Правни односи друштва и ортака према трећим лицима* остварују се кроз право ортака да заступа друштво и право ортака и друштва на приговор и компензацију ако поверилац друштва захтева од ортака испуњење обавезе друштва.

Сваки ортак овлашћен је да самостално заступа друштво ако уго- вором о оснивању није друкчије одређено. Изјава воље трећих лица учињена било ком од ортака овлашћених да заступају друштво заједно сматраће се да је учињена друштву. Ортак може отказати овлашћење за заступање друштва ако за то постоји оправдан разлог и уколико то учини на прописан начин. Овлашћење за заступање може се одузети одлуком суда по тужби истих подносилаца и из истих разлога као и за одузимање овлашћења за пословођење.

Ако поверилац друштва од ортака захтева испуњење обавезе друштва, ортак може: 1) истаћи личне приговоре као и приговоре које може истаћи и само друштво; 2) одбити испуњење обавезе ако повери- лац може намирити своје потраживање компензацијом са друштвом. *Ортачко друштво престаје* брисањем из Регистра у случају: 1) окончања ликвидације друштва; 2) закључења стечаја друштва; 3) ста-

тусне промене; 4) одлуком суда по тужби неког од ортака.

По тужби неког од ортака, која се подноси против друштва, на- длежни суд доноси пресуду којом одређује престанак друштва када за то постоји оправдани разлог. Сматраће се да оправдани разлог постоји ако ортаци не могу да воде послове друштва због међусобног несла- гања или ако из других разлога није могуће да друштво настави посло- вање у складу са ЗПД, односно уговором о оснивању. Ништав је спора- зум којим се искључује или ограничава право ортака на подношење ове тужбе.

*Својство ортака престаје* у ортачком друштву у случају: 1) смрти ортака; 2) брисања ортака који је правно лице из надлежног регистра;

1. иступања ортака; 4) искључења ортака; 5) у другим случајевима од- ређеним уговором о оснивању.

У случају смрти ортака, удео ортака се не наслеђује већ се распо- ређује сразмерно на преостале ортаке ако уговором о оснивању није одређено да друштво наставља да послује с наследницима премину- лог ортака. Ако то јесте одређено, а наследници се с тим не сагласе, удео ортака се распоређује сразмерно на преостале ортаке, а наслед- ници имају право на исплату накнаде за удео сразмерно свом наслед- ном делу. Ако су, пак, вољни да наставе да послују, наследници могу у року од 30 дана од дана правноснажног окончања оставинског пос- тупка, на захтев поднет друштву, да ступе на место преминулог орта- ка. Под условима одређеним у ЗПД, могуће је и да ортачко друштво на њихов захтев промени правну форму у командитно друштво, а наслед- ници постану командитори. Наследници могу иступити из друштва у складу с одредбама ЗПД о иступању ортака.

На искључење ортака из друштва сходном се примењују одредбе ЗПД о искључењу члана друштва с ограниченом одговорношћу.

Иступање ортака из друштва започиње подношењем писаног оба- вештења о иступању осталим ортацима, најмање шест месеци пре ис- тека пословне године, ако уговором о оснивању није друкчије одређе- но. Истеком те године ортак је иступио. Удео ортака који иступи из друштва распоређује се сразмерно на преостале ортаке ако уговором о оснивању није друкчије одређено. Одредбама ЗПД уређена су и пи- тања која се односе на међусобне обавезе друштва и ортака који је иступио, учешће тог ортака у незавршеним пословима и на заштиту повериоца који према њему има доспело потраживање по основу из- вршне исправе.

#### *Командитно друштво*

*Командитно друштво* је друштво које има најмање два члана, од којих најмање један за обавезе друштва одговара неограничено соли- дарно (комплементар), а најмање један одговара ограничено до висине свог неуплаћеног, односно неунетог улога (командитор). На командитно

друштво примењују се одредбе ЗПД о ортачком друштву ако тим зако- ном није друкчије уређено. Комплементари имају статус ортака ортач- ког друштва, у складу са ЗПД.

*Уговор о оснивању* командитног друштва, поред елемената из уго- вора о оснивању ортачког друштва, обавезно садржи и ознаку о томе који је члан друштва комплементар, а који је командитор. Командитно друштво дужно је да води евиденцију података о члановима друштва као и друштво с ограниченом одговорношћу, о којој ће касније бити речи.

На улоге и уделе комплементара у друштву и на пренос удела ком- плементара сходно се примењују одредбе ЗПД којима су та питања уређена у односу на ортаке. Командитор може слободно пренети свој удео или део удела на другог командитора или на треће лице.

*Командитори и комплементари* учествују у деоби добити и по- крићу губитка друштва сразмерно својим уделима у друштву ако ос- нивачким актом није другачије одређено.

*Комплементари воде послове друштва и заступају га*, а команди- тори не могу водити послове друштва нити га заступати. Изузетно од овог правила, командитор се може успротивити само предузимању радњи или закључењу послова од стране комплементара који су ван редовног пословања друштва, у ком случају комплементар не може предузети ту радњу односно закључити тај посао. Командитору се може дати прокура одлуком свих комплементара.

Командитор нема право на информисање као ортак, али има пра- во да захтева копије годишњих финансијских извештаја друштва ради провере њихове исправности, као и да му се у ту сврху дозволи увид у пословне књиге и документа друштва. Ако командитору није омогуће- но вршење тог права у року од осам дана од дана када је поднео од- говарајући захтев, командитор може тражити да суд у ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак по захтеву је хитан и суд је дужан да одлуку донесе у року од осам дана од дана пријема захтева. Осим наведеног права на приступ документима друштва, командитор може у том погледу имати и друга права ако је то одређено уговором о оснивању.

Удео у добити исплаћује се командитору сразмерно висини ње- говог улога, осим ако је уговором о оснивању друкчије одређено, а у року који је одређен уговором о оснивању или одлуком комплемен- тара ако тај рок није одређен уговором о оснивању. Ако о року за ис- плату добити одлучују комплементари, тај рок не може бити дужи од 90 дана рачунајући од дана усвајања годишњих финансијских извештаја друштва.

Командитор не одговара за обавезе друштва ако је у целини уп- латио улог који је преузео уговором о оснивању. Ако командитор не уплати у целини улог на који се обавезао уговором о оснивању, он

одговара солидарно с комплементарима повериоцима друштва до ви- сине неуплаћеног или неунетог улога у друштво. Командитор одговара као комплементар према трећим лицима ако је његово име, уз њего- ву сагласност, унето у пословно име командитног друштва. Лице које приступи друштву као командитор одговара као и нови члан ортачког друштва, тј. како за обавезе друштва као и постојећи командитори тако и за обавезе настале пре његовог приступања друштву.

Командитно друштво не престаје у случају смрти командитора, од- носно престанка командитора који је правно лице. У том случају на- следници командитора, односно правни следбеници ако је у питању правно лице, ступају на његово место. У случају смрти јединог ком- плементара друштво наставља да послује с наследницима преминулог комплементара ако наследници у року од три месеца од дана правнос- нажног окончања оставинског поступка захтевају упис промене ком- плементара у регистар. Наследници комплементара који не ступе на место преминулог комплементара имају право на исплату накнаде за удео сразмерно свом наследном делу.

Ако из командитног друштва иступе сви комплементари, а најмање један нови комплементар није примљен у року од три месеца од дана иступања последњег комплементара, командитори могу у том року до- нети једногласно одлуку о промени правне форме, у складу са ЗПД. У обрнутој ситуацији, тј. кад иступе сви командитори, на исти начин од- луку о промени правне форме могу донети комплементари.

На престанак командитног друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку ортачког друштва.

# Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу

#### *Појам друштва и оснивачки акт друштва*

*Друштво с ограниченом одговорношћу* јесте друштво у којем један или више чланова друштва имају уделе у основном капиталу друштва, с тим да чланови друштва не одговарају за обавезе друштва, осим у случајевима пробијања правне личности и одговорности после бри- сања друштва из Регистра због принудне ликвидације. Својство члана друштва стиче се даном регистрације власништва над уделом, а прес- таје даном регистрације престанка својства члана друштва. Чланови друштва своје међусобне односе у друштву, као и односе с друштвом, уређују слободно, ако у ЗПД није друкчије уређено. Друштво је дужно да води евиденцију података о члановима друштва и обезбеди доста- вљање поште члановима друштва, у складу са ЗПД.

*Оснивачки акт друштва* садржи нарочито: 1) податке о члано- вима друштва, укључујући њихова пребивалишта; 2) пословно име

и седиште друштва; 3) претежну делатност друштва; 4) укупан износ основног капитала друштва; 5) износ новчаног улога, односно новча- ну вредност и опис неновчаног улога сваког члана друштва; 6) време уплате, односно уношења улога у основни капитал друштва; 7) удео сваког члана друштва у укупном основном капиталу изражен у про- центима; 8) одређивање органа друштва и њихових надлежности. Ако оснивачки акт не садржи одредбе о надлежностима органа друштва, органи друштва имају надлежности предвиђене у ЗПД.

Измене оснивачког акта врше се обичном већином гласова свих чланова друштва ако оснивачким актом није предвиђена већа већина. Одлука о изменама оснивачког акта којом се умањују права неког члана друштва може бити донета само уз сагласност тог члана, а нарочито у слу- чају: 1) укидања или ограничавања права пречег уписа или права прече куповине удела; 2) измене већине потребне за одлучивање у скупштини;

3) увођења или повећања обавезе додатних уплата; 4) измене правила о повлачењу и поништењу удела; 5) измене правила о искључењу члана друштва; 6) измене правила о именовању директора, као и чланова над- зорног одбора ако је управљање друштвом дводомно а мењају се права члана друштва на предлагање одређеног броја тих лица.

#### *Основни капитал друштва*

*Основни капитал друштва* утврђен је у виду минималног осно- вног капитала (новчаног износа), уз могућност да се посебним зако- ном предвиди већи износ основног капитала за друштва која обављају одређене делатности.

Основни капитал повећава се на основу одлуке скупштине: 1) но- вим улозима постојећих чланова или члана који приступа друштву;

2) претварањем резерви или добити друштва у основни капитал; 3) претварањем (конверзијом) потраживања према друштву у основни капитал; 4) статусним променама које имају за последицу повећање основног капитала; 5) претварањем (конверзијом) додатних уплата у основни капитал.

Основни капитал друштва може се смањити, али не испод мини- малног основног капитала: 1) ради покрића губитака друштва; 2) ради стварања или повећања резерви друштва за покривање будућих губи- така или за повећање основног капитала из нето имовине друштва; 3) у случају поништења резервисаног сопственог удела; 4) у случају ста- тусних промена; 5) у другим случајевима у складу са ЗПД. У вези са слу- чајем наведеним под 1) битна су два принципа који важе за друштва која искажу губитак. Први је да се не смеју вршити исплате члановима друштва све док се губитак не покрије, а други – да се не смеју преду- зимати мере и радње којима се даље угрожава или отежава могућност наплате поверилаца. Одлуком о смањењу капитала утврђују се разлог

и обим тог смањења, а нарочито чињеница да ли се смањење осно- вног капитала спроводи ради заштите поверилаца или из других про- писаних разлога. Одлуку доноси скупштина већином од две трећине од укупног броја гласова свих чланова друштва, осим ако оснивачким актом није предвиђена друкчија већина, али не мања од обичне већи- не од укупног броја гласова чланова друштва који имају право гласа по одређеном питању. Одлука се мора регистровати најкасније у року од три месеца од дана доношења, а у супротном је ништава. Основни капитал друштва сматра се смањеним даном регистрације у Регистру. *Заштита поверилаца у случају смањења основног капитала* обез- беђује се применом више међусобно повезаних законских решења, с правилима и изузецима, која обухватају: 1) обавезу друштва да одлу- ку о смањењу свог основног капитала објави у Регистру у непрекид- ном трајању од три месеца, почев од дана регистрације те одлуке; 2) обавезу друштва да повериоцима познатим друштву, чија појединач- на потраживања прелазе најмањи износ прописан у ЗПД, на дан ре- гистрације одлуке упути и писано обавештење о тој одлуци, најкасније 30 дана по спроведеној регистрацији те одлуке; 3) право поверилаца да до истека рока од 30 дана писаним путем траже од друштва обез- беђење потраживања насталих пре истека тог рока, независно од да- тума њиховог доспећа, а уколико не добију обезбеђење у року од два месеца, нити им друштво измири потраживања, право да у даљем року од месец дана против друштва поднесу тужбу надлежном суду ради ус- тановљавања обезбеђења својих потраживања ако је измирење њи- хових потраживања угрожено предметним смањењем основног капи- тала, о чему су, у том року, дужни да писаним путем обавесте друштво;

1. обавезу суда да приликом одлучивања о наведеној тужби посебно

води рачуна о томе да ли је тражено обезбеђење неопходно у циљу заштите поверилаца имајући у виду имовину друштва.

Одредбама ЗПД утврђени су и изузеци од примене одредби о заш- тити поверилаца. Наиме, обезбеђење потраживања на наведени начин не могу тражити одређени повериоци (чије је потраживање обезбеђе- но или који спадају у први или други исплатни ред по закону о стечају) и изузеци у случајевима када се поништавају одређени сопствени уде- ли друштва или удео члана, покривају губици друштва, а за смањење основног капитала су испуњени прописани услови, стварају или по- већавају резерве до 10% основног капитала за одређене намене (које ЗПД допушта) или се поништавају резервисани сопствени удели.

#### *Удели чланова друштва*

*Удели* нису хартије од вредности, тако да се не могу стицати нити се њима може располагати упућивањем јавне понуде у смислу закона којим се уређује тржиште капитала. Члан друштва стиче удео сразмерно

вредности његовог улога у укупном основном капиталу друштва, осим ако је оснивачким актом при оснивању друштва или једногласном од- луком скупштине одређено друкчије. Члан друштва може имати само један удео у друштву, а уколико стекне више удела, ти удели се спајају и заједно чине један удео. По основу удела, члан друштва има сле- дећа права: 1) право гласа у скупштини; 2) право на учешће у добити друштва; 3) право на учешће у ликвидационом остатку; 4) друга пра- ва предвиђена у ЗПД. Та права сразмерна су учешћу удела тог члана у основном капиталу друштва, осим ако је оснивачким актом одређе- но друкчије.

*Сувласници удела* (два или више лица) своје међусобне односе

уређују посебним уговором, а у односу према друштву сматрају се јед- ним чланом и неограничено солидарно одговарају друштву за све оба- везе у вези с тим уделом. Своја права гласа по основу удела остварују преко једног заједничког пуномоћника, о чијем идентитету су дужни да обавесте друштво. Правне радње и обавештења које друштво пре- дузме, односно упути заједничком пуномоћнику имају дејство према свим сувласницима удела.

Друштво не може, непосредно или посредно, пружати финан- сијску подршку (давати зајмове, гаранције, јемства, обезбеђења и сл.) било које врсте својим члановима, запосленима или трећим лицима за стицање удела у друштву, а правни посао супротан томе – ништав је. Друштво не може узети у залогу удео члана друштва у том друштву. Друштво може повући и поништити удео члана друштва само у случајевима и на начин изричито предвиђен оснивачким актом који је важио на дан када је члан друштва чији се удео повлачи и поништа- ва стекао тај удео, као и у случају ако је изменом оснивачког акта за коју је гласао тај члан друштва то предвиђено. Одлуку о повлачењу и поништењу удела члана друштва доноси скупштина, а она садржи: 1) основ повлачења и поништења; 2) чињенице из којих произлази да су остварени услови за доношење одлуке; 3) износ и рок за исплату нак- наде за удео члану друштва чији се удео повлачи и поништава, који не може бити дужи од две године; 4) дејство поништења удела на основни капитал друштва. Приликом повлачења и поништења удела спроводи се поступак смањења основног капитала друштва, у коме није потреб-

но доносити посебну одлуку о смањењу капитала.

#### *Сопствени удели*

*Сопствени удели друштва* су удели стечени од сопствених чланова. Друштво може стицати сопствене уделе на основу одлуке скупштине: бестеретним правним послом; по основу искључења члана друштва; от- купом удела или дела удела од члана друштва; принудним откупом уде- ла преминулог члана, ако је то право друштва предвиђено оснивачким

актом; по основу статусне промене. Друштво не може стицати сопстве- ни удео тако да остане без чланова друштва. Једночлано друштво не може стицати сопствени удео. Стицање удела друштва од стране ње- говог контролисаног друштва сматраће се стицањем сопственог удела у смислу ЗПД. Друштво по основу сопствених удела нема право гласа нити се ти удели рачунају у кворум скупштине. Сопствени удео не даје право на учешће у добити и не може бити предмет залоге.

Право располагања сопственим уделом састоји се у томе што друштво тај део може расподелити члановима друштва сразмерно учешћу њихових удела у основном капиталу друштва, у складу с одлу- ком скупштине, а може га и пренети члану друштва или трећем лицу уз накнаду, и у том случају сваки члан друштва има право прече купо- вине сразмерно висини свог удела у друштву. Ако друштво не распо- лаже сопственим уделом на наведени начин у року од три године од дана стицања, дужно је да сопствени удео поништи и спроведе посту- пак смањења основног капитала. Одлука о располагању сопственим уделом обавезно садржи и рок за уплату неуплаћеног, односно унос неунетог улога. Одлуку о располагању сопственим уделом скупшти- на доноси обичном већином гласова свих чланова друштва, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено. Изузетно, сопствени удео се може расподелити члановима друштва несразмерно учешћу њихових удела у основном капиталу друштва само на основу једногласне одлу- ке скупштине, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено.

*Резервисани сопствени удео* (у даљем тексту: РСУ), у смислу ЗПД, представља удео који oдлуком скупштине друштво бестеретно стиче од члана друштва ради доделе финансијског инструмента – право на стицање удела. РСУ се не може заложити нити се њиме може распола- гати, осим на начин прописан законом. Друштво може имати више РСУ, с тим да проценат учешћа свих РСУ у основном капиталу друштва не може бити већи од 40%. Друштво може стећи РСУ само од удела који су у целости уплаћени, односно унети, као и само од удела чланова који су гласали за одлуку о стицању РСУ. Ако из РСУ није издат ниједан фи- нансијски инструмент – право на стицање удела, друштво може доне- ти одлуку о подели тог РСУ на више нових резервисаних сопствених удела или одлуку о поништају тог РСУ када је у обавези да спроведе поступак смањења основног капитала. Друштво по основу РСУ нема право гласа нити се ти удели рачунају у кворум скупштине. РСУ не даје право на учешће у добити.

*Финансијски инструмент – право на стицање удела* (у даљем текс- ту: ПНСУ), у смислу ЗПД, непреносиви је финансијски инструмент који издаје друштво с ограниченом одговорношћу, а који сагласном имаоцу даје право на стицање удела одређеног дана (дан доспећа) по одређе- ној цени. ПНСУ не може бити предмет залоге, нити предмет наслеђи- вања. На ПНСУ се примењују одредбе закона којим се уређује тржиште

капитала које се односе на Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности. Издавање ПНСУ не сматра се јавном понудом у смислу закона којим се уређује тржиште капитала. Поступак и документација потребна за спровођење уписа и исписа ПНСУ у Централни регистар врши се у складу с правилима пословања Централног регистра.

Одлуку о емисији ПНСУ (у даљем тексту: одлука о емисији), доно- си скупштина друштва, осим ако оснивачким актом није другачије од- ређено. Одлука о емисији садржи нарочито: 1) број ПНСУ који се из- дају; 2) РСУ из кога се ПНСУ издаје; 3) прописане податке о лицима која стичу ПНСУ и адреси њиховог пребивалишта; 4) проценат удела који ималац ПНСУ има право да стекне у односу на РСУ; 5) цену коју ималац ПНСУ плаћа друштву за стицање удела и рок за плаћање цене који не може бити краћи од 15 дана нити дужи од 30 дана од дана доспећа; 6) датум емисије ПНСУ; 7) дан доспећа ПНСУ; 8) услове под којима се ПНСУ може поништити пре дана доспећа. Сви ПНСУ једне емисије дају иста права наведена под 4)–8), а све емисије ПНСУ из једног резервисаног сопственог удела имају исти дан доспећа и исти рок за плаћање цене. Друштво је дужно да одлуку о емисији достави Централном регистру у року од пет радних дана од дана доношења, ради уписа и регистра- ције ПНСУ на законите имаоце.

*ПНСУ се може реализовати или поништити.* Реализује се сти- цањем удела. Уколико ималац ПНСУ у року из одлуке о емисији извр- ши уплату цене, сматраће се да је дао сагласност да стекне удео. ПНСУ се може и поништити када ималац ПНСУ није друштву у року платио цену за стицање удела, а може се поништити и пре дана доспећа, у складу с условима из одлуке о емисији. Скупштина друштва или дру- ги орган одређен оснивачким актом доноси одлуку којом се тај ПНСУ поништава. У оба случаја (реализације или поништаја) ПНСУ се испи- сује из Централног регистра. Ради тога друштво испуњава своје обаве- зе према Централном регистру, од кога добија потврду о испису ПНСУ.

#### *Пренос удела*

*Слобода преноса удела* ограничена је само одредбама ЗПД и ос- нивачким актом. Чланови друштва имају право прече куповине удела који је предмет преноса трећем лицу, осим ако је то право искључено оснивачким актом или законом. Да би се то право остваривало, утврђе- на је обавеза преносиоца удела да пре преноса удела трећем лицу свој удео понуди свим другим члановима друштва. Понуда се даје у писаној форми и садржи све битне елементе уговора о преносу удела, адресу на коју члан друштва који врши право прече куповине упућује прихват понуде, рок за закључење и оверу уговора о преносу удела, као и друге елементе предвиђене оснивачким актом. Ако их понуда не садржи, сма- траће се да није ни учињена. Члан друштва који користи право прече

куповине обавезан је да у писаној форми и прописаном року обавести преносиоца удела о прихватању понуде у целости. Ако два или више чланова друштва прихвате понуду и ако се између преносиоца удела и тих чланова не постигне споразум о начину расподеле удела који се преноси, расподела се врши тако што сваки члан који је прихватио по- нуду купује део удела који је сразмеран учешћу његовог удела у збиру удела других чланова друштва који су прихватили понуду. Поступак у вези с правом прече куповине може се уредити оснивачким актом и на друкчији начин. У случају повреде права прече куповине члан друштва коме понуда није достављена у складу са ЗПД, односно оснивачким ак- том, може у прописаном року тужбом надлежном суду затражити: 1) поништај уговора или другог акта о преносу удела; 2) обавезивање ту- женог члана друштва на пренос удела тужиоцу, односно да пресуда за- мени уговор о преносу удела између тужиоца и туженог члана друштва. И преносилац удела ужива судску заштиту у односу на чланове који су понуду прихватили, али избегавају да приступе закључењу и овери уго- вора. Ако ниједан од чланова друштва не искористи право прече купо- вине, под условима који не могу бити повољнији од датих понудом и на прописани начин, могућ је пренос удела трећем лицу. Пренос уде- ла на лице које није члан друштва може се оснивачким актом условити и претходном сагласношћу друштва. Уместо тога, друштво може да од- реди треће лице на које преносилац удела може пренети удео, а осни- вачким актом може предвидети и друга ограничења у преносу удела. Одредбама ЗПД предвиђена је и заштита у корист преносиоца у случају ускраћивања сагласности или уколико без његове кривице не дође до преноса удела и сл. Регулисана је и продаја удела у извршном поступку или поступку вансудског намирења. Правило да у случају смрти чла- на друштва наследници стичу његов удео у складу са законом којим се уређује наслеђивање има изузетак, будући да је у ЗПД прописан и при- нудни откуп удела од наследника у корист друштва које се на то одлучи. *Услови и последице преноса удела* у непосредној су вези с начи- ном преноса удела, односно условима под којима се пренос врши и последицама које наступају по извршеном преносу. Удео се прено- си уговором у писаној форми с овереним потписима преносиоца и стицаоца, а може се пренети и на други начин у складу са законом. Преносилац удела солидарно одговара са стицаоцем удела за обаве- зе према друштву по основу свог неуплаћеног или неунетог улога у основни капитал друштва, као и за обавезу додатних уплата у погледу тог удела, према стању на дан преноса удела. У случају приступања но- вог члана друштву, уговор о његовом приступању друштву закључује се у писаној форми с овереним потписом лица које приступа друштву и лица овлашћеног одлуком скупштине друштва којом се одобрава приступање новог члана друштву. Правне радње предузете према преносиоцу удела или од стране преносиоца удела пре регистрације

преноса у погледу тог удела или односа у друштву сматрају се радњама предузетим према стицаоцу удела, односно од стране стицаоца удела, осим ако је то неспојиво с природом предузете правне радње. Пресуда којом се утврђује ништавост уговора о преносу удела има дејство пре- ма друштву и члановима друштва. Ако је на основу уговора о прено- су удела чија је ништавост утврђена одлуком суда била регистрована промена чланова друштва, надлежни суд пресуду по правноснажности доставља Регистру ради регистрације забележбе, а парничне странке и њихови правни следбеници имају право да поднесу пријаву за регис- трацију промене података о члановима друштва који су били регистро- вани на основу ништавог уговора о преносу удела.

#### *Деоба и залагање удела*

*Деоба и залагање удела* су могући у складу са ЗПД. Удео члана друштва може се поделити: 1) по основу уговора о преносу дела уде- ла; 2) по основу правног следбеништва; 3) уговором о подели уде- ла између сувласника; 4) у другим случајевима, у складу са законом. Оснивачким актом друштва може се искључити деоба удела, осим у случају наслеђивања, или се може дозволити само у одређеним слу- чајевима. Одредбе ЗПД о располагању уделом сходно се примењују и на располагање делом удела. Члан друштва може заложити удео или део удела, осим ако је оснивачким актом друкчије одређено. Ако је ос- нивачким актом одређено да се пренос удела трећем лицу може извр- шити само уз претходну сагласност друштва, таква сагласност неопход- на је и за залагање удела или дела удела, али не и за накнадну продају удела у поступку наплате потраживања из вредности заложеног уде- ла. Залагање удела врши се у складу са законом којим се уређује зало- га на покретним стварима уписаним у регистар.

#### *Додатне уплате друштву и исплате члановима друштва*

*Додатне уплате друштву* могу се утврдити као обавеза чланова друштва, поред уплате уписаног основног капитала. Обавеза додатне уплате може се утврдити оснивачким актом или одлуком скупштине, сразмерно висини удела у друштву, у другој сразмери или у тачном износу, а могу се одредити и рокови за враћање додатних уплата. Додатним уплатама не повећава се основни капитал друштва, а оне могу бити само у новцу. Члан друштва одговара друштву за извршење обавезе додатне уплате на начин на који одговара за уплату уписа- ног основног капитала. Друштво је у обавези да врати додатне уплате у утврђеном року или ако рок није одређен, на захтев чланова, осим ако то није неопходно за покриће губитака друштва или за намирење поверилаца друштва.

*Исплате члановима друштва* врше се у складу с општим прави- лом према којем друштво може вршити исплату добити својим чла- новима, повраћај додатних уплата, зајма и сл., као и друга плаћања по било ком основу, искључиво у складу с оснивачким актом и одредба- ма ЗПД о ограничењима плаћања. На исплату добити сходно се при- мењују одредбе ЗПД о исплати дивиденде и међудивиденде акциона- рима, с тим што се оснивачким актом може одредити да се исплата добити не врши у сразмери с уделом чланова у основном капиталу друштва. На друштво се сходно примењују и одредбе ЗПД о ограни- чењима плаћања које су утврђене за акционарска друштва. У случају значајног и не само привременог погоршања имовног стања друштва, из расподеле добити се, по правилу, искључује добит у висини насталог смањења имовине друштва. Одредбама ЗПД уређен је и поступак по- враћаја непрописних исплата и одговорност за недопуштена плаћања.

#### *Престанак својства члана друштва*

*Престанак чланства* могућ је из било ког од више алтернативно одређених разлога, и то: 1) смрћу – ако је члан физичко лице, односно брисањем из одговарајућег регистра – ако је члан правно лице; 2) ис- тупањем из друштва; 3) искључењем из друштва; 4) преносом целокуп- ног удела; 5) повлачењем и поништењем удела. Иступање је могуће без потраживања накнаде за удео или из оправданих разлога. До искљу- чења може доћи одлуком скупштине друштва или одлуком суда по туж- би друштва. Тужбом коју подноси надлежном суду друштво може за- хтевати искључење члана друштва из разлога одређених оснивачким актом или из других оправданих разлога, а нарочито ако члан друштва:

1. намерно или грубом непажњом проузрокује штету друштву; 2) не извршава посебне дужности према друштву прописане у ЗПД или ос- нивачком акту; 3) својим радњама или пропуштањем, противно осни- вачком акту, закону или добрим пословним обичајима, спречава или у значајној мери отежава пословање друштва. Тужба се може подне- ти у року од шест месеци од дана сазнања за разлог за искључење, а најкасније у року од пет година од дана настанка разлога за искљу- чење. Одлуку о подношењу тужбе доноси скупштина.

#### *Управљање друштвом*

*Управљање друштвом* може бити организовано као једнодомно или дводомно, што се одређује оснивачким актом. У случају једнодом- ног управљања, органи друштва су (1) скупштина и (2) један или више директора, а у случају дводомног управљања, органи друштва су (1) скупштина, (2) надзорни одбор и (3) један или више директора. У јед- ночланом друштву функцију скупштине врши једини члан друштва.

У случају да је тај члан правно лице оснивачким актом може се од- редити орган тог члана друштва који у име тог члана врши функцију скупштине, а у одсуству такве одредбе сматра се да је то регистрова- ни заступник тог члана.

*Скупштину* чине сви чланови друштва. Ако оснивачким актом није друкчије одређено, сваки члан има право гласа у скупштини сразмер- но уделу, с тим да се тим актом не може предвидети да члан друштва нема право гласа. Делокруг скупштине је сложен, а обухвата норма- тивну, надзорну, управљачку, кадровску и друге функције које се огле- дају у томе што скупштина, између осталог: доноси измене оснивачког акта; одлучује о статусним променама и променама правне форме; ус- ваја извештаје (финансијске извештаје, извештаје ревизора, директора или надзорног одбора); надзире рад директора; одлучује о повећању и смањењу основног капитала друштва, о расподели добити и начину покрића губитака; одлучује о повлачењу и поништењу удела; одлучује о стицању, поништењу и расподели сопствених удела и стицању, поде- ли и поништењу РСУ; именује и разрешава директора и бира и разре- шава чланове надзорног одбора; именује ревизора; одлучује о захте- ву за иступање члана друштва, о искључењу члана друштва из разлога неплаћања или неуношења уписаног улога, о покретању спора за ис- кључење члана друштва; обавља друге послове, у складу са ЗПД и ос- нивачким актом.

Седнице скупштине могу бити редовне и ванредне, а на њихово одржавање се примењују одредбе ЗПД којима је уређено одржавање таквих седница акционарског друштва. Седницу сазива директор, ако је управљање друштвом једнодомно, а надзорни одбор, ако је упра- вљање друштвом дводомно, али се оснивачким актом може одредити и други сазивач. По ЗПД седница се обавезно сазива на захтев члано- ва друштва који имају или заступају најмање 10% гласова, али се осни- вачким актом може одредити и мањи проценат гласова. Попут овог од- носа ЗПД и оснивачког акта уређено је и више других питања, као што су: позивање на седницу, одржавање седнице без сазивања, распра- вљање и одлучивање о питањима на дневном реду и допуна дневног реда, пуномоћје за гласање које може дати члан друштва, кворум за седницу, начин рада скупштине (пословник, председавање, записник, телефонске седнице, писано гласање и одлучивање без седнице). У на- челу, скупштина доноси одлуке обичном већином гласова присутних чланова који имају право гласа, осим ако је законом или оснивачким актом за поједина питања одређен већи број гласова. Гласање на сед- ници скупштине је јавно. Када се доносе одлуке о одређеним питањи- ма која га се лично тичу (иступање, искључење и др.), члан друштва не може гласати.

*Директори* су законски заступници друштва. Друштво може има- ти једног или више директора. Ако оснивачким актом или одлуком

скупштине није одређен број директора, друштво има једног дирек- тора, а уколико није именован оснивачким актом, директора именује скупштина или надзорни одбор ако је управљање друштвом дводом- но (у даљем тексту: односно надзорни одбор). Ако оснивачким актом или одлуком скупштине друштва није одређено друкчије, сматра се да мандат директора није ограничен, а уколико у одлуци о именовању није одређено друкчије, мандат директора почиње даном доношења одлуке о именовању. Оснивачким актом или одлуком скупштине могу се одредити услови које неко лице треба да испуњава да би било име- новано за директора. Директора разрешава скупштина или надзорни одбор, при чему није дужна да наведе разлоге за разрешење осим ако је то изричито предвиђено оснивачким актом или одлуком скупштине. На оставку директора сходно се примењују одредбе ЗПД о оставци ди- ректора, односно извршног директора акционарског друштва.

Директор: 1) заступа друштво према трећим лицима и 2) води послове друштва. И једно и друго чини у складу с оснивачким ак- том, одлукама скупштине друштва и упутствима надзорног одбора. Ако друштво има више од једног директора, сви директори заступају друштво и воде послове друштва заједнички, ако оснивачким актом или одлуком скупштине друштва није друкчије одређено. Независно од начина заступања, изјава воље учињена према једном директору сматра се да је ваљано учињена према друштву. Друштво стиче права и преузима обавезе из послова које у његово име закључи директор независно од тога да ли је посао изричито закључен у име друштва или из околности произлази да је воља учесника у правном послу била да се тај правни посао закључи у име друштва. У друштву у коме је упра- вљање једнодомно, директори обављају све послове који нису у на- длежности скупштине, а у друштву у коме је управљање дводомно, ди- ректори обављају све послове који нису у надлежности скупштине и надзорног одбора. Ако је оснивачким актом или одлуком скупштине одређено да сваки директор приликом вођења послова друштва пос- тупа самостално, директор не може предузети намеравану радњу уко- лико се томе противи неки од преосталих директора, али је овлашћен да у том погледу захтева упутство скупштине друштва односно над- зорног одбора. Обавеза директора је да на прописан начин извештава скупштину односно надзорни одбор, као и да води евиденцију о свим донетим одлукама скупштине, у коју сваки члан друштва може изврши- ти увид током радног времена друштва. Директор одговара за уредно вођење пословних књига друштва и за тачност финансијских извештаја друштва. Директор има право на накнаду за свој рад, сходно одредба- ма ЗПД које уређују накнаду за рад директора акционарског друштва. Надзорни одбор има друштво код кога је управљање дводомно.

Тај одбор надзире рад директора. На питања која се односе на састав и чланство у надзорном одбору сходно се примењују одредбе ЗПД о

саставу и чланству у надзорном одбору акционарског друштва. Члан надзорног одбора мора да испуњава услове прописане за директора акционарског друштва и не сме бити запослен у друштву. Председника и чланове надзорног одбора бира скупштина, а приликом оснивања друштва његов први председник и чланови могу се именовати осни- вачким актом.

Делокруг надзорног одбора утврђен је непосредно одредба- ма ЗПД, уз могућност да се прошири оснивачким актом и одлуком скупштине. Надзорни одбор: 1) одређује пословну стратегију друштва;

1. именује и разрешава директора и остале заступнике, утврђује нак- наду за њихов рад или начела за утврђивање тих накнада; 3) надзире рад директора и усваја извештаје директора; 4) врши унутрашњи над- зор над пословањем друштва; 5) врши надзор над законитошћу посло- вања друштва; 6) установљава рачуноводствене политике друштва и политике управљања ризицима; 7) даје налог ревизору за испитивање годишњих финансијских извештаја друштва; 8) предлаже скупштини избор ревизора и награду за његов рад; 9) контролише предлог рас- поделе добити и других плаћања члановима; 10) одлучује о покретању поступка и давању пуномоћја за заступање друштва у спору са дирек- тором. Законодавац „препоручује“ – ако оснивачким актом или одлу- ком скупштине није друкчије одређено – да надзорни одбор даје прет- ходну сагласност за закључење следећих послова: 1) стицање, отуђење и оптерећење удела и акција које друштво поседује у другим правним лицима; 2) стицање, отуђење и оптерећење непокретности, уколико то не спада у редовно пословање друштва; 3) узимање кредита, односно узимање и давање зајмова, давање јемстава, гаранција и обезбеђења за обавезе трећих лица. Уз то, утврђена је и дужност надзорног одбо- ра, ако оснивачким актом није друкчије одређено, да једном годишње поднесе скупштини у писаној форми извештај о пословању друштва и спроведеном надзору над радом директора.

На друштво се сходно примењују поједине одредбе ЗПД које се не- посредно примењују на акционарска друштва. Прво, на побијање од- лука скупштине, као и у погледу последице усвајања или неусвајања годишњих финансијских извештаја сходно се на друштво примењују одредбе ЗПД којима су ова питања уређена за акционарско друштво. Друго, на питања која нису посебно уређена за надзорни одбор друштва, а односе се на именовање, трајање мандата, начин рада и се- днице надзорног одбора, одговорност чланова надзорног одбора, по- себну и ванредну ревизију по захтеву чланова друштва, подношење из- вештаја о пословању друштва и годишњег консолидованог извештаја о пословању, односе са друштвом, накнаде за рад, разрешење, подноше- ње оставке чланова надзорног одбора – сходно се примењују одредбе ЗПД које се односе на надзорни одбор акционарског друштва. Треће, ЗПД у погледу унутрашњег надзора пословања упућује на сходну

примену тако што прописује да друштво може уредити начин спро- вођења и организацију рада унутрашњег надзора пословања, сходном применом одредби о унутрашњем надзору пословања код акционар- ских друштава. О садржини наведених одредби биће рећи у излагању о акционарским друштвима

#### *Престанак друштва*

*Друштво престаје да постоји* брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у скла- ду са ЗПД; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне промене која има за последицу престанак друштва. На престанак друштва и друге мере на захтев члана друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку акционарског друштва и другим мерама које одређује суд на захтев мањинских акционара.

*Обавеза чувања и руковања актима и докумената друштва* посеб- но је уређена. Прво, утврђено је да друштво трајно чува: оснивачки акт; решење о регистрацији оснивања друштва; опште акте друштва; за- писнике са седница скупштине и одлуке скупштине; акт о образовању сваког огранка или другог организационог дела друштва; докумен- та која доказују својину и друга имовинска права друштва; записнике са седница надзорног одбора, ако је управљање друштвом дводом- но; уговоре које су директори, чланови надзорног одбора ако је упра- вљање друштвом дводомно и чланови друштва, или с њима повезана лица у смислу ЗПД, закључили с друштвом. Остала документа и акте друштво чува пет година или краће. Документа и акти чувају се у се- дишту или на другом месту које је познато и доступно свим члановима друштва. Друго, чланови друштва имају право на приступ који им, као и право на информисање, обезбеђује директор. Документа која се од- носе на пословање друштва или остваривање права чланова друштва, директор је у обавези да стави на располагање сваком члану друштва, као и ранијем члану друштва за период у којем је био члан друштва, на његов писани захтев, ради вршења увида и копирања о свом трош- ку, током радног времена. То право директор може ускратити члану друштва: 1) ако постоји оправдана бојазан да би то право било иско- ришћено за сврхе супротне интересима друштва или за сврху која није у вези с његовим чланством у друштву; 2) уколико би тиме друштву или његовом повезаном друштву могла бити причињена знатна штета. Ако директор друштва пропусти да поступи по наведеном писаном захте- ву у року од пет дана од дана пријема захтева, подносилац захтева има право да тражи да суд у ванпарничном поступку наложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак је хитан и суд је дужан да од- луку по захтеву донесе у року од осам дана од дана пријема захтева.

# Појам и основна обележја акционарског друштва

#### *Појам друштва и статут друштва*

*Акционарско друштво* је друштво чији је основни капитал по- дељен на акције које има један или више акционара који не одгова- рају за обавезе друштва, осим у случајевима пробијања правне лично- сти и одговорности после брисања друштва из Регистра због принудне ликвидације. Акционарско друштво одговара за своје обавезе цело- купном имовином.

*Статут* друштва, поред пословног имена, седишта и претежне делатности друштва, садржи нарочито: 1) податке о висини уписаног и уплаћеног основног капитала и податке о броју и укупној номинал- ној вредности одобрених акција, ако постоје; 2) битне елементе изда- тих акција сваке врсте и класе у складу са законом којим се уређује тр- жиште капитала, а код акција које немају номиналну вредност и износ дела основног капитала за који су оне издате, односно рачуноводстве- ну вредност, укључујући и евентуалне обавезе, ограничења и приви- легије везане за сваку класу акција; 3) врсте и класе акција; 4) посебне условe за пренос акција, ако постоје. Статут садржи и одредбе о пос- тупку сазивања скупштине, органима друштва и њиховом делокругу, саставу и начину одлучивања, ближе одредбе о именовању и опозиву чланова тих органа и другим питањима за која је у ЗПД или посебном закону одређено да их садржи статут акционарског друштва. Статут доноси скупштина.

#### *Акције*

*Акције* које издаје друштво издају се у дематеријализованој фор- ми и гласе на име, а на регистрацију у Централном регистру њиховог издавања, законитих ималаца, преноса акција и права из акција, огра- ничења права из акција и упис права трећих лица на акцијама при- мењују се одредбе закона којим се уређује тржиште капитала. Акција је недељива. Издавање акција и других хартија од вредности јавном понудом врши се у складу са ЗПД и законом којим се уређује тржиште капитала.

*Акционар* је лице које је као законити ималац акције уписано у Централни регистар, а дан уписа је дан стицања акције. Централни ре- гистар је дужан да акционару на његов захтев изда потврду о акција- ма чији је он законити ималац, са свим подацима у вези с тим акцијама о којима води евиденцију.

*Врсте акција* које издаје друштво јесу обичне акције и преферен- цијалне акције. У оквиру сваке врсте акција, акције које дају иста пра- ва чине једну класу акција. Све обичне акције чине увек једну класу акција. Друштво може издавати акције с номиналном вредношћу или

без номиналне вредности. Ако друштво издаје акције с номиналном вредношћу, све акције исте класе морају имати исту номиналну вред- ност. Такође, ако друштво издаје акције без номиналне вредности, све акције друштва морају бити без номиналне вредности (имају рачуно- водствену вредност).

*Обична акција* имаоцу даје: 1) право учешћа и гласања на скупш- тини, тако да једна акција увек даје право на један глас; 2) право на ис- плату дивиденде; 3) право учешћа у расподели ликвидационог остатка или стечајне масе у складу са законом којим се уређује стечај; 4) пра- во пречег стицања обичних акција и других финансијских инструме- ната заменљивих за обичне акције, из нових емисија; 5) друга права у складу са ЗПД и статутом. Обичне акције не могу се претворити у пре- ференцијалне акције или друге финансијске инструменте. Ималац де- лимично уплаћених обичних акција те акције не може преносити или њима на било који начин располагати нити по основу тих акција оства- ривати право гласа.

*Преференцијална акција* имаоцу даје једно или више повлашћених права утврђених статутом и одлуком о издавању, као што су: 1) право на дивиденду у унапред утврђеном новчаном износу или у проценту од њене номиналне вредности, која се исплаћује приоритетно у одно- су на имаоце обичних акција; 2) право да му се неисплаћена дивиден- да кумулира и исплати пре исплате дивиденди имаоцима обичних ак- ција (кумулативна преференцијална акција); 3) право да партиципира у дивиденди која припада имаоцима обичних акција, у свим случаје- вима исплате дивиденде имаоцима обичних акција или по испуњењу одређених услова (партиципативна преференцијална акција); 4) право првенства наплате из ликвидационог остатка или стечајне масе у одно- су на имаоце обичних акција; 5) право претварања тих акција у обичне акције или у другу класу преференцијалних акција (заменљиве префе- ренцијалне акције); 6) право продаје тих акција акционарском друштву по унапред утврђеној цени или под другим условима. Укупна номинал- на вредност издатих и одобрених преференцијалних акција не може бити већа од 50% основног капитала друштва. Преференцијалне акције могу се издавати само за новчани улог. Акционар с преференцијалним акцијама има: право учешћа у раду скупштине, с правом једног гласа по акцији о питањима утврђеним у ЗПД и статуту; право пречег сти- цања акција исте класе из нових емисија; иста права као и акционар с обичним акцијама у погледу приступа одређеним актима и документи- ма друштва. Одлуком скупштине о издавању преференцијалних акција може се предвидети да друштво има обавезу и/или право на њихов от- куп под условима из те одлуке, ако су издавање оваквих акција и усло- ви и начин спровођења њиховог откупа утврђени статутом.

*Сувласништво на акцији* стиче се на основу: 1) закона (наслеђи- вање и сл.); 2) уговора (поклон, купопродаја идеалног дела акције и

сл.); 3) статусних промена друштва. Сувласници акције сматрају се јед- ним акционаром у односу према друштву и солидарно су одговорни према друштву за обавезе које имају по основу акције. Своје право гласа и приступ актима и документима друштва остварују само преко заједничког пуномоћника, који се одређује споразумом свих сувлас- ника. Потписи сувласника на том споразуму оверавају се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Сувласници акције о одређи- вању заједничког пуномоћника обавештавају друштво и уписују заје- дничког пуномоћника у Централни регистар. Правне радње предузе- те према заједничком пуномоћнику имају дејство као да су предузете према свим сувласницима.

*Подела и спајање акција* врши се одлуком скупштине, тако да друштво може: 1) сваку акцију једне класе поделити на две или више акција те класе, уз истовремено смањење њихове номиналне вред- ности тако да основни капитал друштва остане непромењен; 2) споји- ти две или више акција једне класе у једну акцију те класе, уз истовре- мено повећање њене номиналне вредности тако да основни капитал друштва остане непромењен. Друштво је у обавези да у случају поделе или спајања акција истовремено измени статут, као и да акционарима, на њихов захтев, омогући остваривање утврђених права предвиђених за тај случај, у складу са ЗПД.

*Вредност акција* утврђује се као номинална вредност акције (вредност која је као таква утврђена одлуком о издавању), као тржиш- на вредност акција (пондерисана просечна остварена цена или про- цењена цена) и као емисиона цена акција (вредност по којој се издају акције, утврђена одлуком о издавању акција). Правило без изузетка је да емисиона цена не може бити нижа од номиналне вредности акције, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вред- ности, јер разлика чини емисиону премију. Ипак, акционарска друштва која нису јавна често емисиону цену акција везују за номиналну вред- ност акција. Правило, с једним изузетком, јесте и то да емисиона цена не може бити нижа од тржишне вредности. Емисиона премија може се користити за повећање основног капитала, резерве које се користе за повећање основног капитала, покриће губитака у основном капиталу, откуп акција од несагласних акционара и трошкове настале по основу повећања или смањења основног капитала.

*Пренос акција и неких права из акција* је слободан, уз одређене изу- зетке. Акције се могу слободно преносити, осим ако је статутом пре- нос акција ограничен правом прече куповине осталих акционара или претходном сагласношћу друштва. На ограничења у преносу сходно се примењују одредбе овог закона које се односе на ограничења у пре- носу удела код друштва с ограниченом одговорношћу. Пренос акција у друштвима која нису јавна акционарска друштва врши се уговором који се закључује у писаној форми и оверава у складу са законом којим

се уређује овера потписа. Права која акционару дају акције одређене класе (у даљем тексту: права из акција), осим права гласа, могу се сло- бодно преносити. Статутом или одлуком о издавању акција може се пренос права из акција ограничити или укинути.

*Замену за обичне акције друштва* могу остварити имаоци заме- нљивих обвезница и вараната. Заменљиве обвезнице су обвезнице које имаоцу, под условима утврђеним одлуком о издавању, дају право на замену за обичне акције друштва. Варанти су, у смислу ЗПД, хартије од вредности које њиховом имаоцу дају право на стицање одређеног броја акција одређене врсте и класе по одређеној цени, одређеног дана или у одређеном периоду. Одлуку о издавању заменљивих об- везница или вараната доноси скупштина. Заменљиве обвезнице и ва- ранти могу се уписати само путем новчаног улога. Право пречег уписа заменљивих обвезница имају акционари с обичним акцијама. Право пречег уписа вараната имају акционари класе акција на чије стицање ти варанти дају право. Емисиона цена заменљивих обвезница не може бити мања од: 1) номиналне вредности акција за које се могу заменити, односно у случају акција без номиналне вредности – од њихове рачу- новодствене вредности; 2) тржишне вредности акција за које се могу заменити а која се утврђује у складу са ЗПД.

*Акције у слободној продаји* јесу део акција јавних друштава којима се тргује на регулисаном тржишту, односно мултилатералној тргова- чкој платформи (МТП), у складу са законом којим се уређује тржиште капитала. Тако се тргује акцијама јавних акционарских друштава, а не тргује се акцијама акционарских друштава која нису јавна. То је и бит- на разлика између једних и других друштава. Иначе, према помену- том закону, МТП је вишестрани систем којим управља инвестиционо друштво или организатор тржишта и који унутар система и у складу с обавезујућим правилима повезује понуде за куповину и понуде за про- дају финансијских инструмената више заинтересованих трећих лица на начин који доводи до закључења уговора у складу с тим законом.

#### *Оснивање друштва*

*Оснивачки акт друштва* и први статут друштва потписују акцио- нари који оснивају друштво. Оснивачки акт, поред података о акциона- рима (оснивачима), пословног имена, седишта и претежне делатности друштва, садржи: 1) укупан износ новчаног улога или новчану вред- ност и опис неновчаног улога сваког од акционара, рок уплате или уно- са улога; 2) податке о акцијама које уписује сваки акционар, и то: број акција, њихову врсту, класу и номиналну вредност, а код акција без номиналне вредности – део основног капитала за који су оне издате.

Уписане акције које се у складу са оснивачким актом уплаћују у новцу уплаћују се пре регистрације оснивања друштва на привремени

рачун отворен код пословне банке у РС. Пре регистрације друштва ак- ционари – оснивачи дужни су да уплате или унесу улоге који пред- стављају најмање 25% основног капитала, при чему уплаћени износ новчаног дела основног капитала не може бити нижи од износа мини- малног основног капитала утврђеног у ЗПД. Права на накнаду трош- кова оснивања друштва и евентуалне погодности учесницима у осни- вању друштва морају се предвидети првим статутом.

У вези с оснивањем предвиђене су и заштитне одредбе које се од- носе само на јавна акционарска друштва. Ако такво друштво с акцио- нарима који су га основали у периоду од две године од дана регистра- ције оснивања друштва закључи уговор (обавезно у писаној форми) на основу кога друштво стиче одређене ствари или права по цени која је једнака или већа од 10% вредности основног капитала: 1) вредност тих ствари и права мора се проценити у складу са ЗПД; 2) тај уговор је подложан одобрењу скупштине, трочетвртинском већином гласо- ва присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина; 3) тај уговор не може ступити на снагу пре прибављања наведеног одо- брења, а правне радње које друштво предузме у испуњењу тог угово- ра су без правног дејства до прибављања тог одобрења. Ове одредбе не примењују се на: 1) уговоре закључене у оквиру редовног посло- вања друштва; 2) стицање ствари или права у оквиру управног или судског поступка; 3) трансакције на тржишту капитала у смислу зако- на који уређује тржиште капитала.

#### *Однос друштва и акционара*

*Једнакост акционара* је принцип по којем се сви акционари под једнаким околностима третирају на једнак начин. На том принципу заснива се однос друштва и акционара приликом расподеле добити. По усвајању финансијских извештаја за пословну годину, добит те годи- не распоређује се следећим редом: 1) за покриће губитака пренесених из ранијих година; 2) за резерве, ако су оне предвиђене посебним за- коном (законске резерве). Ако након распоређивања добити за наве- дене сврхе преостане део добити, скупштина га може расподелити за:

1. резерве, ако их је друштво утврдило статутом (статутарне резерве);
2. дивиденду, у складу са ЗПД; 3) исплату запосленима.

*Плаћање дивиденде акционарима* може се одобрити одлуком о расподели добити усвојеној на редовној седници скупштине, којом се одређује и износ дивиденде и рок за исплату дивиденде (одлука о ис- плати дивиденде), који не може бити дужи од шест месеци од дана до- ношења одлуке о исплати дивиденде. После доношења те одлуке ак- ционар коме треба да буде исплаћена дивиденда постаје поверилац друштва за износ те дивиденде. Дивиденда на акције исплаћује се ак- ционарима у складу с правима која произлазе из врсте и класе акција

које поседују на дан дивиденде (одређен статутом или одлуком о ис- плати), а сразмерно броју акција које поседују у укупном броју акција те класе. Дан дивиденде је дан на који се утврђује списак акционара који имају право на дивиденду, односно право на исплату по основу смањења капитала или по основу ликвидационог остатка. Дивиденда се може плаћати у новцу или у акцијама друштва, у складу с одлуком о исплати дивиденде. Ако статутом није друкчије одређено, друштво може плаћати привремену дивиденду (међудивиденда) у било које време између редовних седница скупштине, под условима утврђеним у ЗПД, као што је довољна остварена добит за исплату и сл.

*Ограничење плаћања акционарима* постоји у два случаја. Прво, друштво не може вршити плаћања акционарима ако је према по- следњим годишњим финансијским извештајима нето имовина друштва мања, или би услед такве исплате постала мања, од уплаћеног осно- вног капитала увећаног за резерве које је друштво у обавези да одржа- ва у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје, осим у случају смањења основног капитала. Друго, укупан износ исплата ак- ционарима за пословну годину не може бити већи од добити на крају те пословне године, увећане за нераспоређену добит из претходних периода и износе резерви предвиђене за расподелу акционарима, а умањене за непокривене губитке из претходних периода и износе ре- зерви које је друштво у обавези да одржава у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје. Међутим, друштво и у овим ситу- ацијама може вршити плаћања свом акционару који је физичко лице по основу уговора о раду.

*Право пречег уписа* акција из нове емисије акционар има сразмер- но броју у целости уплаћених акција те класе које има на дан доноше- ња одлуке о издавању акција, у односу на укупан број акција те класе. Ово право акционар има и код издавања хартија од вредности које дају право на стицање врсте и класе акција које акционар има. Статутом се може утврдити да акционар има право пречег уписа и код изда- вања акција друге врсте и класе од оних које има али само по оства- ривању тог права од стране акционара који поседују врсту и класу ак- ција које се издају. Поступак остваривања права пречег уписа утврђује се статутом, при чему је друштво у обавези да примени одредбе ЗПД о томе, али не и приликом издавања нових акција када се оне издају у поступку статусне промене друштва. Право пречег уписа може се ограничити или искључити само у случају понуде код које није оба- везна објава проспекта у смислу закона којим се уређује тржиште ка- питала, и то одлуком скупштине донетом на писани предлог одбора директора или надзорног одбора ако је управљање друштвом дво- домно, који обавезно садржи разлоге ограничења, односно искљу- чења права пречег уписа, као и детаљно образложење предложене емисионе цене.

*Финансијска подршка друштва за стицање акција* у друштву обез- беђује се сходном применом одредби ЗПД о финансијској подршци друштва с ограниченом одговорношћу за стицање удела у друштву.

#### *Сопствене акције*

*Сопствене акције*, у смислу ЗПД, јесу акције које је друштво стекло од својих акционара. То значи и да друштво не може уписивати акције које само издаје. Те акције не може уписивати ни његово контролиса- но друштво, нити их може уписати треће лице које поступа у своје име, а за рачун контролисаног друштва. Друштво не може узети ни у залогу акције које је само издало, непосредно или преко трећег лица које те акције узима у залогу у своје име а за рачун друштва.

*Друштво може стицати сопствене акције* непосредно или преко трећег лица које акције стиче у своје име а за рачун друштва под сле- дећим условима: 1) да је скупштина донела одлуку којом је дала одо- брење за стицање сопствених акција; 2) да као резултат стицања соп- ствених акција нето имовина друштва неће бити мања од уплаћеног основног капитала увећаног за резерве које је друштво у обавези да одржава у складу са законом или статутом, ако такве резерве постоје, осим резерви које су статутом предвиђене за стицање сопствених ак- ција; 3) да су акције које друштво стиче у целости уплаћене; 4) у слу- чају јавног акционарског друштва, да укупна номинална вредност, од- носно рачуноводствена вредност код акција без номиналне вредности тако стечених акција, укључујући и раније стечене сопствене акције, не прелази 10% основног капитала друштва. Одлука скупштине наведе- на под 1) мора да садржи услове стицања и располагања овим акција- ма (број, рок, цену и др.), али су предвиђени и изузетни случајеви када одлука и није потребна да би друштво стекло сопствене акције. Ако ак- ције друштва стиче његово контролисано друштво, као и ако те акције стиче треће лице које поступа у своје име а за рачун контролисаног друштва, сматра се да је те акције стекло контролно друштво и на такве акције се примењују одредбе ЗПД о сопственим акцијама. Изузеци од услова за стицање сопствених акција – услови под 2)–4) – утврђени су у корист друштва које сопствене акције стиче: 1) као последицу оства- ривања права несагласних акционара; 2) бестеретно; 3) као последи- цу статусне промене; 4) по основу одлуке суда; 5) ради спровођења поступка смањења капитала друштва. Поступак стицања сопствених акција започиње упућивањем понуде за откуп свим акционарима од- носне класе акција. У складу с одлуком о стицању сопствених акција, понуду упућује одбор директора или извршни одбор ако је управљање друштвом дводомно (у даљем тексту: односно извршни одбор). Понуда садржи: 1) врсту, класу и број акција које друштво жели да стекне; 2) цену коју је друштво спремно да плати или начин њеног утврђивања;

1. начин и рок за исплату цене; 4) поступак и рок у којем акционари могу одговорити на понуду друштва, који не може бити краћи од 15 дана. Ако је укупан број акција које акционари друштву понуде на про- дају већи од броја акција које друштво жели да стекне, друштво ће од сваког акционара откупити сразмеран број акција које акционар по- нуди на продају, а може одлучити и да стекне већи број, али не већи од броја из одлуке којом је скупштина дала одобрење за стицање сопстве- них акција. Изузетно од наведеног, акционарско друштво може стица- ти сопствене акције и без упућивања понуде на основу програма отку- па сопствених акција у складу с прописима којима се уређује тржиште капитала. Одредбе ЗПД о стицању сопствених акција сходно се при- мењују и на стицање заменљивих обвезница и вараната.

*Статус сопствених акција* је такав да оне не дају право гла- са ни право на дивиденду или друга примања, нити могу бити ос- нов за плаћања акционарима осим у случају смањења капитала. Ако је друштво стекло сопствене акције супротно одредбама ЗПД, оно је у обавези да их отуђи или поништи у року од годину дана од дана стицања. Осталим акцијама, зависно од основа по коме их је стекло, друштво располаже у складу са ЗПД и другим прописима. Промена на- мене сопствених акција није могућа. Друштво је у обавези да расподе- ли одређене сопствене акције лицима утврђеним у одлуци о стицању у року од годину дана од дана стицања. Одлуку о отуђењу сопстве- них акција одбор директора, односно надзорни одбор доноси у скла- ду с условима располагања утврђеним одлуком скупштине. Приликом отуђења сопствених акција лица која су акционари друштва на дан до- ношења одлуке имају право прече куповине. Ако после остваривања права прече куповине преостане одређени број сопствених акција, друштво их може отуђити трећим лицима или поништити у складу са ЗПД. Изузетно, у случају акционарског друштва које није јавно, право пречег уписа се може ограничити или укинути само одлуком скупшти- не која је донета трочетвртинском већином гласова присутних акцио- нара те класе. Ако друштво не расподели, не отуђи или не поништи сопствене акције у прописаним роковима, одбор директора, односно надзорни одбор ако је управљање друштвом дводомно у обавези је да их, без посебне одлуке скупштине, одмах по истеку рока поништи и по том основу смањи основни капитал друштва.

*Извештавање о сопственим акцијама* обавеза је друштва које је током пословне године стекло или располагало сопственим акцијама. Оно је дужно да у годишњим финансијским извештајима за ту пословну годину наведе: 1) разлоге стицања; 2) врсту, класу, број и номиналну вредност (односно рачуноводствену вредност код акција без номи- налне вредности) сопствених акција стечених и отуђених током те го- дине, као и њихово учешће у основном капиталу; 3) цену по којој су те акције стечене или отуђене; 4) врсту, класу, укупан број и номиналну

вредност (односно рачуноводствену вредност код акција без номинал- не вредности) сопствених акција друштва на крају те пословне године, као и њихово учешће у основном капиталу друштва.

#### *Капитал*

*Минимални основни капитал* који друштво мора имати одређен је у ЗПД, односно у посебном закону ако је тим законом предвиђен већи износ.

*Повећање основног капитала* може се остварити у поступку који започиње доношењем одлуке о издавању акција ради повећања осно- вног капитала. Такву одлуку доноси скупштина, осим у случају одобре- ног капитала када такву одлуку може донети одбор директора, односно надзорни одбор. Одлука се региструје у року од шест месеци од дана доношења, а ако није регистрована – ништава је. Упис акција по основу одлуке не може почети пре њене регистрације. Одлука се може донети тек после потпуне уплате или уноса улога за раније издате и уписане ак- ције. Ово ограничење не примењује се ако се одлука о издавању акција доноси по основу повећања основног капитала које је резултат статусне промене или по основу повећања основног капитала неновчаним уло- зима, уколико се неновчани улог одмах у целости уноси.

Основни капитал друштва може се повећати: 1) новим улозима; 2) условно, односно само у обиму потребном за остваривање права од- ређених у ЗПД (условно повећање капитала); 3) из нераспоређене до- бити и резерви друштва расположивих за те намене (повећање из нето имовине друштва); 4) као резултат статусне промене. Под повећањем основног капитала новим улозима наведеним под 1) сматра се и кон- верзија дуга у основни капитал, с тим што се у јавним акционарским друштвима таква конверзија не може спровести, осим ако законом није другачије одређено. Одредбе ЗПД о повећању основног капитала новим улозима примењују се и на издавање акција јавном понудом ако законом којим се уређује тржиште капитала није другачије уређено.

*Повећање основног капитала новим улозима* врши се на основу од-

луке, која садржи нарочито: 1) износ повећања; 2) начин повећања, као и праг успешности емисије акција; 3) рокове за спровођење одлуке;

4) емисиону цену; 5) битне елементе акција или критеријуме на осно- ву којих ће се ти елементи одредити; 6) ознаку банке код које се врши уплата акција. Праг успешности, наведен под 2), представља однос из- међу броја уписаних акција и броја акција чије је издавање утврђено одлуком. Ако се основни капитал повећава неновчаним улозима, од- лука садржи и: 1) предмет или право које друштво стиче и процену ње- гове вредности; 2) име и друге податке о лицу које уноси неновчани улог; 3) врсту, класу, број и номиналну вредност акција, односно ра- чуноводствену вредност акција код акција без номиналне вредности,

које се издају по том основу. Друштво које издаје акције у поступку по- већања основног капитала новим улозима у обавези је да сачини об- разац уписнице који, између осталог, садржи врсту, класу и број акција, права, ограничења, емисиону цену и остале битне елементе акција које се издају. Друштво утврђује начин на који ће образац уписнице с по- дацима бити учињен доступним заинтересованим лицима. Лице упи- сује акције уношењем података у уписницу и подношењем потписа- не уписнице друштву или лицу које је друштво овластило да спроведе поступак уписа акција. Уписане акције уплаћују се у складу с одлуком о њиховом издавању, с тим што се непосредно по истеку периода за вршење уписа уплаћује износ који не може бити мањи од 25% њихо- ве номиналне, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности, као и целокупан износ емисионе премије, ако постоји. Уплата преосталог износа уписаних акција мора се извршити у року од пет година од дана регистрације одлуке о повећању осно- вног капитала, односно у року од две године у случају јавног акцио- нарског друштва, осим ако је одлуком о њиховом издавању предвиђен краћи рок. Изузетно од наведеног, код јавног акционарског друштва уплата акција у случају повећања капитала путем јавне понуде уз обја- вљивање проспекта врши се одмах по истеку рока за упис акција. Ако се повећање основног капитала врши неновчаним улозима, ти улози у целости морају бити унети у друштво у року од пет година од дана ре- гистрације одлуке о повећању основног капитала, односно у року од две године ако је друштво јавно, осим ако је одлуком о њиховом изда- вању предвиђен краћи рок. Ако повећање капитала није успело а део улога је уплаћен или унет, друштво је у обавези да врати уплаћени или унети улог најкасније у року од 15 дана од дана истека рока за упис акција. На поступак уплате акција које се издају јавном понудом при- мењују се одредбе закона којима се уређује тржиште капитала. Ако је повећање капитала по основу нових улога успело, друштво подноси захтев, с прописаним прилозима, за упис новоиздатих акција и њихо- вих ималаца у Централни регистар преко члана Централног регистра, у року од пет радних дана од дана окончања уписа и уплате. У року од осам дана од дана уписа акција издатих у поступку повећања основног капитала у Централни регистар, друштво је у обавези да повећање ос- новног капитала региструје, чиме се основни капитал друштва сматра повећаним даном.

*Условно повећање основног капитала* друштва спроводи се само у обиму потребном за остваривање права: 1) ималаца заменљивих об- везница на конверзију у акције друштва; 2) ималаца вараната на купо- вину акција друштва; 3) запослених, директора и чланова надзорног одбора друштва, односно с њим повезаног лица на куповину акција друштва, ако је то одређено статутом. Износ повећања основног ка- питала у моменту доношења одлуке о томе не може бити већи од 50%

основног капитала друштва, осим у случају наведеном под 3) када не може бити већи од 3% основног капитала друштва. Одлука скупштине о условном повећању основног капитала која није у складу с наведеним правилима ништава је. Прописани садржај одлуке обухвата, између ос- талог, битне елементе акција које се издају. Под прописаним услови- ма врши се упис и уплата акција и претварање заменљивих обвезница у акције. Упис акција и акционара у Централни регистар, као и регис- трација повећања основног капитала врши се на већ наведени начин. *Повећање основног капитала друштва из нето имовине друштва* врши се претварањем нераспоређене добити и резерви у основни ка- питал друштва. Услов за то претварање је да друштво није исказало гу- битак у финансијским извештајима на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала. Изузетно од тога, друштво може, под ус- ловом да претходно изврши покриће наведеног губитка, повећати ос- новни капитал из нераспоређене добити и резерви које преостану по покрићу тог губитка. У основни капитал се могу претворити само резер- ве које се могу користити за те намене. У случају јавног акционарског друштва и друштва које подлеже обавези ревизије у складу са законима којима се уређују рачуноводство и ревизија, финансијски извештаји на основу којих се доноси одлука о повећању основног капитала из нето имовине друштва морају имати позитивно мишљење ревизора у сми- слу тих закона. Одлука о повећању основног капитала из нето имови- не друштва, између осталог, садржи: укупан износ повећања основног капитала; износ и врсту резерви односно износ нераспоређене доби- ти која се претвара у основни капитал; назнаке да ли се постојећим ак- цијама повећава вредност или се издају нове акције и, ако је то случај, који су битни елементи нових акција. Право на акције по основу по- већања основног капитала из нето имовине друштва имају акционари друштва на дан доношења те одлуке, и то у сразмери с њиховим уплаће- ним или унетим улогом у односу на уплаћени или унети основни капи- тал друштва. Право припада и друштву по основу сопствених акција друштва. Права ималаца заменљивих обвезница друштва сразмерно се повећавају у погледу броја акција на које имају право или њихове номи- налне, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности. Акције стечене повећањем основног капитала по овом ос- нову дају право на дивиденду за целу пословну годину у којој је донета одлука о повећању основног капитала, ако том одлуком није другачије одређено. Одлуком о повећању основног капитала из нето имовине друштва може се одредити да акције стечене таквим повећањем учес- твују у расподели дивиденди и за претходну пословну годину, ако се та одлука донесе пре одлуке о расподели добити за претходну пословну годину. Уз захтев Централном регистру за упис нових акција и њихо- вих ималаца, односно упис повећања номиналне или рачуноводстве- не вредности код акција без номиналне вредности по основу повећања

капитала из нето имовине друштва достављају се и прописани прило- зи. Захтев се подноси у року од пет радних дана од дана регистрације одлуке о повећању капитала. Јавно акционарско друштво дужно је да истовремено с подношењем захтева Комисији за хартије од вредности достави обавештење о повећању капитала из нето имовине друштва. У року од осам дана од дана уписа акција региструје се и повећање осно- вног капитала из нето имовине друштва.

*Одобрене акције*, поред издатих акција, друштво може да има ако је то предвиђено статутом. Број одобрених акција увек мора бити мањи од половине броја издатих обичних акција. Одобрене акције, одређене врсте и класе, могу се издавати код повећања капитала друштва новим улозима или за остваривање права ималаца заменљивих обвезница и вараната. Скупштина доноси одлуку о одобреним акцијама која садр- жи битне елементе тих акција укључујући и рок за издавање акција. Тај рок не може бити дужи од пет година од дана доношења одлуке и може бити продужен изменом статута или одлуком скупштине, пре његовог истека, с тим што свако такво продужење може бити за период до пет година. Одлука скупштине се региструје.

*Смањење основног капитала* врши се у складу с одлуком скупшти- не којом се утврђују циљ, обим и начин тог смањења, а нарочито то да ли се оно спроводи уз примену одредби ЗПД о заштити поверила- ца или без ње. Ако се смањење основног капитала врши уз примену правила о заштити поверилаца, одлука о смањењу основног капита- ла садржи и позив повериоцима да пријаве своја потраживања ради обезбеђења. Скупштина одлуку доноси трочетвртинском већином гла- сова присутних акционара сваке класе акција која има право гласа по предметном питању. Изузетно, одлуку о смањењу основног капитала може донети одбор директора, односно надзорни одбор, у случају по- ништења сопствених акција друштва, ако је то овлашћење дато одлу- ком скупштине.

Основни капитал друштва може се смањити: 1) повлачењем и по- ништењем акција у поседу акционара; 2) поништењем сопствених ак- ција друштва; 3) смањивањем номиналне вредности акција, односно рачуноводствене вредности код акција без номиналне вредности. Повлачење и поништење акција друштва може се вршити само ако је та могућност била предвиђена статутом пре него што је извршен упис ак- ција које се повлаче и поништавају. Изузетно, повлачење и поништење акција може се вршити и у случају када та могућност није била пред- виђена статутом пре него што је извршен упис акција, под условом да се одлука о смањењу основног капитала повлачењем и поништењем акција донесе уз сагласност сваког акционара чије се акције повлаче и поништавају, као и трећих лица која имају права на тим акцијама која су уписана у Централном регистру. У поступку се примењује начело једнаког третмана свих акционара исте класе акција. Једнак третман

обезбеђује се сразмерним повлачењем и поништењем акција од свих акционара дате класе акција или сразмерним смањењем номиналне, односно рачуноводствене вредности акција свих акционара дате кла- се акција. Износ смањења основног капитала мора се утврдити у виси- ни која омогућава спровођење начела једнаког третмана.

*Заштита поверилаца у случају смањења основног капитала ак- ционарског друштва* врши се на исти начин као што се врши заштита поверилаца у случају смањења основног капитала друштва с ограни- ченом одговорношћу (види под 9.2.). Осим тамо наведених изузетака од заштите, према којима обезбеђење потраживања не могу тражити повериоци чије је потраживање обезбеђено или који спадају у први или други исплатни ред по закону о стечају, код акционарских друшта- ва у овом погледу постоје још неки изузеци. Прво, заштитне одредбе се код поништења акција не примењују у следећим случајевима: 1) када се поништавају сопствене акције које је друштво бестеретно стекло и које су у потпуности уплаћене; 2) када се акције које су у потпуности уплаћене повлаче и поништавају исплатом на терет средстава резер- ви које се могу користити за те намене, при чему је друштво у обавези да поштује одредбе ЗПД о ограничењима плаћања; 3) када се код ак- ција без номиналне вредности њиховим повлачењем и поништењем истовремено повећава учешће преосталих акција у основном капита- лу друштва, односно код акција са номиналном вредношћу повећава номинална вредност преосталих акција тако да не дође до смањења основног капитала друштва; 4) када се с повлачењем и поништењем акција истовремено издају нове акције у номиналној вредности по- вучених акција, односно рачуноводственој вредности код акција без номиналне вредности. Друго, одредбе о заштити поверилаца не при- мењују се ни у случају смањења основног капитала друштва које нема за последицу промену нето имовине друштва. Нето имовина друштва не мења се у случају смањења основног капитала којим се: 1) покри- вају губици друштва, с тим што се смањење основног капитала тако може вршити само ако друштво не располаже нераспоређеном до- бити и резервама које се могу користити за те намене и у износу који не може бити већи од износа губитака који се покривају; 2) стварају или повећавају резерве за покривање будућих губитака друштва или за повећање основног капитала из нето имовине друштва, с тим да те резерве по спроведеном смањењу капитала не могу бити веће од 10% основног капитала. По извршеном упису промена проистеклих из смањења основног капитала у Централном регистру, друштво је у оба- вези да изврши регистрацију смањења основног капитала у Регистру, а даном те регистрације основни капитал друштва сматра се смање- ним. Смањење капитала не може бити основ за исплате акционарима или ослобађање од обавеза уплате уписаних а неуплаћених или неу- нетих улога у друштво.

Одлука о смањењу основног капитала друштва испод минимал- ног основног капитала може се донети само под условом да се исто- времено спроведе и повећање основног капитала, тако да као резул- тат тог смањења и повећања основни капитал друштва буде најмање једнак минималном износу основног капитала. У противном, одлука о смањењу основног капитала ништава је. Друштво може донети одлу- ку којом се истовремено основни капитал друштва смањује по једном и повећава по другом основу.

#### *Управљање друштвом*

### Органи друштва

*Управљање друштвом може бити организовано као једнодомно или дводомно. У случају једнодомног управљања, органи друштва су скупштина и један или више директора, односно одбор директора. У случају дводомног управљања, органи друштва су скупштина, надзор- ни одбор, један или више извршних директора, односно извршни од– бор.* У једночланом друштву функцију скупштине врши једини акцио- нар друштва, а када је једини члан друштва правно лице, статутом се може одредити орган тог члана друштва који у његово име врши функ- цију скупштине. Када статутом то није предвиђено сматра се да је то за- конски заступник тог члана.

### Скупштина

Скупштину чине сви акционари друштва. Право акционара да учествује у раду скупштине подразумева: 1) право да гласа о питањи- ма о којима гласа његова класа акција; 2) право на учешће у расправи о питањима на дневном реду скупштине, укључујући и право на под- ношење предлога, постављање питања која се односе на дневни ред скупштине и добијање одговора, у складу са статутом и пословником скупштине. Изузетно, статутом се може утврдити минималан број ак- ција које акционар мора поседовати за лично учешће у раду скупшти- не који не може бити већи од броја који представља 0,1% укупног броја акција одговарајуће класе. Акционари који их појединачно не поседују имају право да у раду скупштине учествују преко заједничког пуномоћ- ника или да гласају у одсуству у складу са ЗПД. У надлежност скупштине спадају сложена питања из оквира нормативне, надзорне, управљач- ке, кадровске и других области. Она, између осталог, одлучује о: 1) по- већању или смањењу основног капитала и свакој емисији хартија од вредности; 2) броју одобрених акција и променама права или повлас- тица било које класе акција; 3) стицању и располагању имовином ве- лике вредности; 4) расподели добити и покрићу губитака; 5) усвајању

финансијских и других извештаја; 6) одређеним именовањима и раз- решењима и другим питањима.

Седнице скупштине могу бити редовне или ванредне. Редовна сед- ница одржава се једном годишње, најкасније у року од шест месеци од завршетка пословне године. Ванредна седница одржава се по потреби, као и када је то одређено у ЗПД или статуту. Дан акционара је дан на који се утврђује списак акционара који имају право на учешће у раду седнице и пада на десети дан пре дана одржавања те седнице. Седница се одржава у седишту друштва, а на другом месту ако је то потребно ради олакшане организације седнице. Седници председава председ- ник скупштине одређен статутом или лице које скупштина на свакој седници бира у складу са статутом или пословником скупштине. Ако поступак избора није предвиђен, председник скупштине је лице које поседује или представља највећи појединачни број гласова обичних акција у односу на укупан број гласова присутних акционара с обич- ним акцијама. Пословником скупштине ближе се утврђује начин рада и одлучивања скупштине у складу са ЗПД и статутом.

Позив за седницу садржи нарочито: 1) време и место одржавања седнице; 2) предлог дневног реда седнице, са јасном назнаком о којим тачкама дневног реда се предлаже да скупштина донесе одлуку и на- вођењем класе и укупног броја акција која о тој одлуци гласа и већини која је потребна за доношење те одлуке; 3) обавештење о начинима на који се могу преузети материјали за седницу; 4) поуку о правима акцио- нара и правилима у вези с учешћем у раду скупштине; 5) обавештење о дану акционара и објашњење да само акционари који су акционари друштва на тај дан имају право на учешће у раду скупштине, с детаљи- ма о правима, роковима, описима процедура; 6) обавештење о одлука- ма које представљају располагање имовином велике вредности. Позив се доставља на адресу акционара или објављивањем на интернет стра- ници друштва. Материјали за седницу морају се ставити на располагање акционарима. Дневни ред се утврђује одлуком о сазивању седнице, а право да предложе допуне дневног реда (додатне тачке, друкчије од- луке) имају један или више акционара који поседују најмање 5% акција с правом гласа, најкасније 20 дана пре редовне и 10 дана пре ванредне седнице. Ако одбор директора, односно надзорни одбор не прихвати предлог, подносилац предлога има могућност да у хитном поступку пред надлежним судом у ванпарничном поступку исходи одлуку којом ће суд наложити друштву да предложене тачке стави на дневни ред скупштине. Осим тога, ако се у прописаним роковима не одржи или не сазове сед- ница, могуће је исходити и одлуку суда којом се налаже одржавање се- днице. Одредбама ЗПД уређено је и гласање у одсуству (писаним путем без присуства седници), учешће у раду скупштине електронским путем ако се то омогући статутом или пословником, право на постављање пи- тања и добијање одговора, које делом ужива и судску заштиту.

Право је акционара и то да путем пуномоћја овласти одређено лице да у његово име учествује у раду скупштине, укључујући и право да у његово име гласа (у даљем тексту: пуномоћје за гласање). То пу- номоћје даје се у писаној форми, његова минимална садржина пропи- сана је у ЗПД, којим се омогућава и то да друштво пропише обавезну употребу одређеног формулара за давање пуномоћја, под условом да тај формулар омогућава давање пуномоћја с инструкцијама по свакој тачки дневног реда. Пуномоћник може бити свако пословно способ- но лице, али не и у акционарском друштву (нпр. контролни акционар, директор, ревизор, запослени у друштву не могу бити пуномоћници). После одржавања седнице, пуномоћник је дужан да обавести акцио- нара о начину на који је гласао на седници.

Кворум за седницу скупштине чини обична већина која се ра- чуна у односу на укупан број гласова класе акција с правом гласа о предметном питању ако статутом није одређена већа већина. Кворум се утврђује пре почетка рада скупштине. Председник скупштине име- нује записничара и чланове комисије за гласање ако статутом или по- словником скупштине није другачије одређено. Председник скупшти- не је дужан да за сваку одлуку о којој су акционари гласали утврди укупан број акција акционара који су учествовали у гласању, проценат основног капитала који те акције представљају, укупан број гласова и број гласова за ту одлуку и против ње као и број гласова акционара који су се уздржали од гласања. Изузетно од тога, резултати гласања у јавном акционарском друштву објављују се друкчије, тј. објављивањем на сопственој интерној страници најкасније у року од три дана од дана одржане седнице. Скупштина доноси одлуке обичном већином гласо- ва присутних акционара који имају право гласа о одређеном питању, осим ако је у ЗПД или статуту за поједина питања одређен већи број гласова. Гласање може бити јавно или тајно. Ако статутом, пословни- ком скупштине или одлуком скупштине која важи само за ту седни- цу није предвиђен начин гласања, одлуке се доносе јавним гласањем. Право гласа на основу акција датих у залогу има акционар као зало- годавац. Акционар, као и лица која су с њим повезана не могу гласати на седници на којој се одлучује о: 1) његовом ослобађању од обавеза према друштву или о смањењу тих обавеза; 2) покретању или одус- тајању од спора против њега; 3) одобравању послова у којима тај ак- ционар има лични интерес. Свака одлука скупштине уноси се у запи- сник. Записник потписују председник скупштине, записничар, односно секретар друштва ако постоји и сви чланови комисије за гласање. Записник се доставља свим акционарима или објављује на интернет страници друштва или интернет страници Регистра.

Право на побијање одлуке скупштине има један или више акцио- нара који су имали право на учешће у раду седнице скупштине. Они могу тужбом надлежном суду побијати одлуку донету на тој седници

скупштине и тражити накнаду штете у следећим случајевима: 1) ако та седница скупштине није била сазвана у складу са ЗПД и статутом;

1. уколико је тај акционар од стране друштва или уз знање било ког директора или члана надзорног одбора био онемогућен да учествује у раду седнице на којој је одлука донета; 3) ако одлука скупштине из других разлога није донета у складу са ЗПД, статутом или пословни- ком скупштине; 4) уколико је одлука скупштине супротна закону или статуту; 5) ако било који акционар вршењем свог права гласа има на- меру да за себе или треће лице прибави корист на штету друштва или других акционара кроз доношење или извршење те одлуке; 6) у дру- гим случајевима у складу са ЗПД. Тужбу може поднети и сваки дирек- тор или члан надзорног одбора ако би извршењем те одлуке: 1) учинио кривично дело или друго дело кажњиво по закону или 2) био одго- воран за штету према друштву или трећем лицу. Тужба се може под- нети у року од 30 дана од дана сазнања за одлуку скупштине, али не касније од три месеца од дана када је одлука донета, а ако у складу са ЗПД постоји обавеза регистрације одлуке скупштине, тужба се може поднети у року од 30 дана од дана регистрације те одлуке. У вези с одлучивањем по тужби, упутственим одредбама ЗПД предвиђене су мање значајне повреде статута или пословника скупштине, пропусти и грешке у поступку и записнику због којих побијана одлука не би тре- бало да буде поништена. Последице одлуке суда којом се поништава одлука скупштине вишеструке су. Пресуда у делу којим се одлука по- ништава има дејство према друштву, акционарима, директорима и чла- новима надзорног одбора. Ако је поништена одлука била регистро- вана, надлежни суд пресуду по правноснажности доставља Регистру ради регистрације, а парничне странке имају право да поднесу прија- ву за регистрацију промене оних података који су били регистровани на основу поништене одлуке ако су ти подаци били регистровани на дан подношења пријаве. У том случају трећа савесна лица задржавају права која су стекла на основу поништене одлуке односно њеног из- вршења. Ако је пресудом поништена одлука о усвајању годишњих фи- нансијских извештаја друштва, сматраће се да је и одлука о расподели добити за ту пословну годину поништена истом пресудом и акциона- ри ће бити у обавези да сву дивиденду примљену по основу те одлу- ке врате друштву у року од 30 дана од дана правноснажности пресуде.

У раду скупштине и других органа акционарског друштва може од помоћи бити секретар друштва. Према ЗПД, акционарско друштво може имати секретара друштва, ако је то одређено статутом. Именује га одбор директора или надзорни одбор и утврђује му висину зара- де или накнаде за рад и друга права. Мандат секретара друштва траје четири године, осим ако је статутом или одлуком о именовању друк- чије одређено. На последице престанка мандата секретару друштва сходно се примењују одредбе ЗПД о престанку мандата директору

друштва. Ако статутом или одлуком о именовању секретара друштва није друкчије одређено, секретар друштва одговоран је за: 1) припре- му седница скупштине и вођење записника; 2) припрему седница од- бора директора, извршног одбора и надзорног одбора и вођење за- писника; 3) чување свих материјала, записника и одлука с наведених седница и омогућавање приступа тим актима и документима у складу с одговарајућим одредбама ЗПД; 4) комуникацију друштва с акциона- рима. Секретар друштва може имати и друге дужности и одговорности у складу са статутом и одлуком о његовом именовању.

### Једнодомно управљање

*Директор* може бити свако пословно способно лице, а статутом се осим овог услова могу одредити и други услови које лице мора испу- нити да би било директор. Директор не може бити лице: 1) које је ди- ректор или члан надзорног одбора у више од пет друштава; 2) које је осуђено за кривично дело против привреде, током периода од пет го- дина рачунајући од дана правноснажности пресуде, с тим да се у тај период не урачунава време проведено на издржавању казне затвора;

1. коме је изречена мера безбедности забрана обављања делатнос- ти која представља претежну делатност друштва, за време док траје та забрана. Друштво има једног или више директора, чији се број од- ређује статутом. Ако друштво има три или више директора, они чине одбор директора друштва. На друштво које има једног или два дирек- тора сходно се примењују одредбе овог закона о одбору директора, осим одредби о седницама одбора директора. Јавно акционарско друштво има одбор директора, који се састоји од најмање три дирек- тора. Кандидате за директора могу предложити овлашћени предлага- чи (директори, комисије, акционари). Директоре именује скупштина на период одређен статутом који не може бити дужи од четири годи- не (мандат директора). По истеку мандата, директор може бити поно- во именован. У складу са ЗПД, директори могу именовати (кооптирати) вршиоца дужности на непопуњено место директора, осим ако је ста- тутом друкчије одређено.

Директори могу бити извршни директори и неизвршни директори, а кад друштво има мање од три директора, сваки директор је извршни директор. Јавно акционарско друштво мора имати неизвршне дирек- торе, чији број мора бити већи од броја извршних директора. Извршни директори воде послове друштва и законски су заступници друштва, осим ако је статутом одређено да само поједини извршни директори заступају друштво. Директори могу именовати једног од извршних ди- ректора овлашћених за заступање друштва за генералног директора друштва. Генерални директор координира рад извршних директора и организује пословање друштва. Статутом или одлуком скупштине могу

се утврдити услови за именовање и ближе уредити овлашћења и на- длежности генералног директора. Неизвршни директори надзиру рад извршних директора, предлажу пословну стратегију друштва и надзи- ру њено извршавање, а одлучују и о давању одобрења у случајевима постојања личног интереса извршног директора друштва. Неизвршни директор не може бити лице које је запослено у друштву. Јавно акцио- нарско друштво има најмање једног неизвршног директора који је ис- товремено и независан од друштва (независни директор). Захтев из ЗПД је да то лице није повезано лице с директорима и да испуњава ус- лове који се односе на претходне две године пре мандата.

Статутом, одлуком скупштине или одлуком надзорног одбо- ра одређују се укупна накнада директора или начин њеног одређи- вања. Укупна накнада, поред зараде или накнаде по уговору и дру- гих накнада, може да обухвати и право на стимулацију путем доделе акција или вараната друштва или другог друштва које је повезано са друштвом. Висина укупне накнаде може зависити од пословних резул- тата друштва, али не може бити одређена као учешће у расподели до- бити друштва. У ЗПД је регулисана и доступност података о износу и структури укупне накнаде.

Мандат директора престаје истеком периода на који је именован, а пре истека тог периода ако у току трајања мандата престане да ис- пуњава услове да буде директор друштва и ако скупштина не усвоји го- дишње финансијске извештаје друштва на редовној седници скупшти- не. Скупштина може разрешити директора и пре истека мандата на који је именован, без навођења разлога. Директор може у свако доба преосталим директорима дати оставку писаним путем, а у друштвима која имају само једног директора, директор даје оставку председнику скупштине или акционару друштва који поседује највећи број акција с правом гласа. У друштву које је остало без иједног директора може се поставити привремени заступник друштва, у складу са ЗПД.

Директор одговара друштву за штету коју му проузрокује кр- шењем одредби овог закона, статута или одлуке скупштине, изузев ако је поступао у складу с одлуком скупштине. Ако штета настане као по- следица одлуке одбора директора, за штету одговарају и сви директо- ри који су за ту одлуку гласали, а сматра се да је директор који је био уздржан од гласања гласао за ту одлуку у погледу постојања одговор- ности за штету. Сматра се исто и ако се одсутни директор, који није гла- сао на други начин, тој одлуци није писаним путем успротивио у року од осам дана по сазнању за њено доношење. Захтев друштва за накна- ду штете застарева у року од три године рачунајући од дана наступања штете. Друштво се не може одрећи захтева за накнаду штете, осим у складу с одлуком скупштине која се доноси трочетвртинском већином гласова присутних акционара, али се та одлука не може донети ако јој

се успротиве акционари који поседују или представљају најмање 10% основног капитала друштва.

*Одбор директора*, ако га друштво има, бира из својих редова једног од директора за председника одбора. У јавном акционарском друштву председник одбора директора мора бити један од неизвршних дирек- тора. Статутом се може уредити начин рада одбора директора, а одбор директора може донети и пословник о свом раду који мора бити у скла- ду са ЗПД и статутом (у даљем тексту: пословник одбора). Одбор дирек- тора јавног акционарског друштва мора на првој седници донети по- словник одбора. Одбор директора обавља послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом и одлукама скупштине, међу којима су следећи:

1. утврђује пословну стратегију и пословне циљеве друштва; 2) води послове и одређује унутрашњу организацију друштва; 3) врши унутра- шњи надзор над пословањем друштва; 4) установљава рачуноводстве- не политике друштва и политике управљања ризицима; 5) утврђује еми- сиону цену акција и других хартија од вредности; 6) утврђује тржишну вредност акција; 7) даје предлоге и одлучује о одређеним питањима која се односе на дивиденде; 8) даје и опозива прокуру; 9) сазива сед- нице скупштине и извршава њене одлуке. Одбор директора подноси извештаје скупштини и обавља друге послове из своје надлежности, а одговара и за тачност пословних књига и финансијских извештаја друштва. Питања из надлежности одбора директора не могу се пре- нети на извршне директоре друштва, а могу се пренети у надлежност скупштине само одлуком одбора директора ако статутом није друкчије одређено. Ако статутом или одлуком одбора директора није друкчије одређено, извршни директори дужни су да писаним путем извештавају одбор директора о питањима у вези с њиховим радом, која се нарочито односе на: планирану пословну политику, постојеће и будуће вођење послова, разлоге одступања од постојећих планова и пројекција, рента- билност пословања друштва, пословање, приходе и финансијско стање друштва, важније послове и пословне догађаје који су у току или су оче- кивани. Одбор директора може захтевати извештаје извршних директо- ра и о другим питањима. Извештаји обухватају и контролисана друштва ако она постоје. Одбор директора одржава најмање четири седнице го- дишње. Кворум за рад седнице јесте већина од укупног броја директора ако статутом или пословником одбора није одређен већи број. Седници на којој се расправља о финансијским извештајима друштва обавезно присуствује ревизор друштва, а могу присуствовати и чланови комиси- ја одбора директора, ако су на дневном реду питања из надлежности одређене комисије, као и друга стручна лица ако су потребна за рас- прављање о појединим питањима на дневном реду. Ако су при одлу- чивању гласови директора једнако подељени, одлучујући је глас пред- седника одбора директора уколико статутом или пословником одбора

није друкчије одређено. На седницама се води записник који се доста- вља сваком директору, а потписује га председник одбора, односно ди- ректор који је у његовом одсуству председавао седници.

*Комисије одбора директора*, ако их одбор директора образује, по- мажу му у раду, а нарочито у припреми одлука које доноси, надзору над спровођењем одређених одлука и обављању одређених стручних по- слова. Комисије имају најмање три члана, а чланови могу бити дирек- тори и друга физичка лица која имају одговарајућа знања и радна ис- куства од значаја за рад комисије. Лице које је запослено или на други начин ангажовано у правном лицу које врши ревизију финансијских из- вештаја друштва не може бити члан комисије за ревизију. У одлучивању о образовању комисија не учествују извршни директори. Најмање један члан комисије за ревизију, ако она постоји, мора бити лице које је овла- шћени ревизор у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ревизија или које има одговарајућа знања и радно искуство у области финансија и рачуноводства, а које је независно од друштва.

У јавним акционарским друштвима режим је унеколико друкчији. Одбор директора обавезно образује комисију за ревизију, а може об- разовати и друге комисије. Један од чланова сваке од комисија мора бити независни директор. У комисији за ревизију, комисији за имено- вања и комисији за накнаде већину чланова морају чинити неизврш- ни директори, а председник комисије за ревизију мора бити независни директор. Ако ниједан од неизвршних директора друштва не испуња- ва услове које мора испуњавати макар један члан комисије за реви- зију, скупштина ће изабрати члана комисије који испуњава те услове. *Комисија за ревизију* обавља послове као што су припрема и спро- вођење рачуноводствених политика и политика управљања ризицима, предлози за именовање и разрешење лица задужених за унутрашњи надзор, вршење надзора над радом унутрашњег надзора, испитивање примене рачуноводствених стандарда и услова за израду консолидо- ваних финансијских извештаја друштва, учествовање у поступку избо- ра ревизора друштва, надзор над поступком ревизије и други послови које јој у вези с ревизијом повери одбор директора. *Комисија за имено- вања* предлаже услове које треба да испуњава кандидат за директора и поступак именовања директора, даје предлог кандидата за директо- ра, с мишљењем и препоруком за именовање, разматра кадровску по- литику друштва и обавља друге послове које јој повери одбор дирек- тора. *Комисија за накнаде* припрема нацрт одлуке о политици накнада, даје предлог о износу и структури накнаде за сваког појединог изврш- ног директора и за ревизора друштва, саставља годишњи извештај за скупштину о оцени износа и структуре накнада за сваког директора, даје препоруке извршним директорима о износу и структури накнада лицима на руководећим местима у друштву и обавља друге послове у вези с политиком накнада друштва које јој повери одбор директора.

### Дводомно управљање

*Извршни директор* може бити лице које испуњава прописане усло- ве за именовање директора у друштву. Друштво с дводомном органи- зацијом управљања има једног или више извршних директора, а уко- лико их има три или више они чине извршни одбор. Јавно акционарско друштво има најмање три извршна директора. Број извршних директо- ра одређује се статутом. Они не могу имати заменике. Извршне дирек- торе именује надзорни одбор друштва. Предлог кандидата за изврш- ног директора даје комисија за именовање, а уколико она не постоји, предлог може дати сваки члан надзорног одбора. На мандат изврш- них директора сходно се примењују одредбе о мандату директора. На питања која се односе на надлежност извршних директора сходно се примењују одредбе ЗПД о њиховој надлежности код једнодомног уп- рављања, ако није друкчије одређено (за дводомно управљање). А од- ређено је да је извршном директору потребна сагласност надзорног одбора за обављање односно предузимање следећих послова: 1) сти- цање, отуђење и оптерећење удела и акција које друштво поседује у другим правним лицима; 2) стицање, отуђење и оптерећење непокрет- ности; 3) узимање кредита, узимање и давање зајмова, успостављање обезбеђења на имовини друштва, као и давање јемстава и гаранција за обавезе трећих лица; 4) других послова за које је у ЗПД прописано да је потребна сагласност надзорног одбора. Статутом или одлуком надзор- ног одбора може се одредити да сагласност надзорног одбора није по- требна за послове наведене под 1)–3) ако се ти послови предузимају у оквиру редовног пословања друштва, а може се одредити и вредност послова наведених под 3) који се могу обављати односно предузима- ти и без сагласности надзорног одбора. С друге стране, статутом или одлуком надзорног одбора могу се одредити и други послови, поред наведених под 1)–4), за чије је обављање потребна сагласност надзор- ног одбора. Такође, статутом, одлукама скупштине и одлукама надзор- ног одбора могу се, ако нису у супротности са ЗПД, увести и друга огра- ничења којих се извршни директори морају придржавати, на пример, могу бити ограничени у заступању друштва и супотписом прокуристе. Из редова извршних директора овлашћених за заступање друштва надзорни одбор може именовати генералног директора друштва, а у случају кад у друштву постоји извршни одбор – мора именовати гене- ралног директора. Генерални директор координира рад извршних ди- ректора и организује пословање друштва, а у случају одржавања сед- нице извршног одбора председава седници и предлаже њен дневни ред. Статутом, одлуком скупштине и одлуком надзорног одбора могу се утврдити услови које извршни директор мора испуњавати да би мо- гао бити именован за генералног директора и ближе уредити његова овлашћења и надлежности.

*Извршни одбор*: 1) води послове друштва и одређује унутрашњу организацију друштва; 2) припрема седнице скупштине друштва и предлаже дневни ред надзорном одбору; 3) израчунава износе диви- денди који у складу са ЗПД, статутом и одлуком скупштине припадају појединим класама акционара, одређује дан и поступак њихове испла- те, као и начин њихове исплате у оквиру овлашћења која су му дата статутом или одлуком скупштине; 4) извршава одлуке скупштине; 5) врши друге послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом, одлу- кама скупштине и надзорног одбора. Извршни одбор одговара за та- чност пословних књига и финансијских извештаја друштва. Питања из надлежности извршног одбора не могу се пренети на надзорни одбор друштва. Извршни одбор у вођењу послова друштва поступа самос- тално, а одлучује и поступа ван седница. Ако не постоји сагласност из- вршних директора по одређеном питању, генерални директор може сазвати седницу извршног одбора на којој се одлука доноси већином гласова извршних директора, а у случају једнаке поделе гласова – глас генералног директора је одлучујући. Статутом и одлуком надзорног од- бора може се уредити начин рада извршног одбора, а извршни одбор може донети и пословник о свом раду који мора бити у складу са ЗПД, статутом и одлукама надзорног одбора.

*Надзорни одбор* има најмање три члана. На услове и ограничења за чланство у надзорном одбору сходно се примењују одредбе ЗПД о условима и ограничењима за обављање дужности директора и неиз- вршног директора. Број чланова надзорног одбора одређује се стату- том и мора бити непаран. Чланови надзорног одбора немају замени- ке. Они не могу бити извршни директори друштва нити прокуристи друштва. На њихов мандат и кооптацију сходно се примењују одго- варајуће одредбе ЗПД. Јавно акционарско друштво има најмање јед- ног члана надзорног одбора који је независан од друштва (независни члан надзорног одбора), на кога се сходно примењују одредбе ЗПД о независном директору. На накнаду за рад чланова надзорног од- бора сходно се примењују одредбе ЗПД о накнади за рад директора. Надзорни одбор у својој надлежности има превасходно послове над- зора и контроле. Врши надзор над остваривањем пословних циљева, надзор рада извршних директора и унутрашњи надзора над посло- вањем друштва. Претходну контролу у друштву врши тако што утврђује пословну стратегију и пословне циљеве, установљава рачуноводстве- не политике и политике управљања ризицима, одобрава услове угово- ра о раду, односно ангажовање извршних директора и даје сагласност за закључење тих уговора, даје сагласност извршним директорима за предузимање послова или радњи у складу са ЗПД, статутом, одлуком скупштине и надзорног одбора. Осим тога, утврђује финансијске из- вештаје и извештаје о пословању друштва и подноси их скупштини на усвајање, утврђује емисиону цену акција и других хартија од вредности,

утврђује тржишну вредност акција, доноси одлуку о стицању соп- ствених акција и одлуку о расподели међудивиденди акционарима. Сазива и седнице скупштине и утврђује предлог дневног реда, пред- лаже скупштини политику накнада извршним директорима, ако није утврђена статутом, обавља друге послове и доноси одлуке у складу са ЗПД, статутом и одлукама скупштине. На седнице и начин рада надзор- ног одбора, обавезу извештавања скупштине, председника, комисије и одговорност чланова надзорног одбора сходно се примењују одго- варајуће одредбе ЗПД о управљању друштвом.

#### *Акти и документа друштва*

Друштво чува: 1) оснивачки акт; 2) решење о регистрацији осни- вања друштва; 3) статут и све његове измене и допуне; 4) опште акте друштва; 5) записнике са седница скупштине и одлуке скупштине; 6) акт о образовању сваког огранка или другог организационог дела друштва; 7) документа која доказују својину и друга имовинска права друштва; 8) записнике са седница одбора директора, односно изврш- ног одбора и надзорног одбора; 9) годишње извештаје о пословању друштва и консолидоване годишње извештаје; 10) извештаје одбора директора, извршног одбора и надзорног одбора; 11) евиденцију о ад- ресама директора и чланова надзорног одбора; 12) уговоре које су ди- ректори, чланови надзорног одбора или с њима повезана лица у сми- слу ЗПД закључили с друштвом; 13) целокупну документацију у вези с одобравањем и закључивањем правног посла и предузимањем правне радње с личним интересом. Наведене документе и акте друштво чува у свом седишту или на другом месту које је познато и доступно свим директорима и члановима надзорног одбора. Документа и акте наве- дене под. 1)–5), 8), 9), 12) и 13) друштво чува трајно, а остале документе и акте најмање пет година, после чега се чувају у складу с прописима о архивској грађи. Одбор директора или извршни одбор, дужан је да акте и документе наведена под 1)–5) и 9), као и финансијске извештаје друштва, стави на располагање сваком акционару, као и ранијем ак- ционару за период у којем је био акционар, на његов писани захтев поднет у складу са ЗПД, ради вршења увида и копирања о свом трош- ку, током радног времена. Сматраће се да је ова обавеза извршена у погледу докумената за које је друштво омогућило слободан приступ и преузимање са интернет странице друштва, без накнаде.

У случају покренутог спора у складу са ЗПД по тужби акционара

или ранијег акционара, одбор директора, односно извршни одбор или секретар друштва ако постоји, дужан је да акте и документа наведе- на под 1)–10) и под 12) и 13), а који су у непосредној вези с предметом спора, стави на располагање акционару и ранијем акционару на његов писани захтев поднет у складу са ЗПД, ради вршења увида и копирања

о свом трошку током радног времена, за потребе вођења парнице. У писаном захтеву не морају бити тачно прецизирани битни подаци о актима и документима у вези с предметом спора, већ је довољно да они буду одредиви. Наведено право акционара може бити ограниче- но само у мери у којој је то потребно ради уобичајене идентификације акционара. Уколико одбор директора, односно извршни одбор или се- кретар друштва пропусти да поступи по наведеном захтеву у року од осам дана од дана пријема захтева, подносилац захтева има право да у наредном року од 30 дана тражи да суд у ванпарничном поступку на- ложи друштву да поступи по његовом захтеву. Поступак у том случају је хитан и суд је дужан да одлуку по захтеву донесе у року од осам дана од дана пријема захтева. Лице које оствари приступ актима и докумен- тима друштва у складу с наведеним правилима не може да их објави на начин којим би нанело штету друштву или његовом угледу.

#### *Престанак друштва*

Друштво престаје да постоји брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у скла- ду са ЗПД; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне промене која има за последицу преста- нак друштва.

По тужби акционара који поседују акције које представљају нај- мање 20% основног капитала друштва против друштва надлежни суд може одредити престанак друштва или друге мере у случајевима: 1) ако одбор директора, извршни и надзорни одбор, не могу да воде по- слове друштва, било због међусобног неслагања било из других раз- лога, а скупштина не може да прекине блокаду, што за последицу има да се послови друштва не могу више водити у интересу акционара; 2) уколико су акционари блокирани у одлучивању на скупштини на нај- мање две узастопне седнице скупштине, што за последицу има да се послови друштва не могу више водити у интересу друштва; 3) ако ди- ректори и чланови надзорног одбора делују противзаконито, непош- тено или преварно, а противно интересима акционара који подносе тужбу; 4) уколико се имовина друштва расипа и умањује. У поступку по наведеној тужби суд може, ако су разлози за подношење тужбе от- клоњиви, оставити друштву рок од највише шест месеци за отклањање неправилности, а уколико у том року не отклони неправилности, суд ће пресудом одредити престанак друштва или једну или више мера од следећих: 1) разрешење директора или члана надзорног одбора; 2) увођење принудне управе у друштво до именовања нових директора или чланова надзорног одбора; 3) спровођење ванредне ревизије фи- нансијских извештаја друштва; 4) доношење одлуке о расподели доби- ти или о исплати учешћа у добити, односно дивиденде; 5) откуп акција

које поседују акционари који су поднели тужбу од стране друштва по вредности утврђеној у складу с одредбама ЗПД. Истом пресудом суд може одредити и накнаду штете од стране друштва акционарима који су поднели тужбу.

# Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва

*Организовање унутрашњег надзора* предмет је саморегулати- ве друштва. Према ЗПД, друштво својим актима уређује начин спро- вођења и организацију рада унутрашњег надзора пословања.

Организовање унутрашњег надзора у јавним акционарским друшт- вима у већој мери је предмет ЗПД. Према одредбама ЗПД, најмање јед- но лице надлежно за унутрашњи надзор пословања мора испуњава- ти услове прописане за интерног ревизора у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ревизија. Тим одредбама налаже се јавном акционарском друштву да статутом или другим актом пропише услове које мора испунити лице које руководи пословима унутрашњег надзо- ра у погледу професионалног и стручног знања и искуства који га чине подобним за обављање ове функције у друштву. То лице мора бити за- послено у друштву и обављати само послове унутрашњег надзора и не може бити директор нити члан надзорног одбора, а именује га одбор директора, односно надзорни одбор, на предлог комисије за ревизију. *Послови унутрашњег надзора* у свим акционарским друштвима (јавним и нејавним) нарочито обухватају: 1) контролу усклађености по- словања друштва са законом, другим прописима и актима друштва; 2) надзор над спровођењем рачуноводствених политика и финансијским извештавањем; 3) проверу спровођења политика управљања ризици- ма; 4) праћење усклађености организације и деловања друштва с ко- дексом корпоративног управљања; 5) вредновање политика и проце-

са у друштву, као и предлагање њиховог унапређења.

Ако је друштво својим актом утврдило ближе услове и начин иден- тификације, мерења и процене ризика којима је изложено у свом посло- вању, провера наведена под 3) треба да обухвати и преиспитивање тог акта. Кодекс корпоративног управљања Привредне коморе Србије, на- веден под 3), намењен је свим друштвима капитала, с циљем да постане ефикасно средство за унапређење система корпоративног управљања, јер то управљање омогућава друштву„да привуче људски и финансијски капитал, да ефикасно води пословање и обезбеди дугорочни и одрживи развој, узимајући у обзир и интересе власника и интересе других страна које имају легитимне интересе у пословању друштва“.

*Лице које руководи пословима унутрашњег надзора* дужно је да о спроведеном надзору пословања редовно извештава комисију за ре- визију, а у друштвима која немају комисију за ревизију – одбор дирек- тора, односно надзорни одбор.

# Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољни надзор)

*Финансијско извештавање* подразумева више обавеза, а једна од главних је обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника да састављају редовне годишње финансијске извештаје за пословну годину која је једнака календарској, у складу са законом којим се уређује рачуноводство и подзаконским прописима донетим на основу тог закона. Редован годишњи финансијски извештај, према том закону, јесте извештај који треба да пружи истинит и објективан преглед финансијског положаја и успешности пословања (нпр. имови- не и обавеза, као и добитак или губитак) правног лица, односно преду- зетника, и који се саставља за пословну годину која је једнака кален- дарској или која је различита од календарске.

*Редован годишњи финансијски извештај* привредних друштава, других правних лица и предузетника, између осталог или једино, обух- вата биланс стања и биланс успеха. Биланс стања је финансијски из- вештај у којем су приказани имовина, обавезе и капитал, на одређе- ни дан (на датум биланса), а биланс успеха је финансијски извештај у којем су приказани приходи, расходи и резултати пословања, настали у извештајном периоду. Поред биланса стања и биланса успеха, редо- ван годишњи финансијски извештај одређених правних лица (вели- ких, средњих, матичних), јавних друштава, односно друштава која се припремају да постану јавна, у складу са законом којим се уређује тр- жиште капитала, независно од величине, обухвата и извештај о оста- лом резултату, извештај о променама на капиталу и извештај о токо- вима готовине. У случајевима предвиђеним законом којим се уређује рачуноводство правно лице дужно је да састави и ванредни извештај, који обухвата биланс стања и биланс успеха.

Одредбама ЗПД утврђен је рок за усвајање годишњих финан- сијских извештаја на редовној седници скупштине, али је рок инструк- тиван и није искључена могућност да извештаји буду усвојени на ван- редној седници скупштине. У сваком случају, скупштина друштва не може донети одлуку о расподели добити све док се не донесе одлука о усвајању годишњих финансијских извештаја, нити се до доношења те одлуке може вршити расподела међудивиденде.

*Ревизија финансијских извештаја*, према дефиницији из закона којим се уређује ревизија, а којом ћемо се овде послужити, јесте пос- тупак провере и оцене финансијских извештаја, као и података и ме- тода који се примењују при састављању финансијских извештаја на основу којих се даје независно стручно мишљење о томе да ли финан- сијски извештаји у свим материјално значајним аспектима дају исти- нит и објективан приказ финансијског стања и резултата пословања

правног лица у складу с одговарајућом регулативом за израду финан- сијских извештаја.

*Обавезан предмет ревизије*, према ЗПД, јесу годишњи финансијски извештаји јавних акционарских друштава. Следствено томе, на сва ак- ционарска друштва која су обавезна да врше ревизију финансијских извештаја у складу са законом којим се уређују рачуноводство и ре- визија сходно се примењују одредбе ЗПД којима су утврђена два ре- шења. Прво, ревизор друштва дужан је да пре закључења уговора о вршењу ревизије, а потом најмање једном годишње за време трајања тог уговора, комисији за ревизију јавног акционарског друштва доста- ви: писану изјаву којом потврђује своју независност од друштва, као и обавештење о свим услугама које је у претходном периоду, поред ревизије финансијских извештаја, пружио том друштву. Друго, реви- зор јавног акционарског друштва дужан је да комисију за ревизију тог друштва извести о свим околностима које би могле утицати на њего- ву независност у односу на друштво и мерама које су предузете за от- клањање тих околности.

Јавно акционарско друштво не може ревизору отказати уговор о вршењу ревизије током вршења ревизије финансијских извештаја због неслагања с мишљењем ревизора о финансијским извештајима.

*Посебна ревизија*, у смислу ЗПД, јесте ревизија којом се може про- веравати: 1) процена вредности неновчаног улога или 2) вредност и услови под којима је вршено стицање или располагање имовином ве- лике вредности.

*Ванредна ревизија*, у смислу ЗПД, јесте ревизија финансијских из- вештаја који су већ били предмет ревизије, а која се може предузети ако: 1) постоји сумња да ревизија финансијских извештаја није спро- ведена у складу са законом и прописаним рачуноводственим стандар- дима и поступцима или 2) финансијски извештаји не садрже напомене прописане рачуноводственим стандардима или су ове напомене не- потпуне. Посебна ревизија може се спровести у року од три године од дана уноса неновчаног улога, односно стицања или располагања имо- вином велике вредности, а ванредна ревизија у року од три године од дана усвајања финансијских извештаја који су били предмет ревизије. *Предлог за спровођење посебне или ванредне ревизије*, с образло- жењем, могу поднети акционари који поседују или представљају нај- мање 10% акција с правом гласа. Предлог се на даље поступање писа- ним путем доставља одбору директора, односно надзорном одбору. У случају непоступања, акционари који су предложили спровођење по- себне или ванредне ревизије могу поднети захтев надлежном суду да наложи одржавање ванредне седнице скупштине на којој ће се одлу-

чивати о предлогу.

*Одлуку о спровођењу посебне или ванредне ревизије* доноси скупштина акционара обичном већином гласова присутних акционара.

Одлуком се мора одредити ревизор који ће извршити посебну или ван- редну ревизију, с тим што не може бити изабран ревизор који је спро- вео: 1) процену неновчаног улога која је предмет посебне ревизије; 2) ревизију финансијских извештаја за период у којем је извршено сти- цање или располагање имовином велике вредности које је предмет посебне ревизије; 3) ревизију финансијских извештаја који су предмет ванредне ревизије. Ако скупштина одбије предлог за спровођење по- себне или ванредне ревизије, акционари који су овај предлог поднели могу у року од 30 дана од дана одржавања седнице скупштине захте- вати да надлежни суд у ванпарничном поступку одлучи о предлогу за спровођење посебне или ванредне ревизије. У том случају, на захтев друштва суд може донети решење којим налаже Централном регис- тру да изврши упис привремене забране преноса акција акционара по чијем предлогу је донета одлука о спровођењу посебне или ванредне ревизије. Одлуком којом усваја предлог за спровођење посебне или ванредне ревизије суд именује и ревизора који мора испуњавати већ наведене услове. Друштво мора учинити доступном сву потребну до- кументацију и обавештења затражене од ревизора који спроводи по- себну или ванредну ревизију.

*Извештај о посебној ревизији* мора се сачинити у писаном облику и обавезно садржи образложене налазе ревизора. У извештају ревизор се мора изјаснити да ли налази посебне ревизије одступају од: 1) про- цењене вредности неновчаног улога ако је она била предмет посеб- не ревизије или 2) вредности и услова под којима је вршено стицање или располагање имовином велике вредности ако су они били пред- мет посебне ревизије. Ако се изјасни да су одступања значајна, реви- зор то мора јасно назначити и предложити мере за отклањање њихо- вих последица. Ако се изјасни да одступања нису значајна, предлог за спровођење посебне ревизије сматра се неоснованим.

*Извештај о ванредној ревизији* мора бити у истој форми (описан и образложен), а ревизор се у њему мора изјаснити да ли се његово мишљење о финансијским извештајима који су били предмет ванред- не ревизије разликује од мишљења које је на те финансијске извештаје дао ревизор који је претходно вршио ревизију и да наведе разлоге због којих се мишљења разликују. Ако се изјасни да су разлике значај- не, ревизор мора предложити мере за отклањање њихових последи- ца. Ако се изјасни да разлике нису значајне, предлог за спровођење ванредне ревизије сматра се неоснованим.

*Поступање с извештајима о посебној или ванредној ревизији* ре- гулисано је тако што се, прво, извештај доставља одбору директора, односно извршном одбору и надзорном одбору, акционарима који су предложили њено спровођење и суду ако је посебна или ванредна ре- визија спроведена по одлуци суда. Друго, ако се ревизор изјаснио да постоје значајна одступања, у року од осам дана од дана достављања

извештаја сазива се ванредна седница скупштине акционара ради раз- матрања тог извештаја, тако да се та седница одржи у року од 30 дана од дана достављања тог извештаја. Треће, одбор директора, односно надзорни одбор уз извештај доставља своје писано изјашњење, с пред- логом одлука скупштине. Ако скупштина акционара не усвоји извештај ревизора или мере које је он предложио, акционари који су гласали за усвајање тог извештаја и мера имају право несагласних акциона- ра у смислу ЗПД, тј. имају право да траже од друштва да откупи њихо- ве акције, као и право на накнаду штете од друштва. Ако се ревизор у извештају изјаснио да не постоје значајна одступања, извештај се ста- вља на дневни ред прве наредне седнице скупштине акционара. Ако извештај покаже да је предлог за њено спровођење био неоснован, друштво има право на накнаду трошкова спровођења ревизије од ак- ционара који су предложили њено спровођење, а ови су неограниче- но солидарно одговорни за исплату те накнаде.

# Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена

#### *Промена правне форме*

*Промена правне форме* је прелазак друштва из једне правне фор- ме у другу правну форму, у складу са ЗПД. На промену правне форме друштва примењују се сходно одредбе ЗПД о оснивању дате форме друштва, ако у ЗПД није друкчије одређено. Промена правне форме друштва не утиче на правни субјективитет тог друштва. Додуше, мења се општи статус друштва и положај његових чланова. Мења се и по- словно име зато што оно обухвата и податак о правној форми друштва. Најбитније је да се због промене правне форме не мењају правни одно- си према трећим лицима, што значи да нема потребе мењати постојеће уговоре нити друге акте и документе сачињене и издате за време док је друштво постојало у претходној правној форми. Нејавно акционарско друштво, видели смо, мења свој статут, а не и оснивачки акт. Ако јав- но акционарско друштво мења правну форму, оно мора да испуни ус- лове за престанак својства јавног друштва који су прописани законом којим се уређује тржиште капитала. Друштво не може да мења правну форму ако је у ликвидацији или у стечају, осим као меру реорганиза- ције у складу са законом којим се уређује стечај.

Ради спровођења поступка промене правне форме, један или више директора, односно одбор директора припрема и доставља скупштини ради усвајања предлог одлуке о промени правне форме друштва, предлог измене оснивачког акта (због промене правне фор- ма), предлог статута (ако се прелази у форму акционарског друштва), предлог одлуке о именовању чланова органа друштва у складу

с предложеном променом и извештај о потреби спровођења поступка промене. Иако назван извештајем, тај документ се односи превасход- но на (евентуална) предстојећа поступања у поступку промене правне форме, као што су објашњење правних последица промене, разлози и анализа очекиваних ефеката промене, образложење сразмере конвер- зије акција у уделе, или удела у акције, односно удела садашње у уделе будуће правне форме друштва и обавештење о праву члана друштва да буде несагласан с одлуком о промени правне форме. Ако је упра- вљање друштвом дводомно, наведене акте и документа припрема је- дан или више директора, односно извршни одбор, а надзорни одбор их утврђује и доставља скупштини ради усвајања. Ако је реч о ортач- ком друштву, наведене акте и документа припрема један од ортака и доставља их осталим ортацима ради усвајања, а ако се ради о коман- дитном друштву, припрема их један од комплементара и доставља ос- талим комплементарима и командиторима на усвајање.

На обавештавање чланова друштва и поверилаца о спровођењу поступка промене правне форме, на позивање на седницу на којој се доноси одлука о промени правне форме и на поступак доношења те одлуке сходно се примењују одредбе ЗПД које се односе на статусне промене, ако у ЗПД није другачије одређено.

*Одлука о промени правне форме друштва* садржи нарочито: 1) по- словно име и адресу седишта друштва које спроводи поступак про- мене; 2) означење нове правне форме друштва; 3) податке о начину и условима конверзије удела у друштву у акције или обратно, односно конверзије удела једне правне форме друштва у уделе друге правне форме друштва, у зависности од конкретне промене правне форме. У акционарском друштву одлука о промени правне форме доноси се трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина. Истовремено с одлуком чланови друштва, односно скупштина усваја: 1) измене оснивачког акта; 2) статут, у слу- чају промене правне форме у акционарско друштво; 3) одлуке или од- луку којом се именују чланови органа друштва.

Промена правне форме региструје се у Регистру, а ако друштво мења правну форму у акционарско друштво, претходно се у Централном регистру врши регистрација акција у складу са ЗПД. Ако друштво мења правну форму и постаје акционарско друштво или јав- но акционарско друштво престаје да то буде, примењују се и одредбе закона којим се уређује тржиште капитала. Правне последице проме- не правне форме друштва наступају даном регистрације у Регистру.

*Правне последице које наступају променом правне форме* друштва јесу следеће: 1) удели чланова у друштву претварају се у акције или об- ратно, односно удели једне правне форме друштва претварају се у уде- ле друге правне форме друштва, у зависности од конкретне промене;

2) законитим имаоцима заменљивих обвезница и вараната, односно

других хартија од вредности с посебним правима, осим акција, обез- беђују се најмање иста посебна права после промене правне форме, осим ако је одлуком о издавању тих хартија од вредности друкчије од- ређено или ако је друкчије уговорено с њиховим имаоцима; 3) ортаци и комплементари који су променом правне форме постали чланови друштва који су ограничено одговорни остају солидарно одговорни с друштвом за обавезе друштва настале до регистрације промене прав- не форме; 4) права трећих лица, која представљају терете на уделима, односно акцијама друштва које мења правну форму прелазе на уделе, односно акције нове правне форме друштва.

#### *Статусне промене*

### Појам и врсте статусних промена

*Статусне промене* друштва разликују се појмовно и суштински од промене правне форме друштва. Статусном променом се друштво (у даљем тексту: друштво преносилац) реорганизује тако што на друго друштво (у даљем тексту: друштво стицалац) преноси имовину и оба- везе, док његови чланови у том друштву стичу уделе, односно акције. Сви чланови друштва преносиоца стичу уделе или акције у друштву стицаоцу сразмерно својим уделима, односно акцијама у друштву пре- носиоцу, осим ако се сваки члан друштва преносиоца сагласи да се ста- тусном променом изврши замена удела или акција у друкчијој сразме- ри или ако користи своје право на исплату уместо стицања удела или акција у друштву стицаоцу у складу са ЗПД. Члану друштва преносио- ца се по основу статусне промене може извршити и новчано плаћање, али укупан износ тих плаћања свим члановима друштва преносиоца не може прећи 10% укупне номиналне вредности удела или акција које стичу чланови друштва преносиоца, а ако те акције немају номиналну

вредност 10% укупне рачуноводствене вредности тих акција.

Ако се статусном променом оснива ново друштво, на оснивање тог друштва примењују се одредбе ЗПД које се односе на оснивање друштва у одговарајућој правној форми, осим ако је друкчије пропи- сано одредбама ЗПД које регулишу статусне промене. Ако се статус- ном променом јавно акционарско друштво припаја друштву које није јавно акционарско друштво или се с њим спаја у ново друштво које није јавно акционарско друштво, то друштво мора да испуни услове за престанак својства јавног друштва који су прописани законом којим се уређује тржиште капитала.

У статусној промени може учествовати једно или више друштава исте или различите правне форме. У статусној промени не може учест- вовати друштво које је у ликвидацији или у стечају, осим ако се статус- на промена спроводи као мера реорганизације у складу са законом

којим се уређује стечај. Статусне промене се не могу вршити супротно одредбама закона којим се уређује заштита конкуренције.

*Врсте статусних промена* су:

* 1. Припајање. – Једно или више друштава може се припојити дру- гом друштву преношењем на то друштво целокупне имовине и обаве- за, чиме друштво које се припаја престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације.
  2. Спајање. – Два или више друштава могу се спојити оснивањем новог друштва и преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза, чиме друштва која се спајају престају да постоје без спро- вођења поступка ликвидације.
  3. Подела. – Друштво се може поделити тако што ће истовремено пренети *целокупну имовину и обавезе* на: 1) два или више новооснова- них друштава (у даљем тексту: подела уз оснивање) или 2) два или више постојећих друштава (у даљем тексту: подела уз припајање) или 3) јед- но или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: мешовита подела). Друштво по спроведе- ној статусној промени престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације.
  4. Издвајање. – Друштво се може поделити тако што ће пренети *део своје имовине и обавеза* на: 1) једно или више новооснованих друшта- ва (у даљем тексту: издвајање уз оснивање) или 2) једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: издвајање уз припајање) или 3) једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (у даљем тексту: мешовито издвајање). Друштво по спрове- деној статусној промени наставља да постоји.

### Редовни поступак спровођења статусне промене

*Редовни поступак* захтева припрему одговарајућих аката и доку- мената у вези са статусном променом, а то су нацрт уговора о статус- ној промени, нацрт плана поделе, финансијски извештаји с мишљењем ревизора, извештај ревизора и органа друштва о извршеној ревизији статусне промене и предлог одлуке о статусној промени. Неки од из- вештаја нису потребни ако се сви учесници сложе с тим да се не са- чињавају.

Уговор о статусној промени закључује се ако у статусној промени учествују два или више друштава. Уговор садржи нарочито податке о друштвима, циљу и условима под којима се врши промена, вредности имовине и висини обавеза које се преносе на друштво стицаоца, начи- ну преноса, као и податке о замени удела или акција (сразмера по којој се врши та замена, начин преузимања, посебна права, погодности и др). Саставни део уговора, зависно од статусне промене, чине предлог измена и допуна оснивачког акта (и статута), деобни биланс друштва

преносиоца, списак чланова друштва преносиоца, с навођењем номи- налне вредности њихових удела или акција у друштву стицаоцу, као и удела или акција које стичу у друштву стицаоцу, списак запослених у друштву преносиоцу. Уговор се закључује између свих друштава која учествују у статусној промени у писаној форми и оверава се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Ако се статусном проме- ном контролисано друштво припаја друштву које је његов искључиви власник, уговор не садржи податке о замени удела или акција, нити се сачињава списак запослених у друштву преносиоцу.

План поделе усваја одбор директора, односно надзорни одбор. План поделе у основи садржи податке и прилоге као и уговор о подели. Извештај ревизора о статусној промени сачињава ревизор кога, на захтев друштва које учествује у статусној промени, именује суд у ван- парничном поступку, ради ревизије уговора о статусној промени, од- носно плана поделе. Ако у статусној промени учествује више друшта- ва, суд може на заједнички захтев свих тих друштава именовати једног ревизора који сачињава заједнички извештај о статусној промени за сва друштва. Ревизор је дужан да извештај сачини у писаној форми и достави свим друштвима у року који одреди суд, а који не може бити дужи од два месеца од дана именовања. Извештај о статусној проме- ни садржи мишљење о томе да ли је сразмера у складу с којом се врши замена удела или акција правична и примерена, као и образложење, укључујући податке о примењеним методима и, ако их је било, наво- де о околностима које су отежавале процену вредности и обављање

ревизије.

Извештај одбора директора, односно извршног одбора о статусној промени садржи нарочито циљеве који се желе постићи променом, с анализом очекиваних економских ефеката на друштва која учествују у промени, објашњење правних последица закључења уговора о про- мени, односно усвајања плана поделе, образложење сразмере заме- не акција или удела, податке о изменама уговора о статусној промени, односно плана поделе, ако су такве измене извршене на основу из- вештаја ревизора о ревизији статусне промене, податке о значајнијим променама имовине и обавеза друштава која учествују у статусној промени до којих је дошло после датума с којим су израђени финан- сијски извештаји. Ако је управљање друштвом дводомно, извештај се доставља надзорном одбору на усвајање пре подношења скупштини на одобрење.

*Обавештавање о спровођењу статусне промене* је законска оба- веза која се реализује тако што нацрт уговора о статусној промени, од- носно нацрт плана поделе друштво објављује на својој интернет стра- ници, ако је има, и доставља Регистру ради објављивања на интернет страници Регистра најкасније 60 дана пре дана одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Уз нацрт се

објављује и обавештење члановима друштва о времену и месту где могу извршити увид у документе и акте у вези са статусном променом. Ако у статусној промени учествује више од једног друштва, објављи- вање се може извршити заједнички за сва та друштва. Објављивањем нацрта уговора о статусној промени, односно нацрта плана поделе сматра се да су и повериоци друштва обавештени о статусној промени. *Обезбеђивање увида у акте и документе* у вези са статусном про- меном обавеза је друштво које спроводи статусну промену. Ако та акта и документи нису већ објављени, друштво је дужно да својим члано- вима у седишту друштва омогући тај увид, као и увид у годишње фи- нансијске извештаје за последње три године за свако од друштава које учествује у статусној промени, с мишљењем ревизора ако су били предмет ревизије, најмање током периода од месец дана који прет- ходи дану одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Друштво је дужно да о свом трошку омогући сва- ком свом члану копирање тих докумената и аката, изузев ако је свим заинтересованим лицима, без обавезе идентификације и плаћања нак- наде, омогућено да та документа и акте прибаве са интернет страни-

це Регистра.

Друштво има обавезу да о спровођењу статусне промене непо- средно обавести повериоце с већим потраживањима (у односу на од- ређени износ), који су познати друштву. Њима треба да упути писа- но обавештење, које садржи податке у вези са статусном променом, најкасније 30 дана пре дана одржавања седнице скупштине на којој се доноси одлука о статусној промени. Председник одбора директора, односно надзорног одбора, дужан је да сачини писану изјаву о томе да је обавеза упућивања обавештења извршена.

*Одлука о статусној промени* је акт којим скупштина одобрава: 1) план поделе који је усвојио одбор директора, односно надзорни од- бор; 2) уговор о статусној промени, ако је тај уговор закључен до дана одржавања седнице скупштине; 3) нацрт уговора о статусној промени, ако тај уговор није закључен до дана одржавања седнице скупштине. У случају акционарског друштва одлука о статусној промени друштва до- носи се трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако статутом није одређена већа већина. Ако као резултат статусне проме- не одређени чланови друштва преносиоца постају чланови друштва стицаоца који неограничено солидарно одговарају за његове обавезе, одлука о статусној промени може се донети само уз њихову сагласност. Скупштина је дужна да истовремено с доношењем одлуке о статусној промени: 1) усвоји измене и допуне оснивачког акта, односно статута у случају акционарског друштва, ако друштво наставља да постоји; 2) усвоји оснивачки акт друштва које настаје статусном променом, као и статут тог друштва ако је оно акционарско друштво; 3) донесе од- луку о повећању или смањењу основног капитала у зависности од

врсте статусне промене. Ако се статусном променом врши замена уде- ла или акција у друкчијој сразмери, одлука о статусној промени мора да садржи и одредбе о томе (о њеном ступању на снагу давањем писа- них изјава, сагласностима да се изврши замена, односно коришћењу права на исплату уместо стицања удела/акција). У случају акционар- ског друштва, одлука мора да садржи одредбу о томе да ступа на сна- гу давањем писане изјаве од стране председника одбора директора, као и председника надзорног одбора ако је управљање друштвом дво- домно, да су сви несагласни акционари у целости исплаћени за вред- ност својих акција.

С одлуком о статусној промени повезано је и ступање на снагу дру- гих аката. Прво, уговор о статусној промени ступа на снагу када га том одлуком одобре скупштине свих друштава која учествују у статусној промени, односно даном закључења тог уговора ако је тај датум кас- нији, ако уговором није предвиђено да ступа на снагу неког каснијег датума. Друго, план поделе ступа на снагу када га том одлуком одобри скупштина друштва које спроводи статусну промену, осим ако је тим планом предвиђено да ступа на снагу неког каснијег датума. Треће, оснивачки акт друштва које настаје статусном променом, као и његов статут ако је оно акционарско друштво, ступа на снагу истовремено са ступањем на снагу уговора о статусној промени.

На побијање одлуке о статусној промени примењују се одредбе ЗПД којима је регулисано право на побијање одлука скупштине, укљу- чујући и случајеве када одлука неће бити побијена. У поступку по туж- би за побијање одлуке о статусној промени суд ће туженом друштву оставити примерен рок за отклањање разлога за побијање, ако се ради о отклоњивим разлозима. Одлука о статусној промени не може се по- бијати због утврђене сразмере замене акција или удела. Суд је дужан да одлуку којом се поништава одлука о статусној промени по правнос- нажности достави Регистру ради објављивања.

### Поједностављени поступак спровођења статусне промене

*Поједностављени поступак* спроводи се у случају припајања кон- тролном друштву. Ако је друштво стицалац контролно друштво с нај- мање 90% удела у основном капиталу друштва преносиоца, односно с најмање 90% акција с правом гласа у друштву преносиоцу, статус- на промена припајања спроводи се без одлуке о статусној промени скупштине друштва стицаоца ако су испуњени следећи услови: 1) ако је друштво стицалац извршило објаву нацрта уговора односно плана поделе најкасније месец дана пре дана одржавања седнице скупшти- не друштва преносиоца на којој се доноси одлука о статусној проме- ни; 2) ако је друштво стицалац увид у акта и документа обезбедило

током периода од месец дана који претходи дану одржавања седни- це скупштине друштва преносиоца на којој се доноси одлука о статус- ној промени; 3) ако један или више акционара друштва стицаоца који поседују акције које представљају најмање 5% његовог основног ка- питала у року наведеном под 1) не захтевају да се сазове скупштина друштва стицаоца ради доношења одлуке о статусној промени. Ако су наведени услови испуњени, друштво преносилац није у обавези да сачини и достави на одобрење скупштини извештај ревизора о извр- шеној ревизији статусне промене, ни извештај одбора директора, од- носно извршног одбора о статусној промени. Ако је друштво стицалац једини члан друштва преносиоца, уговор о статусној промени не садр- жи податке о замени удела или акција. На остала питања поједноста- вљеног поступка, која нису посебно уређена, примењују се одредбе ЗПД о спровођењу статусне промене у редовном поступку.

### Промена основног капитала и нераспоређена имовина и обавезе

Повећање основног капитала друштва стицаоца спроводи се у складу с одредбама ЗПД које се односе на повећање капитала за пра- вну форму друштва стицаоца. Чланови друштва преносиоца који су у друштву преносиоцу које престаје као резултат статусне промене уписали уделе или акције, али их до тренутка замене за уделе или ак- ције друштва стицаоца нису у целости уплатили, дужни су да уговоре- ни улог уплате или унесу у друштво стицаоца под условима под којима су их уписали, осим ако уговором о статусној промени није другачије одређено.

Забрана стварања привидног капитала подразумева да друштво стицалац не може повећати свој основни капитал као резултат статус- не промене по основу удела или акција које: 1) друштво стицалац посе- дује у друштву преносиоцу; 2) друштво преносилац поседује у друштву стицаоцу; 3) једно друштво преносилац поседује у другом друштву пре- носиоцу. Такође, друштво стицалац не може да издаје акције у замену за: 1) акције које друштво стицалац поседује у друштву преносиоцу и акције које за рачун друштва стицаоца држи треће лице у своје име; 2) сопствене акције друштва преносиоца и акције које за рачун друштва преносиоца држи треће лице у своје име.

Удели или акције које друштво преносилац има у друштву стица- оцу, а који се као резултат статусне промене преносе друштву стицао- цу, постају сопствени удели или акције друштва стицаоца. Изузетно од тога, друштво стицалац може, ако је то предвиђено уговором о статус- ној промени, односно планом поделе, да члановима друштва преноси- оца замени њихове уделе или акције с уделима, односно акцијама које друштво преносилац има у друштву стицаоцу.

### Регистрација статусне промене и правне последице регистрације

Регистрација статусне промене врши се у Регистру у односу на друштво стицаоца и у односу на друштво преносиоца, после сту- пања на снагу уговора о статусној промени, односно плана поде- ле. Регистрација статусне промене не може се вршити пре испла- те несагласних чланова друштва које учествује у статусној промени. Председник одбора директора, односно председник надзорног одбо- ра друштва писаном изјавом потврђује да су исплаћени сви несагласни чланови друштва које учествује у статусној промени или да није било несагласних чланова друштва. Повећање и смањење основног капита- ла настало као резултат статусне промене региструје се. Ако друштво престаје да постоји као резултат статусне промене, оно се брише из Регистра.

Правне последице статусне промене наступају даном регистра- ције статусне промене, и то: 1) имовина и обавезе друштва преносио- ца прелазе на друштво стицаоца, у складу с уговором о статусној про- мени, односно планом поделе; 2) друштво стицалац постаје солидарно одговорно с друштвом преносиоцем за његове обавезе које нису пре- нете на друштво стицаоца, али само до износа разлике вредности имо- вине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва прено- сиоца које је преузео, осим ако је с одређеним повериоцем другачије уговорено; 3) чланови друштва преносиоца постају чланови друштва стицаоца, тако што се њихови удели и акције замењују уделима и ак- цијама у друштву стицаоцу, у складу с уговором о статусној промени, односно планом поделе; 4) удели и акције друштва преносиоца, који су замењени уделима и акцијама у друштву стицаоцу, поништавају се;

5) права трећих лица, која представљају терете на уделима и акцијама друштва преносиоца које се замењују за уделе и акције друштва сти- цаоца прелазе на уделе и акције које члан друштва преносиоца стиче у друштву стицаоцу, као и на потраживање новчане накнаде на коју има право поред или уместо замене за те акције, односно уделе у складу са ЗПД; 6) запослени у друштву преносиоцу који су уговором о статус- ној промени, односно планом поделе распоређени у друштво стица- оца настављају да раде у том друштву у складу с прописима о раду; 7) наступају друге последице у складу са законом. Изузетно од наведе- ног под 1), у погледу ствари и права чији је пренос условљен уписом у јавне књиге или прибављањем одређених сагласности или одобрења, пренос те имовине на друштво стицаоца врши се тим уписом на основу уговора о статусној промени или плана поделе, односно прибављањем тих сагласности или одобрења. Солидарна одговорност наведена под

2) неће постојати у погледу потраживања за које је поверилац у складу

с одредбама ЗПД остварио право на одговарајућу заштиту.

Ако се статусном променом друштво преносилац гаси, наступају и следеће правне последице: 1) друштво преносилац престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације; 2) узајамна потраживања из- међу друштва преносиоца и друштва стицаоца гасе се; 3) обавезе друштва преносиоца прелазе на друштво стицаоца у складу с угово- ром о статусној промени, односно планом поделе, и друштво стица- лац постаје нови дужник у погледу тих обавеза, а ако постоји више друштава стицалаца, свако од њих супсидијарно одговара за обавезе које су у складу с уговором о статусној промени односно планом по- деле прешле на остала друштва стицаоце до износа разлике вреднос- ти имовине друштва преносиоца која му је пренета и обавеза друштва преносиоца које је преузео, осим ако је с одређеним повериоцем другачије уговорено; 4) дозволе, концесије, друге повластице и осло- бођења дата или призната друштву преносиоцу прелазе на друштво стицаоца у складу с уговором о статусној промени односно планом поделе, осим ако је прописима којима се уређује њихово давање дру- гачије одређено; 5) директорима или члановима надзорног одбора и заступницима друштва преносиоца престају дужности и овлашћења, као и пуномоћја за гласање у скупштини друштва преносиоца. У слу- чају припајања једином члану друштва, тј. када је друштво стицалац је- дини члан друштва преносиоца, не наступа последица наведена под

3). Супсидијарна одговорност наведена под 3) неће постојати у погле-

ду потраживања за које је поверилац у складу с одредбама ЗПД оства- рио право на одговарајућу заштиту.

Имовина друштва преносиоца престалог поделом, која уговором о статусној промени односно планом поделе није пренета ниједном друштву стицаоцу, нити се тумачењем тог уговора односно плана може одредити којем друштву стицаоцу се та имовина има пренети, преноси се сваком од друштава стицалаца сразмерно учешћу имовине која је на њих пренета, умањеној за преузете обавезе, у укупној нето имовини друштва престалог поделом. По истом принципу, за обавезе друштва преносиоца престалог поделом солидарно одговара свако друштво стицалац до износа разлике између вредности имовине која је на то друштво пренета и обавеза које је то друштво преузело.

### Заштита права чланова друштва преносиоца

*Право на доплату* може остварити члан друштва преносиоца који сматра да је оштећен утврђеном сразмером замене удела и акција у друштву преносиоцу за уделе и акције у друштву стицаоцу. Тај члан друштва преносиоца може тужбом надлежном суду против друштва стицаоца у року од 30 дана од дана објављивања нацрта уговора о статусној промени односно нацрта плана поделе (у даљем тексту: од објављивања нацрта) тражити исплату новчане накнаде. Ако суд у

поступку по тужби утврди да је тржишна вредност удела или акција које је члан друштва преносиоца стекао у друштву стицаоцу мања од тржишне вредности удела или акција у друштву преносиоцу које су биле предмет замене, пресудом ће обавезати друштво стицаоца да том лицу исплати новчану накнаду која не може бити већа од 10% номинал- не вредности његових замењених удела или акција у друштву преноси- оцу. У поступку по тужби суд ће, ако одреди спровођење вештачења на околност одређивања тржишне вредности удела или акција, наложити туженом друштву стицаоцу да предујми трошкове тог вештачења. Ако суд у поступку по тужби обавеже друштво стицаоца на исплату новча- не накнаде, друштво стицалац у обавези је да свим члановима друштва преносиоца чији су удели и акције исте врсте и класе замењени за уде- ле и акције друштва стицаоца исплати сразмеран износ на име допла- те. Ако је поднето више од једне тужбе, поступци се спајају.

*Право на исплату* може остварити члан друштва преносиоца који

је био несагласан с одлуком о статусној промени и стекао право да од друштва тражи да откупи његове акције, при чему је откупна цена ње- гових акција утврђена одлуком о статусној промени. Ако члан друштва преносиоца сматра да откупна цена утврђена одлуком о статусној про- мени не одговара тржишној вредности тих акција, или ако му та цена не буде исплаћена, има право подношења тужбе надлежном суду и за- хтевати исплату, тј. исплату разлике до пуне цене његових акција, од- носно исплату пуне цене његових акција, у складу са ЗПД.

Удели и акције откупљене на наведени начин постају сопствени удели и акције друштва стицаоца, осим код поделе уз оснивање када се расподељују на чланове друштава која се оснивају. Члан друштва преносиоца не може истицати друге захтеве према друштву стицаоцу.

### Заштита трећих лица

*Заштита поверилаца* предвиђена је за оног који учествује у ста- тусној промени чије је потраживање настало пре регистрације статус- не промене у Регистру и који сматра да ће статусна промена у којој учествује његов дужник угрозити намирење његовог потраживања. Тај поверилац може, у року од 30 дана од дана објављивања нацрта од стране његовог дужника, захтевати добијање одговарајуће зашти- те. Заштита поверилаца у наведеном смислу обезбеђује се: 1) давањем обезбеђења у виду залоге, јемства и сл.; 2) изменама услова уговора по основу ког је настало потраживање или раскидом тог уговора; 3) одвојеним управљањем имовином друштва преносиоца до нами- рења потраживања; 4) предузимањем других радњи и мера које обез- беђују повериоцу положај који није лошији од положаја који је имао пре спровођења статусне промене. Поверилац има право на наведе- ну заштиту само ако је финансијска ситуација друштава која учествују

у статусној промени таква да спровођење статусне промене угрожа- ва намирење његовог потраживања, па је пружање те заштите неоп- ходно ради обезбеђивања положаја повериоца који неће бити лошији од положаја који је имао пре спровођења статусне промене. Право да захтевају заштиту немају повериоци чија потраживања спадају у први или други исплатни ред у смислу закона којим се уређује стечај, као ни повериоци чије је потраживање обезбеђено.

Заштиту од стране суда може тражити поверилац који у року од 15 дана од дана слања захтева за пружање заштите не добије одгова- рајућу заштиту. Он има право да тужбом надлежном суду против свог дужника захтева добијање одговарајуће заштите, а може је добити само ако докаже да је намирење његовог потраживања угрожено ус- лед статусне промене. На захтев друштва суд може одредити привре- мену меру забране спровођења статусне промене, ако нађе да је то нужно и оправдано ради обезбеђивања одговарајуће заштите за по- вериоца који је поднео тужбу.

*Заштита законитих ималаца обвезница и других дужничких хар- тија од вредности* које је издало друштво обезбеђује се, према ЗПД, на исти начин као и заштита поверилаца, осим ако је друкчије одређе- но у одлуци о емисији ових хартија од вредности или ако је друкчије уговорено с њиховим имаоцима.

*Заштита ималаца посебних права* предвиђена је за законите има- оце заменљивих обвезница, вараната и других хартија од вредности с посебним правима, осим акција које је издало друштво преносилац које престаје услед статусне промене. Ова лица стичу најмање једнака права према друштву стицаоцу, осим ако је: 1) друкчије одређено у од- луци о издавању тих хартија од вредности или 2) с тим имаоцем друк- чије уговорено или 3) друштво стицалац уговором о статусној проме- ни, односно планом поделе обавезано да, на захтев тих лица, откупи те хартије од вредности по њиховој тржишној вредности. У случају наве- деном под 3) откупна цена мора бити одређена у уговору о статусној промени, односно у плану поделе према тржишној вредности тих хар- тија од вредности утврђеној сходном применом одговарајућих одре- даба ЗПД, што мора бити потврђено и од стране ревизора у извештају о ревизији статусне промене. Наведена лица имају право да у року од 30 дана од дана објављивања нацрта траже да суд у ванпарничном пос- тупку одреди откупну цену предметних хартија од вредности ако сма- трају да њихова вредност утврђена уговором о статусној промени, од- носно планом поделе није одговарајућа.

Директори односно чланови надзорног одбора друштва које учествује у статусној промени солидарно су одговорни члановима односно акционарима тог друштва за штету проузроковану намерно или крајњом непажњом приликом припреме и спровођења статусне промене. Тужба за накнаду штете може бити поднета у року од три

године од дана објављивања регистрације статусне промене. Ова лица не одговарају за штету ако се контролисано друштво припаја свом је- дином члану.

# Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава

*Општи појам „повезана друштва“*, као и синтагма повезивање друштава обухватају појам „повезаност“ и појам „друштво“. Повезаност је узајамна веза, а видели смо да је друштво правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити. Ради се, дакле, о друштвима која су у узајамној вези ради обављања делатности у циљу стицања добити. Сва међусобно повезана друштва састоје се од два или више привредних друштава између којих су успостављени и остварују се особени међусоб- ни односи у заједничком бављењу економском (привредном) делатно- шћу. У том смислу, повезана друштва су здружени привредни субјекти.

*Начини повезивања друштава* су различити, а одредбама ЗПД утврђено је да се друштва могу повезивати путем: 1) учешћа у основ- ном капиталу или ортачким уделима (друштва повезана капиталом);

1. уговора (друштва повезана уговором); 3) капитала и уговора (ме- шовито повезана друштва). Повезивање привредних друштава супро- тно прописима којима се уређује заштита конкуренције забрањено је. *Врсте повезаних друштава*, којa настају на наведене начине, раз- личите су. Могу да се формирају као: 1) група друштава (концерн); 2)

холдинг; 3) друштва с узајамним учешћем у капиталу.

Група друштава постоји када контролно друштво, поред уп- рављања зависним друштвима, обавља и друге делатности. Групу друштава чине: 1) контролно друштво и једно или више контролиса- них друштава којима управља контролно друштво (фактичка група) или 2) контролно друштво и једно или више контролисаних друшта- ва која су закључила уговор о контроли и управљању (уговорна гру- па) или 3) друштва која нису у међусобно зависном положају, а којима се управља на јединствен начин (група с односима равноправности). Повезаност наведена под 3) не разрађује се у ЗПД ни у другом закону, али је најближа облику организовања који је познат у упоредном пра- ву под називом хоризонтални концерн.

Холдинг друштво је друштво које контролише једно или више друштава и које за искључиву делатност има управљање и финанси- рање тих друштава.

Друштва с узајамним учешћем у капиталу јесу друштва од којих свако од тих друштава поседује значајно учешће у капиталу другог друштва.

*Уговор о контроли и управљању* је уговор којим друштво поверава управљање и вођење послова другом друштву. Ако друштва која чине

групу с односима равноправности (у смислу наведене тачке 3) закљу- че уговор којим се успоставља управљање на јединствен начин, такав уговор се не сматра уговором о контроли и управљању у смислу ЗПД. Уговор о контроли и управљању закључује се у писаној форми и мора бити одобрен од стране скупштине сваког друштва које га је закључи- ло трочетвртинском већином гласова присутних акционара, ако ста- тутом није одређена већа већина. У случају ортачког или командитног друштва, уговор о контроли и управљању одобравају сви ортаци од- носно комплементари, ако оснивачким актом није друкчије одређено. Приликом подношења уговора о контроли и управљању на одобрење скупштини, одбор директора односно надзорни одбор саставља из- вештај за скупштину у коме се морају навести и финансијски подаци и подаци о пословању друштава с којима уговор треба да буде закључен. У том извештају образлажу се правни и економски разлози за закљу- чење уговора и његов садржај, укључујући и износ накнаде за упра- вљање, односно начин њеног одређивања. Извештај може бити саста- вљен као заједнички извештај за сва друштва која закључују уговор. Уговор о контроли и управљању не може ступити на снагу пре дана регистрације у Регистру. Оглас о закључењу тог уговора објављује се на интернет страници Регистра даном регистрације уговора, у трајању од најмање 90 дана од дана објављивања.

Измене и допуне уговора о контроли и управљању врше се по пос- тупку у којем је уговор и закључен. Ако друкчије није уговорено, а уго- вор је закључен на неодређено време, свака од уговорних страна има право да уговор раскине само с даном завршетка пословне године или другог уговореног обрачунског периода, обавештењем о раскиду које је у обавези да свим осталим уговорним странама достави у писаној форми најмање 30 дана пре истека пословне године, односно другог уговореног обрачунског периода. Престанак уговора региструје се, а објављује се на исти начин као и закључење уговора, с тим што оглас мора садржати и обавештење повериоцима о њиховом праву да од контролног друштва захтевају одговарајућу заштиту у погледу напла- те својих потраживања према контролисаном друштву.

У случају постојања уговора о контроли и управљању дају се *оба- везујућа упутства о начину вођења послова*. Контролно друштво даје таква упутства зависном друштву, руководећи се интересима групе. Ако је за спровођење одређеног од тих упутства потребна одлука или одобрење одбора директора контролисаног друштва, односно над- зорног одбора, а та одлука или одобрење нису дати у разумном року, директор, односно извршни одбор контролисаног друштва дужан је да о томе обавести контролно друштво без одлагања, ако другачије није предвиђено уговором о управљању и контроли. У наведеном случају упутство може бити поновљено само уз сагласност одбора ди- ректора контролног друштва, односно надзорног одбора. Директори

контролног друштва дужни су да упутства контролисаном друштву дају с пажњом доброг привредника, при чему се одредбе ЗПД о посебним дужностима директора (види под 2) сходно примењују на директоре контролног друштва и у односу на контролисано друштво. Ни директо- ри ни чланови надзорног одбора не одговарају за штету која је настала као последица повреде поменутих посебних дужности према друштву ако су поступали по упутствима. Контролно друштво одговара за ште- ту коју је претрпело контролисано друштво услед поступања по оба- везујућим упутствима.

*Накнада по основу уговора о контроли и управљању* не може се исплатити ако је контролисано друштво пословало с губитком. У том случају, накнада за период током којег је контролисано друштво по- словало с губитком може се исплатити у години када је контролисано друштво остварило добит. На потраживање накнаде не обрачунава се камата. Уговором о контроли и управљању мора се одредити примере- на накнада по акцији коју је контролно друштво дужно да плаћа спољ- ним акционарима на годишњем нивоу. Спољни акционар је сваки ак- ционар контролисаног друштва који није контролно друштво, нити је акционар контролног друштва. Накнада им се одређује према проце- ни будуће просечне очекиване дивиденде по акцији за наредне три пословне године и друштво би је исплатило када не би био закључен уговор о контроли и управљању, а најмање у висини просечне диви- денде по акцији за претходне три пословне године. Ако је контролно друштво једини акционар подређеног друштва, уговором о контроли и управљању накнада се не предвиђа. За измене или престанак уго- вора о контроли и управљању којим се мења накнада мањинским ак- ционарима неопходна је сагласност тих акционара коју они дају као посебна класа акција. Спољни акционар подређеног друштва може у прописаном року тражити да суд у ванпарничном поступку одре- ди примерену накнаду ако сматра да је накнада одређена уговором непримерена. Ако суд одреди накнаду у вишем износу од уговорене, контролно друштво има право на раскид уговора о контроли и упра- вљању у року од три месеца од дана правноснажности одлуке суда, без отказног рока.

Уговором о контроли и управљању мора се предвидети *право спољних акционара да своје акције продају контролном друштву* по цени која одговара тржишној вредности акција утврђеној у складу са ЗПД. Уместо исплате цене, уговором о контроли и управљању може се предвидети право на замену акција за акције контролног друштва, у сразмери која је одређена уговором. Та сразмера мора одговарати сразмери у којој би се вршила замена акција контролисаног друштва за акције контролног друштва у случају припајања контролисаног друштва контролном друштву. У том случају може се предвидети и до- плата у новцу спољним акционарима, на коју се примењују одредбе

о доплати у новцу код статусних промена. Уговор о контроли и упра- вљању којим се не предвиђа наведено право спољних акционара или не одређује цена акција ништав је. Спољни акционар који сматра да по- менута цена или сразмера није примерена може у року од три месеца од дана регистрације уговора о контроли и управљању, односно њего- вих измена, тражити да суд у ванпарничном поступку одреди примере- ну цену или сразмеру. Ако суд по захтеву спољног акционара одреди вишу цену или повољнију сразмеру за спољне акционаре, друштво је у обавези да одлуку суда, одмах по правноснажности, објави на својој интернет страници и да је достави Регистру ради објављивања на ње- говој интернет страници. Одлука суда обавезује друштво у односу на све спољне акционаре.

*Заштита поверилаца* предвиђена је ако уговор о контроли и уп- рављању престане да важи. У том случају контролно друштво је у оба- вези да повериоцу контролисаног друштва, на његов писани захтев, поднет у року од шест месеци по престанку важности тог уговора, пру- жи одговарајућу заштиту за наплату његових потраживања која су нас- тала пре регистрације престанка важности тог уговора. Право на од- говарајућу заштиту немају повериоци контролисаног друштва чија су потраживања обезбеђена или која би у случају стечаја контролиса- ног друштва била у првом или другом исплатном реду у смислу зако- на којим се уређује стечај.

# Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва

#### *Појам ликвидације и њено покретање*

*Општи појам ликвидације друштва* није одређен у ЗПД, већ се под насловом „појам“ само прописује да се ликвидација друштва може спровести када друштво има довољно средстава за намирење свих својих обавеза. То је услов за спровођење ликвидације. Међутим, по- знати су и други елементи општег појма ликвидације, на пример: да она представља начин престанка привредног друштва; да може бити добровољна (власничка), када је спроводи само друштво, и принуд- на (судска), када то није случај; да су различити услови за покретање и поступак у коме се спроводе једна и друга врста ликвидације.

*Ликвидација друштва покреће се*: 1) једногласном одлуком свих ортака, односно комплементара, ако уговором о оснивању није друк- чије одређено; 2) одлуком скупштине чланова друштва с ограниче- ном одговорношћу; 3) одлуком скупштине акционара. Ликвидација друштва почиње даном регистрације одлуке о ликвидацији и обја- вљивањем огласа о покретању ликвидације. Покретање ликвидације не спречава одређивање и спровођење извршења против друштва у

ликвидацији нити вођење других поступака који се воде против или у корист друштва у ликвидацији. Покретање ликвидације нема утицаја на предлог за покретање стечаја који је поднет у складу са законом којим се уређује стечај, а повериоци друштва у ликвидацији могу под- нети предлог за покретање стечаја и током трајања ликвидације из разлога прописаних законом којим се уређује стечај. За време ликви- дације друштва не исплаћује се учешће у добити, односно дивиденде, нити се имовина друштва расподељује члановима друштва пре испла- те свих потраживања поверилаца.

Законско решење према коме покретање ликвидације не спречава вођење поступака било које врсте према друштву у ликвидацији важно је за инспекције. У поступку ликвидације не долази до повлачења на- длежности, као што се то дешава у стечајном поступку. Стога поступак ликвидације и статус друштва у ликвидацији нису сметња за покретање и вођење поступка контроле од стране инспекцијских органа. Предмет те контроле постоји, будући да се друштво и даље налази у правном промету, осим што не сме да предузима нове послове и врши исплате члановима друштва. Док траје поступак ликвидације, друштво у лик- видацији: 1) дужно је да измирује своје пореске и друге обавезе по ос- нову јавних прихода; 2) може да врши исплате својим повериоцима; 3) може и да продаје робу коју има на залихама, без нових уговарања; 4) има обавезу да сачини и преда годишње финансијске извештаје, што зависи од трајања поступка ликвидације. Као такво, друштво у ликви- дацији подложно је контроли инспекцијских органа.

#### *Ликвидациони управник*

У одлуци о покретању ликвидације друштво именује ликвидацио- ног управника. Тиме свим заступницима друштва престају права засту- пања друштва. Ако друштво не именује ликвидационог управника, сви законски заступници друштва постају ликвидациони управници, што се по службеној дужности региструје у Регистру. Друштво може имати више ликвидационих управника, који заступају друштво заједно, ако одлуком којом су именовани није друкчије одређено. Ликвидациони управник може бити разрешен одлуком донетом у складу с одредбама по којима се доноси одлука о разрешењу директора, а истом одлуком мора бити именован нови ликвидациони управник. Ликвидациони уп- равник може дати оставку у складу с одредбама ЗПД којима се уређује оставка директора друштва. Именовање, разрешење и оставка ликви- дационог управника региструју се у Регистру.

Ликвидациони управник заступа друштво у ликвидацији и од-

говоран је за законитост пословања друштва. Може да предузима и следеће активности: 1) спроводи радње на окончању послова за- почетих пре почетка ликвидације; 2) предузима радње потребне за

спровођење ликвидације, као што су продаја имовине, исплата пове- рилаца и наплата потраживања; 3) обавља друге послове неопходне ради спровођења ликвидације друштва.

#### *Обавештавање поверилаца и пријављивање* потраживања

Оглас о покретању ликвидације објављује се, у трајању од 90 дана, на интернет страници Регистра и садржи нарочито: 1) позив повериоци- ма да пријаве своја потраживања; 2) адресу седишта друштва и адресу за пријем поште на коју повериоци достављају пријаве потраживања; 3) упозорење да ће потраживања поверилаца бити преклудирана (тј. неће се моћи наплатити) ако их повериоци не пријаве најкасније у року од 30 дана од дана истека периода трајања огласа. Промена адресе седишта или адресе за пријем поште није од утицаја на наведена поступања и рокове, јер рок од 90 дана поново почиње да тече од дана регистрације те промене. Осим наведеног објављивања, ликвидациони управник је дужан да познатим повериоцима који по ЗПД пријављују потраживање упути и писано обавештење прописане садржине о покретању ликви- дације друштва, најкасније у року од 15 дана од дана почетка ликвида- ције друштва. Ако друштво током периода трајања огласа о покретању ликвидације или рока за пријаву потраживања поверилаца промени ад- ресу седишта или адресу за пријем поште, ликвидациони управник је у обавези да поново упути наведено обавештење познатим повериоци- ма који до тада нису доставили своје пријаве потраживања и то у року од 15 дана од дана регистрације те промене. Повериоци чије је потра- живање утврђено извршном исправом и повериоци у вези са чијим потраживањем против друштва почне да тече парница до почетка лик- видације немају обавезу пријављивања потраживања, а њихова потра- живања се сматрају пријављеним, у складу са ЗПД.

Друштво је дужно да све приспеле пријаве потраживања, као и утврђена потраживања (извршне исправе, парнице у току) евиденти- ра у листу пријављених потраживања и да сачини листу признатих и оспорених потраживања. Друштво може, у року од 30 дана од дана пријема пријаве потраживања, оспорити потраживање повериоца, у ком случају је обавезно да о томе у истом року обавести поверио- ца уз образложење оспоравања потраживања. Друштво не може ос- поравати потраживања повериоцима чија су потраживања утврђена извршном исправом. Ако поверилац чије је потраживање оспоре- но не покрене поступак пред надлежним судом у року од 15 дана од дана пријема обавештења о оспоравању потраживања и у истом року о томе писаним путем не обавести друштво, то потраживање се сма- тра преклудираним. Ако је до тренутка пријема обавештења о оспора- вању потраживања поверилац против друштва већ покренуо поступак

о том потраживању пред судом, поверилац није дужан да покреће нови поступак по пријему обавештења о оспоравању потраживања. Потраживања настала после покретања ликвидације не пријављују се и морају се намирити до окончања ликвидације.

#### *Ликвидациони биланси и извештаји, обустава* ликвидације и покретање стечаја

*Почетни ликвидациони биланс*, као ванредни финансијски из- вештај у складу с прописима којима се уређују рачуноводство и ре- визија, ликвидациони управник саставља у року од 30 дана од дана почетка ликвидације и у истом року га подноси ортацима, комплемен- тарима, односно скупштини на усвајање. Ортаци, комплементари, од- носно скупштина дужни су да донесу одлуку о усвајању почетног лик- видационог биланса најкасније у року од 30 дана од дана када им је поднет на усвајање.

*Почетни ликвидациони извештај* ликвидационог управника садр- жи: 1) листу пријављених потраживања; 2) листу признатих потражи- вања; 3) листу оспорених потраживања с образложењем оспоравања;

4) податак да ли је имовина друштва довољна за намирење свих обаве- за друштва, укључујући и оспорена потраживања; 5) неопходне радње за спровођење ликвидације; 6) време предвиђено за завршетак лик- видације; 7) друге чињенице од значаја за спровођење ликвидације. Почетни ликвидациони извештај ликвидациони управник саставља најраније 90 дана, а најкасније 150 дана од дана почетка ликвидације и у истом року га подноси ортацима, комплементарима, односно скупш- тини на усвајање. Ортаци, комплементари, односно скупштина дуж- ни су да донесу одлуку о усвајању почетног ликвидационог извештаја најкасније у року од 30 дана од дана када им је поднет на усвајање. Усвојени почетни ликвидациони извештај региструје се у Регистру, у року од 15 дана од дана усвајања. Ликвидациони управник не може от- почети с плаћањима ради намирења поверилаца нити с исплатама чла- новима друштва пре регистрације почетног ликвидационог извештаја, осим плаћања обавеза из текућег пословања друштва.

*Годишњи ликвидациони извештаји* ликвидационог управника садр- же податке о спроведеним радњама, с образложењем разлога због којих се ликвидација наставља, а није завршена. Ти извештаји подносе се ор- тацима, комплементарима, односно скупштини на усвајање, најкасније у року од шест месеци по истеку сваке пословне године. И ти извештаји се региструју у Регистру, и то у року од 15 дана од дана усвајања.

*Ликвидација се може обуставити и наставити са пословањем друштва* одлуком ортака, комплементара, односно скупштине. Та од- лука доноси се већином одређеном за доношење одлуке о ликвида- цији. Одлука о обустави ликвидације може се донети само у случају да

је друштво намирило у потпуности све повериоце, независно од тога да ли су тим повериоцима потраживања оспорена или призната, под ус- ловом да није отказало уговор о раду било ком запосленом по основу ликвидације нити отпочело с исплатама члановима друштва. Саставни део одлуке о обустави ликвидације је именовање законског заступни- ка друштва, као и изјава ликвидационог управника да су сви повериоци намирени у потпуности и да друштво није отпочело с исплатама члано- вима друштва. Ако друштво има више ликвидационих управника, они ту изјаву дају заједнички. Одлука о обустави ликвидације региструје се у Регистру. У случају обуставе ликвидације, потраживања поверилаца који нису пријавили своја потраживања и поверилаца чија су потражи- вања оспорена, а нису у предвиђеном року покренули поступак пред надлежним судом, неће се сматрати преклудираним у смислу ЗПД.

*Поступак стечаја због презадужености* покреће се ако се из по-

четног ликвидационог биланса или почетног ликвидационог извештаја утврди да имовина друштва није довољна за намирење свих потражи- вања поверилаца (презадуженост). У том случају ликвидациони управ- ник је дужан да надлежном суду поднесе предлог за покретање сте- чаја у року од 15 дана од дана састављања почетног ликвидационог биланса, односно почетног ликвидационог извештаја. Ликвидациони управник не може намиривати потраживања поверилаца, осим потра- живања насталих из текућег пословања друштва до дана покретања стечајног поступка.

*Документи које ликвидациони управник саставља после исплате поверилаца* јесу: 1) завршни ликвидациони биланс; 2) извештај о спро- веденој ликвидацији; 3) писана изјава да је упутио обавештење свим познатим повериоцима, као и да су све обавезе друштва по основу пријављених потраживања и потраживања која се у смислу ЗПД сма- трају пријављеним измирене у потпуности и да се против друштва не воде други поступци; 4) предлог одлуке о расподели ликвидационог остатка друштва. Завршни ликвидациони биланс саставља се и регис- трује у складу с прописима којима се уређују рачуноводство и реви- зија. Ортаци, комплементари односно скупштина усвајају наведена до- кумента одлуком о окончању ликвидације. Друштво не може донети одлуку о окончању ликвидације пре правноснажног окончања свих поступака који за правну последицу могу имати било какву обавезу друштва и обавезу измирења свих тих обавеза.

#### *Окончање ликвидације и одговорност за штету*

Имовина друштва у ликвидацији која преостане после измирења свих обавеза друштва (ликвидациони остатак) расподељује се члано- вима друштва у складу с одлуком о расподели ликвидационог остатка друштва. Ако оснивачким актом, односно статутом или једногласном

одлуком ортака, комплементара, односно скупштине није друкчије од- ређено, расподела се врши на следећи начин: 1) ортацима, комплемен- тарима и командиторима и члановима друштва с ограниченом одго- ворношћу сразмерно њиховим уделима у друштву; 2) акционарима с преференцијалним акцијама који имају право приоритета у односу на ликвидациони остатак, а након њихове исплате акционарима с обич- ним акцијама сразмерно учешћу њихових акција у укупном броју об- ичних акција у друштву. Командитори, чланови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари који су у ликвидацији савесно примили ис- плате дужни су да врате примљено ако је то потребно за намирење по- верилаца друштва. У случају спора између чланова друштва у вези са расподелом ликвидационог остатка, ликвидациони управник одлаже ту расподелу до правноснажног окончања спора.

Ликвидациони управник има право да му се надокнаде трошкови које је имао у спровођењу ликвидације, као и на исплату накнаде за рад. Накнаду за рад и висину трошкова спровођења ликвидације од- ређују ортаци, командитори, односно скупштина, а у случају спора или када то друштво не одреди, ликвидациони управник може тражити да суд у ванпарничном поступку одреди износ накнаде за рад и надокна- де трошкова. У погледу тих потраживања ликвидациони управник сма- тра се повериоцем друштва у ликвидацији.

Ликвидација се окончава доношењем одлуке о окончању ликви- дације, а она се не може донети пре правноснажног окончања свих поступака који за правну последицу могу имати било какву обаве- зу друштва и измирења свих тих обавеза. По окончању ликвидације друштво се брише из Регистра, а у случају акционарског друштва бри- сање се врши након подношења захтева Централном регистру за ис- пис финансијских инструмената из регистра. Ако ортаци, комплемента- ри, односно скупштина не донесу одлуку о усвајању докумената који се морају донети после исплате поверилаца (завршни ликвидациони би- ланс и др.) у року од 60 дана од дана подношења тих докумената на ус- вајање од стране ликвидационог управника, ту одлуку може заменити писана изјава ликвидационог управника о неусвајању тих докумената. Пословне књиге и документа друштва које је брисано услед окон- чања ликвидације чувају се тако да буду доступни на територији РС у складу с прописима којима се уређује архивска грађа, а подаци лица с пребивалиштем у земљи коме су пословне књиге и документа повере- ни на чување региструју се. Заинтересована лица имају право на увид у пословне књиге и документа брисаног друштва о свом трошку. Ако је након брисања друштва из регистра потребно предузети одређе- не радње у погледу имовине друштва престалог брисањем или друге радње које је требало предузети током ликвидације, заинтересовано лице може тражити да суд у ванпарничном поступку одреди ликвида-

ционог управника с овлашћењем за предузимање тих радњи.

Ликвидациони управник одговара за штету коју причини у вршењу своје дужности члановима и повериоцима друштва. Ортаци и компле- ментари одговарају неограничено солидарно за обавезе друштва у ликвидацији и после брисања друштва из Регистра. Командитори, чла- нови друштва с ограниченом одговорношћу и акционари акционар- ског друштва одговарају солидарно за обавезе друштва у ликвидацији и после брисања друштва из Регистра, до висине примљеног износа из ликвидационог остатка. Потраживања поверилаца према свим на- веденим лицима застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

#### *Принудна ликвидација*

### Разлози за покретање поступка принудне ликвидације

Принудна ликвидација покреће се ако:

* + - 1. је друштву правноснажним актом изречена мера: а) забране оба- вљања делатности, а друштво не отпочне ликвидацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта; б) забране обављања регис- троване делатности, а друштво не региструје брисање, односно про- мену те делатности или не отпочне ликвидацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта; в) одузимања дозволе, лиценце или одобрења за обављање регистроване делатности, а друштво не регис- трује брисање, односно промену те делатности или не отпочне ликви- дацију у року од 30 дана од дана правноснажности тог акта;
      2. у року од 30 дана од дана истека времена на које је друштво ос- новано, a друштво не региструје продужење времена трајања друштва или у том року не отпочне ликвидацију;
      3. ортачко друштво, у случају смрти ортака, остане с једним ор- таком, а ниједан од наследника преминулог ортака не буде уписан у Регистар као члан друштва у року од три месеца од дана правноснаж- ног окончања оставинског поступка или ако ортачко друштво из дру- гих разлога остане с једним ортаком, а друштву, у року од три месе- ца од дана престанка својства ортака, не приступи недостајући члан или у том року друштво не промени правну форму или не отпочне ликвидацију;
      4. командитно друштво, у случају смрти комплементара, остане без комплементара, а ниједан од наследника преминулог комплементара не буде уписан у Регистар као члан друштва у року од три месеца од дана правноснажног окончања оставинског поступка или ако коман- дитно друштво из других разлога остане без комплементара или ко- мандитора, а друштву у року од три месеца од дана престанка својства члана не приступи недостајући члан или у том року друштво не проме- ни правну форму или у том року не отпочне ликвидацију;
      5. ако купац стечајног дужника као правног лица, у складу са ЗПД не уплати недостајући износ до висине минималног основног капита- ла у року од шест месеци од дана обустављања поступка стечаја;
      6. је правноснажном пресудом утврђена ништавост регистрације оснивања друштва у складу са законом о регистрацији или ништавост оснивачког акта друштва у складу са ЗПД;
      7. је правноснажном пресудом наложен престанак друштва у скла- ду са ЗПД, а друштво у року од 30 дана од дана правноснажности пре- суде не отпочне ликвидацију;
      8. друштво остане без законског или привременог заступника, а не региструје новог у року од три месеца од дана брисања законског, односно привременог заступника из Регистра;
      9. друштво у року од 30 дана од дана коначности акта надлежног органа којим је одбачена пријава регистрације промене адресе се- дишта, не региструје нову адресу седишта;
      10. друштво у ликвидацији остане без ликвидационог управника, а не региструје новог у року од три месеца од дана брисања ликвида- ционог управника из Регистра;
      11. усвојени почетни ликвидациони извештај не буде достављен Регистру у складу са ЗПД;
      12. друштво не достави надлежном регистру годишње финансијс- ке извештаје до краја претходне пословне године за две узастопне по- словне године које претходе години у којој се подносе финансијски из- вештаји;
      13. друштво не достави надлежном регистру почетни ликвидацио- ни биланс у складу са законом којим се уређује рачуноводство;
      14. у другим случајевима предвиђеним законом.

Разлози за принудну ликвидацију која се покреће по службеној дужности на основу одредаба ЗПД (из члана 19. и чл. 27. и 28) и разло- зи напред наведени под 1), 5), 7) и 12) јесу разлози које није могуће от- клонити.

### Покретање поступка и статус друштва у поступку принудне ликвидације

Пре покретања поступка принудне ликвидације, регистратор који води Регистар на интернет страници Регистра: 1) објављује, у трајању од 30 дана, обавештење о привредном друштву код кога су се стекли разлози за принудну ликвидацију које није могуће отклонити; 2) обја- вљује обавештење о привредном друштву код кога су се стекли раз- лози за принудну ликвидацију с позивом том привредном друштву да, у року од 90 дана од дана објављивања тог обавештења, отклони на- ведене разлоге које је у складу са ЗПД могуће отклонити и региструје промене одговарајућих података.

По истеку рока наведеног под 1) и 2) регистратор доноси по служ- беној дужности акт о покретању поступка принудне ликвидације којим друштво преводи у статус „у принудној ликвидацији и истовре- мено објављује оглас о принудној ликвидацији на интернет страници Регистра у непрекидном трајању од 60 дана. Оглас садржи: 1) дан обја- ве огласа; 2) пословно име и матични број друштва; 3) разлог прину- дне ликвидације. Уз пословно име друштва додаје се ознака: „у при- нудној ликвидацији“.

Од дана објављивања огласа о принудној ликвидацији, органи друштва настављају с радом, а друштво не може предузимати нове послове већ само завршавати започете послове, укључујући и изми- рење доспелих обавеза, као и плаћања за текуће обавезе друштва и обавезе према запосленима. За време принудне ликвидације друштва не исплаћује се учешће у добити односно дивиденда, нити се имови- на друштва расподељује члановима друштва пре брисања друштва из Регистра.

Од дана покретања поступка принудне ликвидације прекидају се сви судски и управни поступци у односу на друштво које је у принудној ликвидацији. Изузетно, ако се у току поступка принудне ликвидације от- вори претходни стечајни поступак, и поступак принудне ликвидације се прекида; а ако се потом одбије предлог за покретање стечајног пос- тупка, односно обустави поступак због повлачења предлога за покре- тање стечајног поступка, поступак принудне ликвидације се наставља. Такође, изузетно, ако се у току поступка принудне ликвидације отво- ри стечајни поступак, и поступак принудне ликвидације се обуставља. У оба случаја, прекинути поступци могу се наставити после брисања друштва из Регистра, на захтев чланова, односно поверилаца брисаног друштва у складу с одредбама о окончању поступка ликвидације. Од дана објављивања огласа о принудној ликвидацији друштво не може регистровати промене података у Регистру и Централном регистру.

Поступак принудне ликвидације окончава се у даљем року од 30 дана у односу на претходно истекле рокове, тако што регистратор који води Регистар доноси по службеној дужности акт о брисању друштва и брише друштво из Регистра. Имовина брисаног друштва постаје имовина чланова друштва у сразмери с њиховим уделима у капиталу друштва, а у случају ортачког друштва које нема капитал расподељује се на једнаке делове између ортака.

После брисања друштва из Регистра, сваки члан брисаног друштва одговара за обавезе друштва до висине вредности примљене имови- не, док контролни члан друштва с ограниченом одговорношћу и кон- тролни акционар акционарског друштва за те обавезе одговарају не- ограничено солидарно. Потраживања поверилаца друштва према члановима друштва застаревају у року од три године од дана брисања друштва из Регистра.

# Огранак привредног друштва и представништво страног привредног друштва

#### *Огранак друштва*

Огранак друштва (у даљем тексту: огранак) јесте издвојени орга- низациони део друштва на територији РС преко кога друштво обавља делатност у складу са законом. Огранак нема својство правног лица, а у правном промету иступа у име и за рачун друштва. Друштво нео- граничено одговара за обавезе према трећим лицима које настану у пословању његовог огранка. Из свега наведеног произлази да прав- ни однос између друштва и његовог огранка, нпр. однос повериоца и дужника, није могућ.

Огранак се образује одлуком коју доноси скупштина, односно ор- таци или комплементари, ако оснивачким актом, односно статутом није друкчије одређено. Одлука садржи нарочито: 1) пословно име и матични број друштва; 2) адресу огранка;

1. претежну делатност огранка, која се може разликовати од пре- тежне делатности друштва; 4) лично име, односно пословно име за- ступника огранка и обим овлашћења заступника, ако је заступник огранка различит од заступника друштва.

Огранак домаћег и страног друштва се региструје, а у Регистар се уписују и промене података и престанак, односно брисање огранка из Регистра. Регистровани заступник огранка сматра се заступником целог друштва и на њега се примењују прописана ограничења заступ- ника друштва.

У правном промету огранак наступа под пословним именом друштва, уз навођење: 1) да је реч о огранку; 2) адресе огранка, ако се разликује од адресе седишта друштва; 3) назива огранка, ако га има. На назив огранка, употребу пословног имена и других података у до- кументима огранка сходно се примењују одредбе ЗПД које се у тим пи- тањима односе на друштва.

Огранак престаје: 1) одлуком коју доноси скупштина, односно ор- таци или комплементари, ако оснивачким актом односно статутом није другачије одређено; 2) престанком постојања друштва у чијем је саста- ву, осим ако у случају статусне промене постоји одлука правног след- беника оснивача огранка о наставку рада огранка. Огранак страног друштва је његов издвојени организациони део преко кога то друштво обавља делатност у РС у складу са законом. На делатности огранка страног привредног друштва сходно се примењује ЗПД. Одлука о об- разовању огранка страног друштва садржи нарочито: 1) назив и адресу огранка; 2) претежну делатност огранка; 3) лично име, односно послов- но име заступника огранка и обим овлашћења заступника; 4) назив и се- диште регистра у ком је оснивач огранка регистрован; 5) назив, правну

форму и седиште оснивача огранка; 6) матични/регистарски број ос- нивача огранка; 7) лично име, односно пословно име заступника ос- нивача огранка; 8) податак о регистрованом капиталу оснивача, ако се према праву државе у којој је регистрован оснивач такав податак ре- гиструје; 9) адресу за пријем електронске поште. Приликом регистра- ције огранка региструју се наведени подаци и финансијски извештаји оснивача ако су састављени, подвргнути ревизији и обелодањени на основу права државе по којем оснивач има ту обавезу.

#### *Представништво страног друштва*

Представништво страног друштва (у даљем тексту: представ- ништво) његов је издвојен организациони део који може обављати претходне и припремне радње у циљу закључења правног посла тог друштва. Представништво нема својство правног лица, а

може закључивати само правне послове у вези са својим текућим пословањем. Страно друштво одговара за обавезе према трећим ли- цима које настану у пословању његовог представништва.

Представништво се образује одлуком надлежног органа страног друштва. Та одлука обавезно садржи: 1) назив и седиште регистра у ком је оснивач представништва регистрован; 2) назив, правну форму и седиште оснивача представништва; 3) матични/регистарски број ос- нивача представништва; 4) лично име, односно пословно име заступ- ника оснивача представништва; 5) адресу представништва; 6) лично име, односно пословно име заступника представништва; 7) адресу за пријем електронске поште.

Представништво престаје: 1) одлуком о његовом престанку; 2) престанком постојања оснивача представништва, осим ако у случају статусне промене постоји одлука правног следбеника оснивача пред- ставништва о наставку рада представништва.

Регистрација представништва је обавезна, а региструју се подаци из одлуке којом је представништво образовано, као и промене тих по- датака и престанак представништва.

# Појам и обележја задруга

#### *Појам и правни положај задруга*

*Задруга* је правно лицe и представља посебан облик организовања физичких лица (у даљем тексту: задругар) која пословањем на задруж- ним принципима остварују своје економске, социјалне, културне и дру- ге интересе и која управљају и контролишу пословање задруге.

*Задругар* је физичко лице које је члан задруге и у целости или де- лимично послује преко задруге, односно које преко задруге продаје

своје производе и услуге, набавља производе или користи услуге по- требне за обављање своје делатности или на други начин непосред- но учествује у обављању делатности ради којих је задруга основана.

*Задружне вредности* у складу с којима се задруга оснива и послује јесу: самопомоћ, самоодговорност, демократичност, једнакост, пра- вичност и солидарност. Те вредности спроводе се у складу са задруж- ним принципима (смерницама, правилима) којима се чланови задруге руководе у управљању и пословању задругом, на пример: 1) добро- вољно и отворено чланство; 2) контрола од стране задругара која се, између осталог, остварује њиховим активним учествовањем у форму- лисању пословне и развојне политике задруге у доношењу одлука и у контроли њиховог спровођења; 3) економско учешће задругара које се остварује тако што чланови доприносе капиталу задруге и демократ- ски га контролишу, уз право да одреде себи ограничену накнаду, из- двајају вишкове за циљеве које одреде (развој задруге, задружни фонд, подршка активностима и сл.); 4) аутономија и независност задруге која се, између осталог, огледа у управљању задругом, када задруга закљу- чује уговоре с државним органима и недржавним субјектима, или када прикупља капитал од трећих лица; 5) образовање, обука и информи- сање; 6) међузадружна сарадња; 7) брига за заједницу, у складу с одр- живим развојем и другом политиком одобреном од стране чланова.

*Својство правног лица* задруга стиче уписом у регистар који води орган надлежан за послове регистрације привредних субјеката (у даљем тексту: Регистар). Задруга се не може организовати као друштво у смислу ЗПД, ни припојити или спојити с друштвом или другим прав- ним лицем које није задруга, нити променити облик у друштво или у друго правно лице. Задруга може бити оснивач и члан другог правног лица, у складу са законом и задружним правилима.

*Огранак задруге* је издвојени организациони део задруге који нема статус правног лица и преко кога задруга обавља делатност у складу са законом. Задруга може да образује једaн или више огранака. Огранак има своје место пословања, претежну делатност и заступника, а посло- ве с трећим лицима обавља у име и за рачун задруге. Задруга неогра- ничено одговара за обавезе према трећим лицима које настану у по- словању њеног огранка.

*Пословно име задруге* обавезно садржи: ознаку врсте задруге, прав- не форме, назив задруге и место седишта. Само задруге имају право и обавезу да у пословном имену користе реч „задруга“. Задруга може у пословању, поред пословног имена, да користи и скраћенo пословно име, као и пословно име на страном језику. Скраћено пословно име обавезно садржи назив и правну форму. Седиште задруге је место на територији РС из кога се управља пословањем задруге. Достављање се врши на адресу седишта задруге, а изузетно на посебну адресу за пријем поште.

*Претежна делатност задруге* одређује врсту задруге. Та делатност утврђује се оснивачким актом и уписује у Регистар. Задруге се могу основати као земљорадничке или пољопривредне, стамбене, потро- шачке, занатске, радничке, студентско-омладинске, социјалне, здрав- ствене, као и друге врсте задруга за обављање производње, промета робе, вршења услуга и других делатности у складу са Законом о зад- ругама (у даљем тексту: Закон). Раније су постојале и штедно-кредитне задруге. Образовање и рад ученичких задруга уређује се прописима из области основног и средњег образовања и васпитања. Задруге се могу оснивати и за обављање других делатности које нису забрањене законом.

Задруга ужива посебну заштиту РС, аутономне покрајине и једини-

це локалне самоуправе у обављању њене претежне делатности, која се огледа у подстицању задругарства мерама економске, аграрне и стам- бене политике, као и других развојних политика.

На сва питања која се односе на задруге, а која нису посебно уређе- на Законом, сходно се примењују одредбе ЗПД којима се уређује прав- ни положај друштава с ограниченом одговорношћу.

Задруга с још најмање једном задругом може основати сложену задругу, а с још најмање девет задруга задружни савез. Сложена задру- га је правно лице које представља посебан облик организовања задру- га, које пословањем на задружним принципима остварује економске, социјалне и културне интересе и обавља послове које јој уговором о оснивању и задружним правилима пренесу оснивачи. Задружни савез је самостална, интересна, пословна и стручна организација, коју осни- вају задруге и други задружни савези ради остваривања, усклађивања, унапређивања, пословног повезивања, заштите и заступања заједнич- ких интереса задруга и задругара.

#### *Оснивање задруге и задружна правила*

*Задруга се оснива на оснивачкој скупштини*, закључењем уговора о оснивању, усвајањем задружних правила и избором органа. Може је основати најмање пет пословно способних физичких лица, с тим да тај најмањи број оснивача не могу чинити лица која живе у заједнич- ком домаћинству с оснивачем. Оснивачи и задругари могу да буду до- маћа и страна физичка лица у складу са законом. Зависно од циљева оснивања и потребних средстава за оснивање и пословање, задруге се могу оснивати улозима или чланаринама, у складу с уговором о ос- нивању и задружним правилима. Оснивачку скупштину сазива пред- ставник оснивачâ који су одлучили да оснују задругу. Већином гласова присутних оснивачка скупштина бира председника који води седни- цу скупштине. Оснивачи су дужни да улоге, односно чланарине упла- те на рачун задруге у року од 30 дана од дана одржавања оснивачке

скупштине. На оснивачкој скупштини задруге води се записник у пи- саном облику.

*Оснивачки акт задруге* је уговор о оснивању који се закључује у писаној форми.

Потписи оснивача на уговору о оснивању оверавају се у складу са законом којим се уређује овера потписа. Уговор о оснивању садржи, између осталог, податке о: пословном имену и седишту задруге; осни- вачима; претежној делатности задруге; личном имену првог директо- ра или лица које ће заступати задругу као вршилац дужности директо- ра; податке о томе да ли задруга послује с улозима или чланаринама, износу основног капитала, износу и времену уплате новчаног улога сваког оснивача; врсти, вредности, начину и времену уношења ненов- чаног улога сваког оснивача; износу, времену и начину плаћања чла- нарине за осниваче задруге која се оснива и послује без улога; начи- ну обезбеђења средстава за покриће трошкова оснивања. Оснивачки акт мења се одлуком скупштине задруге у складу са Законом, а закон- ски заступник задруге после сваке измене сачињава и потписује пре- чишћени текст оснивачког акта.

*Задружна правила* су општи акт задруге којим се уређује упра- вљање задругом, унутрашња организација задруге и друга питања у складу са Законом. Задружна правила садрже одредбе о свим важним питањима за управљање и пословање задруге. Многа од тих питања утврђена су Законом, а, између осталог, предвиђа се да задружна пра- вила садрже одредбе о: пословном имену, седишту и делатности зад- руге; циљевима и основним смерницама пословне политике задруге; условима и начину стицања и престанка статуса задругара; правима и обавезама задругара према задрузи и задруге према задругарима; из- носу основног капитала задруге у време оснивања, начину и услови- ма за његово повећање и смањење; минималној вредности новчаног улога, односно чланарине оснивача и задругара; броју чланова, начи- ну избора односно разрешењу чланова органа управљања задруге; избору, опозиву, правима и обавезама представника задругара, ако скупштину чине њихови представници; образовању управног и над- зорног одбора уколико задруга има мање од 20 задругара; расподели добити и покрићу губитака задруге; статусним променама и престанку задруге; општим актима задруге и начину њиховог доношења. После сваке измене задружних правила сачињава се и потписује пречишће- ни текст тог документа.

Уколико задругари улажу у задругу улоге, они могу бити новчани и неновчани.

Неновчаним улогом сматрају се ствари и права изражени у новча- ној противвредности.

Улози задругара чине основни капитал задруге. Минимални основ- ни капитал задруге прописан је Законом, а минимални појединачни

улог одређује се задружним правилима. За време трајања статуса задругара, улог и део улога не могу се враћати задругару, залагати нити бити предмет извршења или обезбеђења за обавезе задругара. Задругар може имати само један улог у задрузи. Улози задругара не морају бити једнаки. Улог задругара не може се преносити правним послом.

Основни капитал задруге може се, одлуком скупштине задруге, по- већати: улозима нових задругара, повећањем улога постојећих задру- гара или претварањем нераспоређене добити и расположивих резер- ви за те намене, улозима задругара. Основни капитал задруге може се смањити одлуком скупштине задруге, али не испод законом прописа- ног минималног новчаног оснивачког капитала.

Задруге које се оснивају без улога задругара, средства за оснивање и пословање обезбеђују из чланарине задругара. Износ чланарине од- ређује се задружним правилима у једнаком износу за све осниваче, као и за задругаре који приступе задрузи после оснивања. По престанку статуса задругара, чланарина се не враћа. Одредбе Закона којима се уређује основни капитал не примењују се на задруге које се оснивају и послују са чланаринама.

#### *Стицање и престанак статуса задругара*

Статус задругара стиче се оснивањем задруге или приступањем задрузи, на начин и под условима прописаним Законом и задружним правилима. Лица која приступе задрузи после оснивања имају једнак статус као оснивачи задруге. Статус задругара не може се стећи само на основу уплате улога или чланарине, односно уноса улога. Да би лице стекло статус задругара у земљорадничкој или пољопривредној задру- зи, потребно је да се бави послом који је одређен делатношћу задру- ге, што се уређује задружним правилима. Статус задругара студентско- омладинске задруге може стећи лице које није млађе од 15 година ни старије од 30 година. Задругар студентско-омладинске задруге млађи од 18 година може да обавља привремене и повремене послове под условима прописаним одредбама које уређују права, обавезе и одго- ворности из радног односа, односно по основу рада. Статус задругара приступањем задрузи може стећи свако пословно способно физичко лице, као и лице које испуњава старосни услов за чланство у студент- ско-омладинској задрузи, које поднесе писани захтев за приступање, а у складу са Законом и задружним правилима.

*Статус задругара приступањем задрузи* стиче се на основу одлуке

о прихватању захтева за приступање и потписивањем приступне изја- ве. Одлуку о прихватању захтева за приступање задрузи доноси орган задруге одређен задружним правилима, а садржина те одлуке пропи- сана је Законом. Лице чији је захтев за приступање задрузи прихваћен

приступа задрузи потписивањем приступне изјаве, чија је садржина прописана Законом.

*Статус задругара престаје*: 1) иступањем; 2) искључењем; 3) смрћу задругара;

1. престанком задруге и 5) из других разлога утврђених задружним правилима у складу са Законом. Даном престанка статуса задругара престају права и обавезе задругара, осим права и обавеза утврђених Законом и задружним правилима. Задругар је дужан да, пре престанка статуса задругара, измири све своје обавезе према задрузи на начин и под условима који су одређени задружним правилима. По престанку статуса задругара, задругар или његов наследник или правни следбе- ник има право на исплату, односно повраћај улога, на начин и у роко- вима одређеним задружним правилима.

Задруга је дужна да води књигу задругара и да је држи у седишту задруге. Вођења књиге задругара, прикупљање, држање, обрада и ко- ришћење података о личности обавља се у складу с одредбама закона којим се уређује заштита података о личности. У књигу задругара упи- сује се: лично име, јединствени матични број задругара, односно за странца број пасоша и држава издавања или број личне карте у скла- ду са законом којим се уређују услови за улазак, кретање и боравак странаца на територији РС, пословно име, адреса седишта, матични број правног лица у случајевима сложене задруге; датум стицања ста- туса задругара; врста, датум и износ уписаног улога задругара; датум и износ уплаћеног односно унетог улога; датум, износ и начин плаћања чланарине; датум и начин престанка статуса задругара и датум ис- плате улога. Право увида у књигу задругара и друга питања уређени су Законом. Задруга је дужна да трајно чува књигу задругара и да је редовно ажурира, а по престанку задруге она се предаје надлежном архиву.

#### *Управљање задругом и органи задруге*

Задругом управљају задругари. У управљању задругом, задругари имају једнако право гласа по принципу „један задругар – један глас“ у скупштини задруге.

Органи задруге су: скупштина, управни одбор, надзорни одбор и директор. На одговорност чланова органа задруге према задрузи сход- но се примењују одредбе ЗПД, у делу којим се уређују посебне дуж- ности према друштву, ако Законом није друкчије предвиђено. Забрана конкуренције Законом је уређена тако да председник и чланови уп- равног одбора, надзорног одбора и директор задруге, председник скупштине и запослени у задрузи не могу да буду задругари, запосле- ни или лица која на основу уговора имају овлашћење да управљају по- словима друге задруге исте или сличне делатности, односно не могу

имати више од 20% удела у власништву у друштву или у другом прав- ном лицу које обавља исту или сличну делатност као задруга, осим ако власничка права нису стекли по основу бесплатне поделе акција у складу са законом којим се уређује приватизација.

Председник скупштине, председник и чланови управног одбора, надзорног одбора и директор бирају се на време одређено задруж- ним правилима, не дуже од пет година, уз могућност поновног избо- ра. У задрузи која има мање од 20 задругара, задружним правилима може се одредити да функцију управног одбора, као и надзорног одбо- ра врши скупштина задруге. Забрана избора уређена је Законом, тако да за председника и чланове управног одбора, надзорног одбора, ди- ректора и председника скупштине не може бити бирано лице које је осуђено за кривично дело против привреде, током периода од пет го- дина рачунајући од дана правноснажности пресуде, с тим да се у тај период не урачунава време проведено на издржавању казне затвора, као и лице коме је изречена мера безбедности забране обављања де- латности која представља делатност задруге, за време док траје так- ва забрана.

Уредно позивање на седнице скупштине задруге, управног одбора и надзорног одбора први је услов за пуноважно одлучивање тих ор- гана. Други услов је кворум, јер скупштина задруге, управни одбор и надзорни одбор могу пуноважно одлучивати ако седници присуствује више од половине од укупног броја чланова. Одлуке надлежних орга- на задруге се, по правилу, доносе већином гласова од укупног броја присутних чланова, али у два случаја надлежни орган одлучује друк- чијом већином. Већином гласова од укупног броја задругара одлучује се о статусним променама, продаји непокретне имовине, усвајању из- мена и допуна оснивачког акта и задружних правила. Двотрећинском већином од укупног броја задругара одлучује се о покретању поступка ликвидације.

*Скупштина* је највиши орган задруге и чине је сви задругари. У на- длежности скупштине су бројна питања, међу којима и да: доноси ос- нивачки акт и задружна правила и врши измене и допуне тих аката; одлучује о промени седишта, пословног имена, претежној делатнос- ти, врсти задруге, образовању или гашењу огранака задруге, оснивању привредног друштва или другог правног лица, статусним променама и престанку задруге; одлучује о повећању и смањењу основног капита- ла задруге, располагању имовином, расподели добити и покрићу губи- така, образовању или гашењу фондова за различите намене; утврђује пословну политику (изузев у стамбеној задрузи), доноси инвестиционе одлуке и усваја програм развоја, план рада, финансијски план и фи- нансијске извештаје; бира и разрешава директора задруге, председни- ка скупштине, чланове управног и надзорног одбора; одлучује о оба- вљању задружне ревизије и разматра коначан извештај о обављеној

ревизији; одлучује о покретању поступка ликвидације и о именовању и разрешењу ликвидационог управника; доноси пословник о свом раду. Седнице скупштине задруге могу бити редовне и ванредне. Редовна се- дница одржава се једном годишње, а пре истека законског рока за пре- дају редовних годишњих финансијских извештаја. Ванредна седница одржава се по потреби или када је то одређено задружним правилима. Седницу скупштине задруге сазива председник скупштине.

*Управни одбор* састоји се од најмање три члана. Број чланова, на- чин избора и разрешење чланова управног одбора уређује се задруж- ним правилима. Чланове управног одбора бира скупштина задруге из реда задругара. За члана управног одбора не могу бити бирани пред- седник скупштине, чланови надзорног одбора и директор задруге. Управни одбор има председника, кога бирају између себе чланови управног одбора. У надлежности је управног одбора да: предлаже и спроводи пословну политику и припрема извештаје о њеном спро- вођењу; разматра и предлаже програм развоја, план рада, финансијски план, извештај о пословању; предлаже скупштини избор и разрешење директора задруге, расподелу добити и начин покрића губитака, ус- вајање финансијских извештаја, доношење одлука о располагању имо- вином и других одлука; спроводи одлуке скупштине; доноси одређене одлуке и пословник о свом раду и обавља друге послове, у складу са Законом и задружним правилима.

*Надзорни одбор* састоји се од најмање три члана, а питања која се односе на уређење, састав, избор и разрешење чланова и председника надзорног одбора регулисана су на исти начин како је то учињено за управни одбор. Поред вршења надзора над радом управног одбора и директора, надзорни одбор има надлежност да: прегледа финансијске и друге извештаје и о томе извештава скупштину; контролише усклађе- ност пословања задруге са законом и задружним правилима и прин- ципима; по потреби ангажује друга стручна лица ради анализе финан- сијских и других извештаја и извештаја о пословању задруге; подноси извештај задругарима на свакој годишњој скупштини задруге, а по пот- реби и на ванредној скупштини, по сопственој иницијативи или на за- хтев органа задруге; доноси пословник о свом раду и обавља друге по- слове, у складу са Законом и задружним правилима. Управни одбор и директор задруге дужни су да надзорном одбору дају сва обавештења и податке о пословању задруге, као и да му омогуће увид у документа- цију задруге и несметан рад. Надзорни одбор дужан је да поднесе за- хтев за сазивање седнице скупштине задруге, ако у вршењу надзора утврди да су повређени интереси задруге, а нарочито ако утврди не- правилности у раду и пословању задруге или теже кршење закона, за- дружних правила или одлука скупштине задруге.

*Директор* не мора да буде из редова задругара задруге. Надлежни орган задруге је дужан да изабере директора задруге који: заступа

задругу, организује рад и води пословање задруге; стара се о закони- тости и одговара за законитост рада задруге; припрема план рада и програм развоја; припрема и подноси извештај о пословању и финан- сијске извештаје; извршава одлуке органа задруге и обавља и друге послове у складу са Законом и задружним правилима. Ако директор задруге није изабран, скупштина задруге је дужна да изабере вршио- ца дужности директора на период који не може бити дужи од годину дана. Директор може бити разрешен из разлога који су прописани у ЗПД, односно одређени задружним правилима.

Чланови управног одбора и чланови надзорног одбора дужни су да врше своју функцију савесно, поштено и одговорно према задрузи, с пажњом доброг привредника (дужном пажњом) и у складу с интере- сима задруге и њених чланова. Чланови управног одбора, надзорног одбора и директор одговорни су, у складу са законом, за штету коју проузрокују задрузи.

#### *Имовина и пословање задруге*

*Имовина задруге* је у задружној својини, која је зајемчена Уставом и има једнаку правну заштиту као остала два облика својине (приватна и јавна). Имовину задруге, према Закону, чине право својине на покрет- ним и непокретним стварима, новчаним средствима, хартијама од вредности и друга имовинска права које је задруга стекла пословањем или другим правним послом. Имовина задруге образује се из улога или чланарине задругара, средстава остварених радом и пословањем задруге и средстава које је задруга стекла на други дозвољен начин. Задруга управља, користи и располаже својом имовином, у складу са законом, уговором о оснивању и задружним правилима. У случају про- даје непокретне имовине у задружној својини, средства остварена од продаје не могу се поделити задругарима и запосленима или исплаћи- вати задругарима или запосленима по основу чланства у задрузи, уло- га или по правима из радног односа.

*Пословање задруге* могуће је тако да задруга послује у своје име и

за свој рачун, у своје име и за рачун задругара или у име и за рачун зад- ругара, а у складу с уговором о оснивању, односно задружним прави- лима. Задруга у свом пословању користи имовину задруге, а може да користи рад задругара и средства у својини задругара и других прав- них и физичких лица на основу посебно закљученог уговора, у скла- ду са законом и задружним правилима. Задруга може, у оквиру регис- троване делатности, односно делатности одређене у оснивачком акту да обавља послове и с лицима која нису задругари и за њих, на начин и у обиму којим се не доводе у питање задружни принципи и циљеви њене делатности, у складу с посебно закљученим уговором и задруж- ним правилима.

У правном промету задруга за своје обавезе одговара целокуп- ном имовином. Задругар одговара за обавезе задруге до висине свог улога. Задругари одговарају према трећим лицима лично, сопственом имовином, за обавезе задруге ако злоупотребе задругу за незакони- те или преварне радње или ако с имовином задруге располажу као са сопственом имовином.

Задруга води пословне књиге, саставља и подноси финансијске из- вештаје, на начин и под условима који су прописани законом којим се уређује рачуноводство. Ревизија финансијских извештаја задруге врши се у складу са законом којим се уређује ревизија.

Задруга може да оснује задружни фонд који се користи за инвести- ције или повећање обртних средстава, а може да оснује и резервни фонд из кога се средства користе за покриће губитака и исплату улога задру- гара, као и за друге сврхе. О висини издвајања средстава у фондове, као и о располагању средствима фондова одлучује скупштина задруге.

О расподели годишње добити, по усвајању финансијских из- вештаја, одлучује скупштина задруге. *Добит* се распоређује следећим редом: 1) за покриће губитака пренетих из ранијих година; 2) за фон- дове за различите намене, ако су образовани; 3) за исплату нето доби- ти или приписивање добити улозима задругара, осим у случају задру- га које послују са чланарином. Износ нераспоређене добити преноси се у наредну пословну годину или се користи за унапређење задруге. Задругар учествује у расподели добити сразмерно величини свог уло- га у задрузи и вредности извршеног промета преко задруге у складу с установљеним принципима расподеле добити уређеним задружним правилима. Право задругара на учешће у добити постоји само за вре- ме трајања статуса члана задруге. *Губитак* се покрива из средстава не- распоређене добити из ранијих година, а уколико се не може покрити из тих средстава, покрива се из резервног фонда уколико га је задруга образовала. Ако се губитак не може покрити из средстава резервног фонда и нераспоређене добити, покрива се из других фондова за раз- личите намене или смањењем основног капитала задруге, у складу са задружним правилима.

#### *Задружна ревизија*

Задружна ревизија је контрола усклађености пословања, упра- вљања и организовања задруге с одредбама Закона, задружним прин- ципима и задружним вредностима. Поред контролне функције, задруж- на ревизија има превентивну и инструктивну функцију у циљу заштите интереса задруга, задругара и унапређења задругарства. Задружна ревизија је обавезна за све задруге и може бити редовна и ванред- на. Редовна се обавља на захтев задруге, сваке две године. Ванредна задружна ревизија обавља се по потреби, а задруга је у обавези да јој

се подвргне на захтев: било ког органа задруге, најмање 50 задругара, односно најмање 30% задругара, ако задружним правилима није од- ређен већи број задругара, задружног савеза чији је члан, надлежних министарстава и поверилаца задруге. Задружну ревизију обавља за- дружни савез (Ревизијски савез), који има дозволу коју је издало ми- нистарство надлежно за послове задруга, у складу с одредбама Закона.

#### *17.7. Престанак задруге*

Задруга престаје да постоји брисањем из Регистра, по основу: 1) спроведеног поступка ликвидације или принудне ликвидације у скла- ду са законом којим су уређени ови поступци; 2) спроведеног поступка стечаја у складу са законом којим се уређује стечај; 3) статусне проме- не која има за последицу престанак задруге.

Поступак ликвидације задруге покреће се одлуком скупштине зад- руге, а поступак принудне ликвидације: 1) на основу правноснажне од- луке суда или другог органа; 2) ако је против задруге изречена мера забране обављања делатности, због тога што не испуњава услове за обављање делатности, а у року одређеном у изреченој мери не испу- ни те услове, односно не промени делатност нити отпочне поступак до- бровољне ликвидације; 3) ако се број задругара смањи испод законом прописаног минимума, а у року од шест месеци се број задругара не по- већа и Регистру се не пријаве нови задругари; 4) ако се новчани део ос- новног капитала смањи испод прописаног минимума, а у року од шест месеци се не повећа на минимум прописан Законом; 5) ако није орга- низована у складу са Законом, задружним правилима и принципима.

На поступак стечаја задруге сходно се примењују одредбе закона којим се уређује стечај.

У смислу Закона, статусна промена задруге је припајање, спајање, подела и издвајање, о чему одлуку доноси скупштина задруге. Статуснe променe задругa су дозвољене ако у њима учествују или из њих настају искључиво задруге.

# Појам, активности и заступање удружења и обављање делатности од стране удружења

#### *Појам и правни положај удружења*

Удружење, у смислу Закона о удружењима (у даљем тексту: Закон), јесте добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса који нису забрањени Уставом или законом. Будући да је посебним законима начин остваривања слободе удруживања уређен

у више области, Закон се само супсидијарно примењује на многе ор- ганизације, удружења и друге облике удруживања, тј. примењује се на њих само у питањима која нису уређена тим посебним законима. Конкретније, Закон се само супсидијарно примењује на: политичке странке, синдикате, удружења организована ради обављања одређе- них делатности у циљу стицања добити, спортске организације и уд- ружења, цркве и верске заједнице, спонтана привремена повезивања више лица и друга удружења чији је рад уређен посебним законом. Осим тога, Законом је предвиђено и да се на удружења која немају ста- тус правног лица сходно примењују правна правила о грађанском ор- таклуку, осим ако Законом није другачије одређено.

У том смислу, Законом и посебним законима уважавају се уставна решења која не условљавају слободу удруживања претходним одо- брењем, обавезном регистрацијом, стицањем одређеног статуса или на било који други начин. Уставом је зајемчена слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања, али је зајемчено и право да се остане изван сваког удружења. Такође, према Уставу, удружења се оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води др- жавни орган, у складу са законом. Зато је Законом и предвиђено да је упис у регистар удружења добровољан (у даљем тексту: Регистар), али и да удружење стиче статус правног лица даном уписа у Регистар, што не значи да оно не постоји зато што нема статус правног лица и не може остваривати права условљена таквим статусом.

У Закон је преузета уставна одредба да су забрањена тајна и пара- војна удружења. Поред тога, утврђујући да се свако удружење оснива и организује слободно и да је самостално у остваривању својих циље- ва, Закон истовремено одређује и забрањене циљеве и деловања уд- ружења (са статусом и без статуса правног лица), интерпретирајући де- лове уставног решења према коме Уставни суд може забранити само оно удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или иза- зивање расне, националне или верске мржње.

Рад удружења је јаван. Остваривање јавности рада уређује се ста- тутом удружења.

Удружење се оснива на неодређено или на одређено време. Ако у оснивачком акту није друкчије одређено, сматра се да је удружење ос- новано на неодређено време. Удружење се може удруживати у савезе и у друге асоцијације у земљи и иностранству (у даљем тексту: савези). На савезе се сходно примењују одредбе Закона када се седиште саве- за налази на територији РС. Део удружења (секција, група, клуб, огра- нак, подружница и др.) нема статус правног лица. Статусне промене удружења врше се на начин утврђен Законом, а оно своје активности остварује у складу са законом, статутом и другим општим актима, као и правилима савеза чији је члан.

#### *Оснивање, назив, седиште и симболи удружења*

Удружење се оснива усвајањем оснивачког акта и статута и избо- ром лица овлашћеног за заступање, на оснивачкој скупштини удру- жења. Удружење могу основати најмање три оснивача, с тим што нај- мање један од њих мора имати пребивалиште, односно седиште на територији РС.

*Оснивачи* удружења могу бити пословно способна физичка или правна лица. Малолетно лице с навршених 14 година живота може бити оснивач удружења уз изјаву о давању сагласности његовог за- конског заступника у складу са законом.

*Оснивачки акт* удружења садржи: лична имена, односно називе оснивача и њихова пребивалишта односно седишта; назив и седиште и адресу удружења; област остваривања циљева удружења; циљеве ради којих се оснива; лично име и пребивалиште и адресу лица овла- шћеног за заступање удружења; потписе оснивача и њихове јединс- твене матичне бројеве грађана, односно број путне исправе и државу издавања путне исправе за осниваче који су страни држављани и да- тум доношења оснивачког акта. Правно лице као оснивач потписује се тако што његов заступник, уз назив правног лица, додаје свој потпис, матични број и порески идентификациони број (ПИБ) правног лица.

*Статут* је основни општи акт удружења. Други општи акти, ако их удружење доноси, морају бити у сагласности са статутом. Одредбе другог општег акта удружења које су супротне статуту, ништаве су. Статутом се обавезно уређује: назив и седиште удружења; област остваривања циљева, циљеви ради којих се оснива; унутрашња орга- низација, органи, њихова овлашћења, састав, начин избора и опози- ва, трајање мандата и начин одлучивања; поступак за измене и допуне статута и поступак доношења и измена других општих аката удружења, ако их доноси; заступање удружења; остваривање јавности рада; ус- лови и начин учлањивања и престанка чланства; права, обавезе и од- говорност чланова; начин стицања средстава за остваривање циље- ва и располагање средствима, укључујући и одредбе о привредној или другој делатности којом се стиче добит, ако је удружење обавља; начин одлучивања о статусним променама и престанку рада; посту- пање с имовином удружења у случају престанка удружења; поступак усвајања финансијских и других извештаја; друга питања утврђена законом. Статутом се могу уредити и друга питања од значаја за рад удружења.

*Назив удружења* мора бити на српском језику и ћириличком писму. Назив може садржати поједине стране речи ако оне чине назив међу- народне организације чије је удружење члан, ако су те речи уобичаје- не у српском језику, ако за њих нема одговарајуће речи у српском је- зику или ако се ради о речима из мртвих језика. Ако је то предвиђено

статутом, када се уписује у Регистар, назив може бити и на језику и пис- му националне мањине, после назива на српском језику и на ћири- личком писму. После тог/тих уписа, назив удружења, предвиђен ста- тутом и у преводу на један или више страних језика, може се, такође, уписати у Регистар. Удружење може имати и скраћени назив, који се одређује статутом и уписује у Регистар. Назив и скраћени назив удру- жења употребљавају се у правном саобраћају у облику у коме су упи- сани у Регистар. Назив новооснованог удружења не може бити иден- тичан називу других удружења која су уписана или уредно пријављена за упис у Регистар. Не сме ни да буде заменљив с називом другог уд- ружења нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради.

*Седиште удружења* мора бити на територији РС, с тим да се као се-

диште одређује она јединица локалне самоуправе на чијој територији се налази место из кога се управља удружењем.

*Симболи визуелног идентитета* (знак, лого и др.), које удружење може имати у складу са статутом, не могу бити идентични симболи- ма других удружења која су уписана или уредно пријављена за упис у Регистар, нити изазивати забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради.

#### *Чланство и органи удружења*

*Члан удружења*, под једнаким условима утврђеним статутом, може да постане свако лице (физичко и правно). Физичко лице може бити члан удружења независно од година старости, у складу са Законом и статутом. Изјаву о приступању, односно учлањењу у удружење за мало- летно лице до 14 година живота даје његов законски заступник у скла- ду са законом, а ако је у питању малолетник с навршених 14 година живота, изјаву даје сам малолетник уз изјаву о давању сагласности ње- говог законског заступника у складу са законом. Удружење води еви- денцију о својим члановима.

Сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег/појединачног акта удружења који је донет супротно акту више правне снаге, у року од 15 дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта. Поступак за утврђивање ништавости акта води се пре- ма одредбама закона којим се уређује парнични поступак, а утврђи- вањем ништавости не дира се у права стечена од стране трећих савес- них лица.

Чланови управљају удружењем непосредно или преко својих изабраних представника у органима удружења.

*Скупштина удружења* је највиши орган удружења и чине је сви чланови удружења. Статутом се може одредити начин представљања

чланова удружења у скупштини. Она усваја статут удружења, његове измене и допуне, бира и разрешава лице овлашћено за заступање уд- ружења, ако статутом удружења није предвиђено друкчије; одлучује о удруживању у савезе, о усвајању годишњег финансијског извештаја удружења, о статусним променама удружења и престанку рада уд- ружења, као и о другим питањима утврђеним статутом удружења. Статутом се може утврдити друкчији назив органа који има функцију скупштине. Редовна седница скупштине одржава се најмање једном годишње, ако статутом није одређено чешће сазивање. Ванредна се- дница мора се сазвати у року од 30 дана од дана подношења захтева за њено сазивање, ако захтев у писаном облику поднесе једна трећи- на чланова удружења или статутом утврђен мањи број чланова. Начин сазивања скупштине, као и начин рада и доношење одлука ближе се уређује статутом.

*Заступник удружења* је једно или више лица овлашћених за засту- пање удружења, изабраних, односно именованих на начин утврђен статутом. За заступника удружења може бити одређено само послов- но способно физичко лице које има пребивалиште или боравиште на територији РС. Заступник удружења дужан је да се придржава овла- шћења одређених статутом и одлуком надлежног органа.

Други органи удружења могу се предвидети статутом.

Чланови органа удружења одговарају солидарно за штету коју својом одлуком проузрокују удружењу, ако је та одлука донета гру- бом непажњом или с намером да се штета проузрокује, осим ако су у поступку доношења одлуке издвојили своје мишљење у записник. Поступак за накнаду штете покреће се на основу одлуке органа од- ређеног статутом удружења или статутом одређеног дела чланова удружења. Одлуком се може одредити посебни заступник удружења за поступак за накнаду штете. Ова правила сходно се примењују и на радње заступника удружења.

#### *Имовина и активности удружења*

### Имовина удружења

Удружење може стицати имовину од чланарине, добровољних прилога, донација и поклона (у новцу или натури), финансијских суб- венција, оставина, камата на улоге, закупнине, дивиденди и на други законом дозвољени начин. Физичка и правна лица која дају прилоге и поклоне удружењима могу бити ослобођена одговарајућих пореских обавеза у складу са законом којим се уводи одговарајући јавни приход. Имовина удружења може да се користи једино за остваривање њего- вих статутарних циљева. Располагање имовином удружења супротно одредбама Закона ништаво је. Имовина удружења не може се делити

његовим члановима, оснивачима, члановима органа удружења, дирек- торима, запосленима или с њима повезаним лицима. Изузетак су: да- вање пригодних примерених награда и накнада, оправдани трошкови настали остваривањем статутарних циљева удружења (путни трошко- ви, дневнице, трошкови преноћишта и сл.), уговорене теретне обавезе и исплата зарада запослених. За случај престанка удружења као при- малац његове имовине статутом се може одредити само домаће не- добитно правно лице које је основано ради остваривања истих или сличних циљева. Супсидијарни стицалац имовине удружења, у складу са Законом, може бити РС, с тим да право коришћења те њене имови- не припада јединици локалне самоуправе на чијој је територији било седиште удружења.

Један од могућих извора средстава за рад удружења јесу и буџет- ска средства. Према Закону, средства за подстицање програма или не- достајућег дела средстава за финансирање програма (у даљем тексту: програм) које реализују удружења, а који су од јавног интереса, обез- беђују се у буџету РС. Влада, односно министарство надлежно за об- ласт у којој се остварују основни циљеви удружења додељује наведена средства на основу спроведеног јавног конкурса и закључује уговоре о реализовању одобрених програма. Под програмом од јавног интереса нарочито се сматрају програми у области: социјалне заштите, борачко- инвалидске заштите, заштите лица с инвалидитетом, друштвене бриге о деци, заштите интерно расељених лица са Косова и Метохије и избе- глица, подстицање наталитета, помоћи старима, здравствене заштите, заштите и промовисања људских и мањинских права, образовања, на- уке, културе, информисања, заштите животне средине, одрживог раз- воја, заштите животиња, заштите потрошача, борбе против корупције, као и хуманитарни програми и други програми у којима удружење ис- кључиво и непосредно следи јавне потребе. Влада уређује ближе кри- теријуме, услове, обим, начин, поступак доделе, као и начин и поступак враћања средстава, уколико се утврди да удружење добијена средства не користи за реализовање одобрених програма. Ова правила сходно се примењују и на средства која се удружењима додељују из буџета ау- тономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Удружења која до- бију средства најмање једном годишње у обавези су да извештај о свом раду, обиму и начину стицања и коришћења средстава учине доступ- ним јавности и да тај извештај доставе даваоцу средстава.

Удружење води пословне књиге, сачињава финансијске извештаје и подлеже вршењу ревизије финансијских извештаја, у складу с пропи- сима о рачуноводству и ревизији. Годишњи обрачуни и извештаји о ак- тивности удружења подносе се члановима удружења на начин утврђен статутом.

За своје обавезе удружење одговара целокупном својом имови- ном. Чланови удружења и органа удружења могу лично одговарати за

обавезе удружења, ако с имовином удружења поступају као да је њи- хова или злоупотребе удружење као форму за незаконите или пре- варне сврхе.

### Активности удружења

Под активностима удружења подразумевају се оне активности којима се остварују статутом одређени циљеви удружења. Те актив- ности су разноврсне, као и циљеви због којих су удружења основана, али се разликују од делатности чији је главни циљ стицање добити. За разлику од привредних субјеката који су основани ради обављања де- латности у циљу стицања добити, удружење је недобитна организација јер није основано ради тога, већ је у складу са Законом основано ради постизања других циљева утврђених статутом. Управо због средстава неопходних за спровођење тих активности и за достизање циљева уд- ружења, Законом им је омогућено и да остварују приходе обављањем привредне или друге делатности којом се стиче добит (у даљем текс- ту: економска делатност)*.*

#### *Економска делатност удружења*

Поред активности, удружење може непосредно да обавља и еко- номску делатност. Ту делатност, тј. нуђење робе или услуга на тржишту, удружење обавља у складу са законом којим се уређује класификација делатности, што значи да то мора бити делатност класификована уред- бом донетом на основу овлашћења садржаног у том закону. Осим тога, удружење економску делатност може обављати само под следећим условима: 1) да је делатност у вези с његовим статутарним циљеви- ма; 2) да је делатност предвиђена статутом; 3) да је делатност мањег обима, односно да се делатност обавља у обиму потребном за оства- ривање циљева удружења. Економска делатност удружења уписује се у Регистар (привредних субјеката) и обавља се у складу с прописима којима је уређена област у коју спадају послови који се обављају. У пи- тању су прописи из разних области, односно којима је уређен општи и/или посебан правни режим у коме се могу обављати поједине еко- номске делатности, односно продаја производа на тржишту или вр- шење услуга уз накнаду. Удружење може отпочети са непосредним обављањем економске делатности тек после уписа делатности у по- менути Регистар. Послови које удружење закључи супротно овим пра- вилима правно су ваљани, осим ако је треће лице знало или је мора- ло знати за прекорачење. Удружење нема право да остварену добит од економске делатности расподељује својим оснивачима, члановима, члановима органа удружења, директорима, запосленима или с њима повезаним лицима. Под повезаним лицима, у смислу Закона, сматрају

се лица која су као таква утврђена у ЗПД. Остварена добит, дакле, слу- жи за остваривање циљева удружења, што је комплементарно с на- пред наведеним законским решењима. Према првом од тих решења, удружење може стицати имовину, између осталог, на други законит начин. Према другом комплементарном решењу, делатност удружења мора бити мањег обима односно (само) у обиму потребном за оства- ривање циљева удружења, што се *similis simili* односи и на тако стече- ну добит удружења.

За економску делатност удружења битна су и поједина решења из ЗПД, али и ограничења из тог закона и Закона. На пример, удружење може под општим условима прописаним у ЗПД основати друштво с ограниченом одговорношћу или друштво неке друге правне форме, али, у складу с истим законом, то друштво у правном промету учествује независно од удружења-оснивача. Такође, удружење може бити члан/ акционар друштва без икаквих ограничења и услова из ЗПД, али при- ход од добити коју тако стекне, као и друге приходе, удружење сме да користи, по слову Закона, само за остваривање својих циљева утврђе- них статутом. У прилог чињеници да законодавац уважава те циљеве, нарочито заједничке или опште, говори то што Закон не познаје инсти- тут принудне ликвидације удружења.

#### *Статусне промене – припајање, спајање и подела* удружења

Статусна промена, тј. промена правног положаја удружења, врши се на основу одлуке надлежног органа у складу са статутом и Законом. Припајање је пренос целе имовине једног удружења (припоје- ник) на друго удружење (припојилац), на основу уговора о припајању. Уговор о припајању садржи називе и седишта удружења, одредбе о преносу имовине удружења које се припаја (тачан опис права и оба- веза који се преносе, при чему је дозвољено упућивање на посебне исправе) и права чланова припојеног удружења. Припајање једног или више удружења другом уписује се у Регистар. Уз пријаву за упис подносе се и одлуке скупштина удружења која учествују у припајању о прихватању закључења уговора о припајању (у истоветном тексту), уговор о припајању, решење о упису у Регистар удружења која се при- пајају. Уписом припајања у Регистар престаје да постоји припојено уд- ружење, а удружење припојилац наставља с радом под називом под

којим је уписано у Регистар.

Спајање је оснивање новог удружења на које прелази целокупна имовина два или више удружења која се спајају. Спајањем престају да постоје удружења која су се спојила, а новонастало удружење сматра се новим удружењем на које се сходно примењују одредбе Закона о оснивању удружења.

Поделом удружења могу настати два или више нових удружења. Одлука о подели удружења има правно дејство оснивачког акта. Подељено удружење престаје да постоји, а на поступак уписа ново- насталих удружења примењују се одредбе Закона којима је уређено оснивање удружења. Удружења настала поделом одговарају солидар- но за обавезе подељеног удружења, а у Регистар се уписују после раз- граничења средстава, права и обавеза (деобни биланс).

#### *Престанак удружења*

Брисањем из Регистра удружење губи статус правног лица, а бри- сање се врши само ако: 1) број чланова се смањи испод броја оснива- ча потребног за оснивање, а надлежни орган удружења не донесе од- луку о пријему нових чланова у року од 30 дана; 2) истекне време на које је удружење основано, када је удружење основано на одређено време; 3) надлежни орган удружења донесе одлуку о престанку рада;

4) извршена статусна промена, у складу са Законом, има за последи- цу престанак удружења; 5) пошто се утврди, удружење не обавља ак- тивности на остваривању статутарних циљева, односно није органи- зовано у складу са статутом дуже од две године непрекидно или ако је протекло двоструко више времена од времена утврђеног статутом за одржавање седнице скупштине, а она није одржана; 6) удружење има забрану рада; 7) оде у стечај. Свако може обавестити регистратора, а он утврђује чињенице о постојању разлога за брисање удружења из Регистра наведених под 5) овог члана. У случајевима наведеним под 1), 2), 3), 5) и 6) брисање из Регистра врши се после спроведеног пос- тупка ликвидације удружења, ако законом није друкчије одређено. О спровођењу поступка ликвидације у Регистар се уписује забелеш- ка. Поступак стечаја над удружењем које је трајније неспособно за плаћање спроводи се сходном применом одредаба закона којим се регулише стечај и пореских закона којима се уређује третман обвезни- ка у стечају. Регистратор брише удружење из Регистра на основу прав- носнажне одлуке о закључењу стечајног поступка.

О забрани рада удружења из разлога утврђених Уставом, о који- ма је било речи, одлучује Уставни суд. Одлука о забрани рада удру- жења може се заснивати на радњама чланова удружења ако постоји веза између тих радњи и деловања удружења или његових циљева, ако се радње заснивају на организованој вољи чланова и ако се пре- ма околностима случаја може сматрати да је удружење толерисало радње својих чланова. Поступак за забрану рада удружења покреће се на предлог Владе, Врховног јавног тужиоца, министарства надлеж- ног за послове управе, министарства надлежног за област у којој се остварују циљеви удружења или Регистратора. Поступак за забрану рада удружења може се покренути и водити и у односу на удружења

која немају статус правног лица. Симболи визуелног идентитета и дру- ге ознаке удружења коме је забрањен рад (заставе, пароле, униформе, грбови, значке и др.) не смеју се јавно употребљавати.

#### *Страна удружења*

Страно удружење, у смислу Закона, јесте удружење са седиштем у другој држави, основано по прописима те државе ради остваривања неког заједничког или општег интереса или циља, а чије деловање није усмерено на стицање добити, као и међународно удружење или друга страна, односно међународна невладина организација која има члано- ве који су се на добровољној основи повезали ради остваривања не- ког заједничког или општег интереса или циља који није усмерен на стицање добити.

Одредбе Закона које се односе на упис у Регистар и рад удружења примењују се и на упис и рад представништва, канцеларије и другог организационог облика страног или међународног невладиног недо- битног удружења које има седиште на територији РС (у даљем тексту: представништво страног удружења), ако законом или међународним уговором није другачије утврђено.

Представништво страног удружења може да делује на терито- рији РС после уписа у Регистар страних удружења (у даљем тексту: Регистар), чија садржина је прописана Законом. Упис у Регистар врши се на основу пријаве за упис представништва страног удружења, чија су садржина и изглед утврђени подзаконским прописом, а прилози који се прилажу уз пријаву прописани су Законом. Представништво страног удружења престаје и брише се из Регистра: 1) ако је страно удружење престало с радом; 2) ако је страно удружење одлучило да представништво престане с радом; 3) ако је представништву страног удружења забрањен рад одлуком Уставног суда. Решења о упису у Регистар и о брисању из Регистра објављују се у „Службеном гласнику РС“, о трошку страног удружења.

#### *ПРАВНИ ИЗВОРИ*

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС’“, бр. 98/06, 115/21 – Амандмани I–XXIX, 16/22).
2. Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19, 109/21).
3. Закон о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 55/04, 111/09, 99/11).
4. Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 99/11, 83/14, 31/19).
5. Закон о тржишту капитала („Службени гласник РС“, број 129/21).
6. Закон о рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 73/19, 44/21 – др. закон)
7. Закон о ревизији („Службени гласник РС“, број 73/19).
8. Закон о девизном пословању („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 31/11, 119/12, 139/14, 30/18).
9. Закон о заложном праву на покретним стварима и правима уписа- ним у регистар („Службени гласник РС“, бр. 57/03, 61/05, 64/06 – испр., 99/11 – др. закони, 31/19).
10. Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18).
11. Закон о задругама („Службени гласник РС“, број 112/15).
12. Закон о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/11 – др. закон, 99/11 – др. закон, 44/18 – др. закон).
13. Закон о задужбинама и фондацијама („Службени гласник РС“, бр. 88/10, 99/11 – др. закон, 44/18 – др. закон).
14. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 18/16, 47/18, 9/20 – др. закон).
15. Закон о Регистру просторних јединица и Адресном регистру („Службени гласник РС“, број 9/20).
16. Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09, 95/13).
17. Закон о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 83/14, 46/15, 112/15, 20/16 –Аутентично тумачење).
18. Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа (‘’Службени гласник РС’’, бр. 93/14, 22/15, 87/18).
19. Закон о класификацији делатности („Службени гласник РС“, број 104/09).
20. Уредба о класификацији делатности („Службени гласник РС“, број 54/10).
21. Закон о архивској грађи и архивској делатности („Службени гласник РС“, број 6/20).
22. Правилник о садржини Регистра привредних субјеката и документа- цији потребној за регистрацију („Службени гласник РС“, број 42/16).
23. Правилник о адресном регистру („Службени гласник РС“, број 16/12).
24. Кодекс корпоративног управљања („Службени гласник РС“, број 99/12).

# ОСНОВИ КАЗНЕНОГ ПРАВА И КАЗНЕНИХ ПОСТУПАКА

## А. УВОДНА ПИТАЊА

# Однос између казнених (кажњивих) дела

*Казнена дела* (деликти, кажњива дела) у нашем позитивном праву јесу прекршаји, привредни преступи и кривична дела. Казнена дела, поступак у случају кад чињенице оправдавају претпоставку да је каз- нено дело учињено и санкције предвиђене за та дела изучавају се у ок- виру казненог права. Према томе, предмет казненог права су казнена дела, казнени поступци и санкције. За свако појединачно казнено дело мора постојати одговарајући поступак и запрећена санкција. Збирно гледајући, сва казнена дела, сви поступци и све санкције заједно чине предмет казненог права. Казнено право укључује, и у теорији и у прак- си, сродне институте, сличност законских решења и друге„тачке вези- вања“ прекршајног, привреднопреступног и кривичног права. У пози- тивноправном, органском и функционалном смислу, сва кажњива дела својом надлежношћу обухвата („покрива“) јавно тужилаштво, будући да је, према Уставу, оно самосталан државни орган који гони учинио- це кривичних и других кажњивих дела. У том гоњењу учинилаца свих кажњивих дела помажу му и надлежне инспекције, у складу са законом. *Казнено право* у нашем правном систему обухвата прекршајно право, привреднопреступно право и кривично право. У прекршајном праву могуће је разликовати материјално, процесно и извршно прекр- шајно право. Матични закон за прекршајно право је Закон о прекр- шајима, а за привреднопреступно право Закон о привредним престу- пима. Предмет тих закона су основни институти материјалног права, поступак и извршење донетих одлука, док су појединачни прекршаји и привредни преступи предмет уређења великог броја закона из дру- гих области. Уобичајена подела кривичног права је подела на мате- ријално, процесно и извршно кривично право. Главни формални извор материјалног кривичног права је Кривични законик (у даљем тексту: КЗ), кривичног процесног права – Законик о кривичном поступку, а извршног кривичног права – Закон о извршењу кривичних санкција. Наведени закони, уз још неке законе и међународне уговоре, спадају у тзв. важеће казнено законодавство. Они су и главни извор за Основе

казненог права и казнених поступака, обрађене у овом приручнику.

За организацију и рад свих инспекција од велике важности је по- знавање односа између наведених закона, а нарочито између раз- личитих врста казнених дела, поступака и санкција, као и њиховог обима, садржине и домашаја. То је битно и за активности и резулта- те рада инспектора. Приликом вршења инспекцијског надзора и при- мене других овлашћења предвиђених законом инспекције, и инспек- тори предузимају противпрекршајне, противпривреднопреступне и противкриминалне активности, често и истовремено. При томе, пос- тупају у складу и с прекршајним, привреднопреступним и кривичним прописима који су основа за спречавање (превенцију) и сузбијање (ре- пресију) прекршаја, привредних преступа и кривичних дела. Ове ак- тивности инспекција и инспектора су разноврсне и сложене, како због различитих појавних облика ових казнених дела тако и с обзиром на обавезне (и различите) процесне форме (поступке) које су инспекције и инспектори обавезни да примењују, у складу са законом, ради спре- чавања и сузбијања тих кажњивих дела.

# Разграничење између казнених дела

Разграничење између све три врсте казнених дела, тј. између прекршаја, привредних преступа и кривичних дела, извршено је у фор- малним смислу посебним законима којима су та казнена дела (њихо- ва обележја, диспозиције и санкције) и прописана. Прекршаји и при- вредни преступи „разбацани“ су у великом броју закона, а кривична дела су концентрисана у КЗ, али их има и у другим законима, који тво- ре тзв. споредно кривично законодавство. Поступак који се односи на та кажњива дела прописан је Законом о прекршајима, Законом о привредним преступима и Закоником о кривичном поступку, а поје- дина питања казнених поступака и посебним законима. На пример, поједина питања кривичног поступка уређена су посебно Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Законом о програму заштите учесника у кривичном поступку.

# Забрана поновног суђења у истој ствари: важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и судска пракса

#### *Регулатива*

Потреба разграничења између кажњивих дела произлази нарочи- то из императива да се сваком обезбеди ефективно остваривање пра- ва да не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари, како је то обез-

беђено не само Уставом него и одредбама члана 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција о људским правима). Одредбама става 1. тог члана утврђено је правило да се никоме не може поно- во судити нити се ико може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правноснаж- но ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступ- ком те државе. Изузетак, према ставу 2. истог члана, може бити само постојање доказа о новим или новооткривеним чињеницама, или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла да утиче на његов исход. Према ставу 3, овај члан (правило и изузетак) не може се ставити ван снаге (ни) на основу члана 15. Конвенције, којим је допуштено одступање у ванредним околностима, тј. у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације (ванред- но стање).

Наведена обавеза из Устава и Европске конвенције о људским пра- вима спроведена је доследно у нашем унутрашњем казненом законо- давству.

Законом о прекршајима је забрана поновног суђења у истој прекр- шајној ствари уређена у члану 8. Прво, никоме се не може поново суди- ти нити му може поново бити изречена прекршајна санкција за прекр- шај о коме је правноснажно одлучено у складу са законом. Ова забрана не спречава понављање прекршајног поступка у складу с овим зако- ном. Друго, против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку правноснажно оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обе- лежја прекршаја не може се за тај прекршај покренути поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити. Треће, против учиниоца прекршаја који је у поступку по привредном прес- тупу правноснажно оглашен одговорним за привредни преступ који обухвата и обележја прекршаја не може се за тај прекршај покрену- ти поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити.

Од правила Закона о привредним преступима (из члана 51), да се за привредни преступ правног лица и одговорног лица покреће и спроводи јединствени поступак, одступљено је, између осталог, ако се против одговорног лица води поступак за кривично дело које има обе- лежја привредног преступа.

Закоником о кривичном поступку, у члану 4. и под називом *ne bis in idem* изнад тог члана, прописано је да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је посту- пак правноснажно обустављен. Такође, правноснажна судска одлу- ка не може бити измењена на штету окривљеног. Те одредбе садржи и Устав.

#### *Судска пракса*

У складу с наведеном регулативом, примена начела *ne bis in idem* (не о истом два пута), тј. начела по коме се у казненом праву не може судити двапут за исто кажњиво дело, обезбеђује се доследно и у прак- си. Судска пракса је на становишту да чињеница да се прекршајни пос- тупак водио поводом истог догађаја као и кривични поступак није сама по себи довољна за примену начела *ne bis in idem*, већ да се мора испи- тати да ли постоји *идентитет радњи* за које је окривљени већ прав- носнажно осуђен. У једном од конкретних случајева суд је утврдио да идентитет радњи не постоји: „Дакле, ни у ком случају се не могу поис- товетити радње наведених саобраћајних прекршаја и кривичних дела, па самим тим није испуњен један од кумулативно прописаних услова заступљених и у судској пракси Европског суда за људска права – да су дела због којих се оптужени гони иста (*bis*), због чега у конкретном случају нису испуњени услови за примену института *ne bis in idem*, како је то правилно закључио првостепени суд.“ Међутим, у једном другом случају је Уставни суд нашао да такав идентитет постоји и да је начиње- на грешка (повређена забрана двоструког суђења) тиме што је, после изрицања прекршајне казне, био покренут и кривични поступак (ра- дило се о кажњавању за кршење забране кретања током трајања мера против коронавируса).

## Б. ПРЕКРШАЈИ И ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК

# Појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја и кривичних дела

Према Закону о прекршајима (у даљем тексту: Закон), прекршај је противправно дело које је законом или другим прописом надлеж- ног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција. Овако дефинисан појам прекршаја употребљив је за примену прекршајног права, а обухвата четири елемента: противправност, дело (радњу), предвиђеност прописом и санкцију. Ти елементи су међусобно повезани, тако да противправности у прекршајном праву и нема ако у закону или другом пропису нема предвиђености радње као прекр- шаја. Сваки прекршај мора садржати ове елементе, али мора имати и свој особен (посебан) опис прекршаја који се утврђује законом, дру- гим прописом или одлуком. У правнотехничком смислу опис прекр- шаја се формулише попут описа кривичног дела (потпуни опис), али се често и само изводи из већ претходно прописане/описане дис- позиције и забрањена радња која чини опис прекршаја формулише као поступање противно диспозицији (изведени или скраћени опис).

Да би постојао било који прекршај, морају бити остварена битна обе- лежја тог описа прекршаја, мора чињенично стање одговарати том оп- ису, тј. мора бити остварено биће прекршаја, а оно обухвата скуп оба- везних обележја која чине посебне појмове појединачних прекршаја. За разлику од наведеног општег појма прекршаја, кривично дело, према Кривичном законику, јесте оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Дакле, кривица је конститутивни елемент општег појма кривичног дела. Прекршај се, по том субјективном елементу, разликује од кривичног дела. Кривица није конститутивни елемент прекршаја. За прекршај се може бити одговоран, али не може бити крив. Та разлика није само терминолошка, већ је и суштинска. У изреци осуђујуће пресуде због учињеног прекршаја не наводи се кривица као субјективни елеменат прекршаја, већ се само окривљени оглашава одговорним за тај прекр- шај. Наиме, за разлику од кривичног дела, противправност и предвиђе- ност прекршаја прописом довољни су елементи прекршаја. Другим речима, изостављањем кривице као елемента прекршаја законска де- финиција прекршаја прилагођена је правној природи прекршаја. Она је заснована на широко прихваћеном становишту да су прекршаји пре- тежно лака казнена дела (деликти) формалне природе који се најчешће чине из нехата и код којих није обавезно постојање и наступање после- дице. Зато се и разликују врсте, а још више тежина казни и других санк- ција које се прописују и могу изрећи за прекршај у односу на кривичне санкције. Прописивање и изрицање санкција за прекршаје има сврху да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји.

Прекршаја има далеко више него кривичних дела. Садржани су

у великом броју закона, углавном у делу (глави) закона под називом

„Казнене одредбе’“, а има их и у уредбама и одлукама. Они чине тзв. ма- теријално прекршајно право, тј. скуп прописа којима се утврђују пре- кршаји, санкције и услови за примену санкција. Матични закон садржи најважније одредбе тзв. процесног прекршајног права, које обухва- та укупну регулативу о међусобним односима, правима и дужностима прекршајних органа, односно учесника у поступку који се води ради утврђивања да ли је у конкретном случају учињен прекршај и постоје ли услови да се учиниоцу изрекне санкција.

# Субјекти прекршајне одговорности

#### *Круг субјеката који могу да одговарају за прекршај*

За прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, прав- но лице и одговорно лице у правном лицу. С друге стране, РС, терито- ријалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али законом може бити прописано

да за прекршај – под условима који важе за физичка лица – одгова- ра одговорно лице у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу.

#### *Одговорност физичког лица*

*Физичко лице одговара за прекршај* који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај с умиш- љајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен. Ако Законом није друкчије од- ређено, ове одредбе Закона примењују се и на предузетника, на одго- ворна лица у правном лицу, државном органу, покрајинском, општин- ском и градском органу или код предузетника. Законом су прописани разлози за искључивање одговорности (неурачунљивост) и за ублажа- вање казне (битно смањена урачунљивост).

*Неурачунљивост, битно смањена урачунљивост и скривљена не- урачунљивост* су стања учиниоца прекршаја од којих зависи његова прекршајна (не)одговорност. Неурачунљив учинилац није одговоран за прекршај. Неурачунљив је учинилац који није могао да схвати зна- чај свог поступка или није могао да управља својим поступцима ус- лед душевне болести, привремене душевне поремећености, заоста- лог душевног развоја или друге теже душевне поремећености. Битно смањена урачунљивост, због које се учиниоцу може ублажити казна, постоји ако му је услед неког од наведених стања била битно смање- на способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима. Међутим, не сматра се неурачунљивим учинилац прекршаја који употребом алкохола или на други начин доведе себе у стање у коме није могао схватити значај свог поступка, или није могао управљати својим поступцима ако је у време кад се доводио у такво стање био свестан, или је био дужан и могао бити свестан да у таквом стању може учинити прекршај.

*Нехат и умишљај* су битни институти за постојање прекршајне од- говорности, с обзиром на правило да је за постојање одговорности довољан нехат учиниоца, ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен с умишљајем. Прекршај је учињен из нехата кад је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, или кад није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и мо- гао бити свестан те могућности. Прекршај је учињен с умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење, или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица и пристао на њено наступање.

*Стварна и правна заблуда* могу бити разлог за искључивање одго- ворности учиниоца прекршаја. Према Закону, учинилац који је у вре- ме извршеног прекршаја био у неотклоњивој стварној или правној за- блуди није одговоран за прекршај. Стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погле- ду неке стварне околности која представља обележје прекршаја или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила поступак учиниоца дозвољеним. Уочљиве су две врсте правне заблу- де: заблуда о стварним обележјима прекршаја и заблуда о разлозима искључења противправности. Обе врсте подједнаког су ранга, али је прва шира и чешћа у пракси од друге. Правна заблуда је неотклоњи- ва ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав посту- пак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учиње- ни прекршај може блаже казнити.

*Саучесништво у прекршају* постоји када прекршај изврши више

лица. Две су групе лица које чине прекршај: извршиоци и саучесни- ци. Закон у оквиру саучесништва разликује саизвршилаштво, подстре- кавање и помагање, а међу саучесницима, слично томе, саизвршио- це, подстрекаче и помагаче. Саизвршилаштво постоји ако више лица учествовањем у радњи извршења прекршаја заједнички учине прекр- шај или остварујући заједничку одлуку другом радњом битно доприне- су извршењу прекршаја, а свако од њих казниће се казном прописаном за тај прекршај. Саизвршилац је одговоран за прекршај у границама свог умишљаја или нехата. Подстрекач је онај ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај. За подстрекавање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. Одговоран је у границама свог умишљаја. Помагач је онај ко другом с умишљајем помогне да изврши прекршај. За помагање ће се казнити као да је прекршај сам учинио. С обзиром на природу прекршаја, начин и околности под којима је помагање из- вршено, помагач се може блаже казнити. Одговоран је у границама свог умишљаја.

#### *Одговорност правног лица и предузетник*а

*Правно лице* је одговорно за прекршај учињен радњом или про- пуштањем дужног надзора органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Такође, правно лице је од- говорно за прекршај и када: 1) орган управљања донесе противправну одлуку или налог којим је омогућено извршење прекршаја или одго- ворно лице нареди лицу да изврши прекршај; 2) физичко лице изврши прекршај услед пропуштања одговорног лица да над њим врши над- зор или контролу. Под истим условима, правно лице може да одговара за прекршај и када: 1) против одговорног лица је прекршајни поступак

обустављен или је то лице ослобођено од одговорности; 2) постоје правне или стварне сметње за утврђивање одговорности одговорног лица у правном лицу или се не може одредити ко је одговорно лице. Одговорност физичког или одговорног лица у правном лицу за учиње- ни прекршај, кривично дело или привредни преступ не искључује од- говорност правног лица за прекршај.

Престанком постојања правног лица у току прекршајног поступка престаје његова одговорност за прекршај, осим у случају постојања правног следбеника, када за прекршај одговара правни следбеник. Ако је правно лице престало да постоји након правноснажно окончаног прекршајног поступка, изречена санкција ће се извршити према прав- ном следбенику. Правно лице које се налази у стечају може да одгова- ра за прекршај учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна, него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имовинске користи.

*Одговорност предузетника* могућа је само за прекршај који преду- зетник учини при вршењу своје делатности. За остале прекршаје пре- дузетник одговара као физичко лице.

#### *Одговорност одговорног лица*

Одговорним лицем, у смислу Закона, сматра се лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на упра- вљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном ор- гану, покрајинском, општинском или градском органу врши одређене дужности. Лице које се не може подвести под ову законску дефиницију не може се сматрати одговорним лицем, нити може у том својству бити кажњено за прекршај. Одговорно лице (које има то својство) није одго- ворно за прекршај ако је поступало на основу наређења другог одго- ворног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја.

Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, државном органу, покрајинском, општин- ском или градском органу нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка.

#### *Одговорност страних лица*

Одговорност страних лица утврђена је Законом еквивалентно од- говорности домаћих лица. Наиме, страно физичко лице, правно лице и одговорно лице одговарају за прекршаје једнако као и домаће фи- зичко, правно и одговорно лице. Осим тога, прецизирано је да ће се страно правно лице и одговорно лице казнити за прекршај учињен

на територији РС ако страно правно лице има пословну јединицу или представништво у РС или је прекршај учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је прекршај регулисан није нешто дру- го предвиђено.

# Систем прекршајних санкција

#### *Врсте прекршајних санкција*

Прекршајне санкције су: 1) казне; 2) казнени поени; 3) опомена; 4) заштитне мере и 5) васпитне мере. У систему прекршајних санкција каз- не су још увек најважнија врста санкција, иако је тај систем проширен и другим санкцијама. Као пример могу послужити казнени поени, који су по први пут у нас уведени Законом о безбедности саобраћаја на путеви- ма. Потом су преузети у Закон како би постали законско решење систем- ског карактера. Међутим, то решење је још увек заступљено само у об- ласти безбедности саобраћаја на путевима, а у тој области је и настало. Друге санкције имају нешто ширу примену, али ни приближно казнама. Казне које се могу изрећи учиниоцу прекршаја јесу: казна затво-

ра, новчана казна и рад у јавном интересу. Сврха кажњавања је да се

изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се на њега и на сва остала лица утиче да убудуће не чине прекршаје. Законом је посебно уређен начин прописивања и начин изрицања каз- ни. За прекршај физичког лица, предузетника и одговорног лица у прав- ном лицу може се прописати и казна затвора и новчана казна и обе се могу изрећи заједно. За прекршај правног лица може се прописати само новчана казна. Казна затвора може се прописати само законом. Новчана казна и рад у јавном интересу могу се прописати законом или уредбом, односно одлуком покрајинске, општинске и градске скупшти- не. Казна затвора се може изрећи само као главна казна, а новчана каз- на и рад у јавном интересу и као главна и као споредна казна. Ако су новчана казна и казна затвора прописане алтернативно, казна затвора се изриче само за прекршај којим су биле проузроковане теже после- дице. или за прекршаје који указују на већи степен кривице учиниоца. Од наведених врста прекршајних санкција суштински се разликују врсте прекршајних санкција према малолетницима. Малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио 14, а није навршио 16 година (млађи малолетник) могу се изрећи само васпитне мере. Малолетнику који је у време извршења прекршаја навршио 16 година, а није навр- шио 18 година (старији малолетник) могу се изрећи казнени поени, васпитна мера или казна. Ако је због природе прекршаја то неопходно, заштитна мера се може изрећи малолетнику уз васпитну меру или каз- ну. Само суд може малолетнику изрећи васпитну меру, новчану казну,

казнене поене, казну малолетничког затвора и заштитну меру.

Малолетницима се могу изрећи следеће васпитне мере: 1) мере упо- зорења и усмеравања: укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног над- зора. Мере упозорења и усмеравања се изричу кад је таквим мерама потребно утицати на личност малолетника и његово понашање и када су оне довољне да се постигне сврха ових мера. Мере појачаног над- зора изричу се кад за васпитавање и развој малолетника треба преду- зети трајније васпитне мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ. Укор се изриче малолетнику према којем није потребно предузети трај- није васпитне мере, а нарочито кад се из његовог односа према учиње- ном прекршају и његове спремности да убудуће не чини прекршаје може закључити да ће изреченом васпитном мером бити постигнута сврха ове мере. При изрицању укора, малолетнику ће се указати на друштвену не- прихватљивост његовог поступка и, уколико поново учини прекршај, мо- гућност изрицања и друге васпитне мере. Старијем малолетнику може се изрећи казна само ако је у време када је учинио прекршај, према својој душевној развијености, могао схватити значај своје радње и управља- ти својим поступцима и ако због тежих последица прекршаја или већег степена кривице не би било оправдано применити васпитну меру. Казна малолетничког затвора старијем малолетнику може се изрећи изузетно, узимајући у обзир природу прекршаја, личне особине и понашање ма- лолетника. Казна малолетничког затвора не може бити дужа од 30 дана. Малолетном учиниоцу прекршаја не може се изречена новчана казна за- менити казном малолетничког затвора, већ ће се наплатити принудним путем, у складу са законом. Прекршајни суд је обавезан да орган стара- тељства, надлежан према пребивалишту малолетника, обавести о изре- ченој васпитној мери или казни малолетном учиниоцу прекршаја.

#### *Казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна*

*Казна затвора* не може се прописати у трајању краћем од једног дана ни дужем од шездесет дана. Казна затвора не може се изрећи трудној жени, после навршена три месеца трудноће, ни мајци док дете не наврши једну годину живота, а ако је дете мртво рођено или ако је умрло после порођаја, док не прође шест месеци од дана порођаја.

*Рад у јавном интересу* је неплаћени рад у корист друштва који се не обавља под принудом, којим се не вређа људско достојанство и не остварује профит. Тај рад не може трајати краће од 20 часова ни дуже од 360 часова. Приликом изрицања рада у јавном интересу, суд ће има- ти у виду врсту извршеног прекршаја, узраст, физичку и радну способ- ност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне окол- ности које се односе на личност учиниоца. Ако кажњено лице не обави део или све часове изречене казне рада у јавном интересу, суд ће ову казну заменити казном затвора тако што ће за сваких започетих осам часова рада у јавном интересу одредити један дан затвора.

*Новчана казна* се може, према Закону, прописати у распону „од – до“ динара, а изузетно у фиксном износу. За прекршаје из области које ће касније бити наведене новчана казна се може прописати у сразме- ри с висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја.

У распону се новчана казна законом или уредбом може прописа- ти за физичко лице или одговорно лице, правно лице и предузетника.

У фиксном износу се новчана казна може прописати изузетно, и то за физичко лице и одговорно лице, за предузетника и за правно лице. Од прописаних минималних износа до половине највиших прописаних износа могу се новчане казне прописивати у фиксном износу и одлу- кама покрајинске, општинске и градске скупштине.

У сразмери с висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, казне за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, проме- та роба и услуга и промета хартијама од вредности могу се прописати законом, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелазе петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи код казни прописаних у распону.

Рок плаћања новчане казне одређује се у пресуди и прекршајном налогу. Тај рок не може бити дужи од 15 дана од дана правноснажности пресуде, а уколико је жалба изјављена, од дана достављања другосте- пене пресуде, односно осам дана од дана уручења прекршајног нало- га. Суд може решењем дозволити да се у оправданим случајевима нов- чана казна исплати у ратама, при чему одређује начин и рок плаћања, који не може бити дужи од шест месеци, под условом да су плаћени трошкови поступка. Ако кажњено лице коме је дозвољено да новчану казну исплаћује у ратама не врши уредно уплате, суд може решењем опозвати своју одлуку о плаћању у ратама. Ни на једно од ова два ре- шења жалба није дозвољена.

Замена неплаћене новчане казне предвиђена је у случају не- плаћања новчане казне (у целини или делимично). Суд тада новчану казну може заменити казном затвора тако што се за сваких „X“ динара одређује један дан затвора, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од 60 дана. Ако је поред новчане казне кажњеном лицу била изречена и казна затвора, затвор којим се за- мењује неплаћена новчана казна и изречена казна затвора не могу трајати дуже од 90 дана. Ако суд оцени оправданим, с обзиром на те- жину прекршаја, висину неплаћене новчане казне и имовинске мо- гућности осуђеног, он може, уместо казне затвора, одредити да се не- плаћена новчана казна замени радом у јавном интересу, с тим што осам сати рада замењује један дан затвора, односно „X“ динара новчане каз- не, а рад не може да траје дуже од 360 сати. Део неплаћене новчане

казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јав- ном интересу наплаћује се принудним путем. Ако после одлуке суда о замени неплаћене новчане казне кажњено физичко лице исплати нов- чану казну, казна затвора или рад у јавном интересу неће се извршити. Ако је извршење казне започето, а кажњено лице исплати остатак из- речене новчане казне, обуставиће се извршење казне затвора и рада у јавном интересу.

Замена неплаћене новчане казне казном затвора не може се одре- дити за новчане казне изречене према малолетницима и правним ли- цима. Неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принуд- но ће се наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или другог лица задуженог да се о њему стара.

#### *Одмеравање, ублажавање и ослобађање од казне и опомена*

*Одмеравање казне* уређено је тако да се казна одмерава у граница- ма које су за тај прекршај прописане, а при томе се узимају у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања, а нарочито: тежи- на и последице прекршаја, околности под којима је прекршај учињен, степен одговорности учиниоца, ранија осуђиваност, личне прилике учиниоца и држање учиниоца после учињеног прекршаја. Не може се узети у обзир као отежавајућа околност раније изречена прекршајна санкција учиниоцу ако је од дана правноснажности одлуке до дана до- ношења нове протекло више од четири године. При одмеравању виси- не новчане казне узеће се у обзир и имовно стање учиниоца.

*Ублажавање казне* долази у обзир ако се приликом одмеравања

казне утврди да прекршајем нису проузроковане теже последице, а постоје олакшавајуће околности које указују на то да се и блажом каз- ном може постићи сврха кажњавања. Прописана казна се може убла- жити тако што се може: 1) изрећи казна испод најмање мере казне која је прописана за тај прекршај, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 2) уместо прописане казне затвора изрећи новчана каз- на или рад у јавном интересу, али не испод најмање законске мере те врсте казне; 3) уместо прописане казне затвора и новчане казне из- рећи само једна од тих казни. Блаже се може казнити и учинилац који је прекорачио границе нужне одбране, односно границе крајње нужде. *Ослобађање од казне* учиниоца прекршаја могуће је по више за- конских основа. Суд може учиниоца прекршаја огласити одговорним и ослободити од казне уколико је прекорачио границе нужне одбране, односно границе крајње нужде, ако је то прекорачење учињено под

нарочито (посебно) олакшавајућим околностима.

Суд може ослободити од казне: 1) учиниоца прекршаја за који је прописана новчана казна ако после извршеног прекршаја, а пре него што је сазнао да је окривљен отклони последице дела или надокнади

штету проузроковану прекршајем; 2) учиниоца прекршаја учињеног из нехата када последице дела тако тешко погађају учиниоца да изри- цање казне у таквом случају очигледно не би одговаралo сврси кажња- вања.

*Опомена* за прекршај може се изрећи уместо новчане казне ако постоје околности које у знатној мери умањују одговорност учиниоца, тако да се може очекивати да ће се убудуће клонити вршења прекр- шаја и без изрицања казне. Опомена се може изрећи и ако се прекршај огледа у неиспуњавању прописане обавезе или је прекршајем нане- сена штета, а учинилац је после покретања поступка, а пре доношења пресуде испунио прописану обавезу, односно отклонио или надокна- дио нанесену штету.

#### *Заштитне мере: сврха, врсте и изрицање*

*Сврха заштитне мере* је да отклони услове који омогућавају или подстичу учиниоца на извршење новог прекршаја. Заштитна мера се може прописати законом и уредбом као актом Владе.

*Врсте заштитних мера* које се могу прописати за прекршаје јесу:

1. одузимање предмета; 2) забрана вршења одређених делатности; 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности; 4) забрана од- говорном лицу да врши одређене послове; 5) забрана управљања мо- торним возилом; 6) обавезно лечење зависника од алкохола и психо- активних супстанци; 7) обавезно психијатријско лечење; 8) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; 9) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама; 10) јавно објављивање пресуде; 11) удаљење странца с територије РС; 12) оду- зимање животиња и забрана држања животиња; 13) забрана учество- вања у поступцима јавних набавки. Услови под којима се могу изрећи поједине заштитне мере, њихова садржина, рокови трајања и други елементи су различити.

*Изрицање заштитних мера* могуће је само када су оне предвиђе-

не прописом (посебним законом или уредбом) којим је одређен прекр- шај. И када то није случај, могу се под условима прописаним матичним законом изрећи неке од заштитних мера, и то: одузимање предмета; обавезно лечење зависника од алкохола и других психоактивних суп- станци; обавезно психијатријско лечење; забрана приступа оштеће- ном, објектима или месту извршења прекршаја; удаљење странаца с територије РС.

Заштитне мере забране вршења одређених делатности и јавно објављивање пресуде не могу се изрећи малолетнику.

Кад постоје услови за изрицање заштитних мера предвиђени Законом или другим законом, учиниоцу прекршаја може бити изрече- на једна или више заштитних мера.

Заштитне мере се изричу уз изречену казну, опомену или васпит- ну меру, а изузетно се могу изрећи и самостално ако је таква могућ- ност прописана.

Стицај заштитних мера постоји ако је једном пресудом за више прекршаја утврђено више заштитних мера исте врсте за које је пропи- сано да ће се изрећи у одређеном трајању. У том случају изрећи ће се јединствена заштитна мера која је једнака збиру трајања појединачно утврђених заштитних мера, с тим да она не може прећи највишу закон- ску границу трајања те врсте заштитне мере.

Посебни услови под којима се могу изрећи поједине заштитне мере, њихова садржина, рокови трајања и други елементи тих мера различити су.

* 1. *Одузимање предмета* је заштитна мера коју суд одређује када су у питању предмети који су употребљени или су били намењени за из- вршење прекршаја или који су настали извршењем прекршаја. Тада ће одредити, у складу с посебним прописима, да ли ће се одузети предме- ти уништити, продати или предати заинтересованом органу, односно организацији.
  2. *Забрана вршења одређених делатности* огледа се у привреме- ној забрани учиниоцу прекршаја да врши одређену привредну или другу делатност за коју се издаје дозвола надлежног органа или која се уписује у одговарајући регистар. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.
  3. *Забрана правном лицу да врши одређене делатности* огледа се у забрани производње одређених производа или вршења одређених послова у области промета робе, финансија и услуга, или у забрани вр- шења других одређених послова. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана извршности пресуде.
  4. *Забрана одговорном лицу да врши одређене послове* манифес- тује се у забрани учиниоцу прекршаја да врши послове које је оба- вљао у време извршења прекршаја, или руководећу дужност у при- вредном или финансијском пословању, или одређену врсту послова, или све или неке дужности везане за располагање, коришћење, упра- вљање или руковање повереном имовином. Забрана се може изрећи у трајању од шест месеци до три године, рачунајући од дана изврш- ности пресуде.
  5. *Забрана управљања моторним возилом* огледа се у томе да се учиниоцу привремено забрани управљање моторним возилом од- ређене врсте или категорије. Ова заштитна мера може се изрећи у трајању од 30 дана до једне године.
  6. *Обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних суп– станци* може се изрећи лицу које је учинило прекршај услед такве сталне зависности и код кога постоји опасност да ће услед ове завис- ности и даље чинити прекршаје. Пре изрицања мере суд ће прибавити

мишљење вештака, односно надлежне здравствене организације. Учиниоцу прекршаја суд налаже обавезно лечење у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи, а у случају да он без оправданих разлога одбије лечење, мера се извршава принудним путем. Заштитна мера може трајати до једне године, а извршење изре- чене мере обуставиће се и пре истека времена одређеног у пресуди ако здравствена организација установи да је лечење завршено.

* 1. *Обавезно психијатријско лечење* је заштитна мера, али уједно и једина прекршајна санкција која се самостално може изрећи неу- рачунљивом учиниоцу прекршаја. Суд ће је изрећи учиниоцу који је прекршај извршио у стању неурачунљивости ако утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац понови прекршај, а ради отклањања опасности потребно је његово психијатријско лечење. Под истим ус- ловима, суд може изрећи обавезно психијатријско лечење и учиниоцу прекршаја чија је урачунљивост битно смањена, ако му је изречена нов- чана казна, рад у јавном интересу, опомена или је ослобођен од казне.

Обавезно психијатријско лечење спроводи се на слободи и траје док постоји потреба лечења, али не дуже од једне године. За време трајања лечења оно се повремено може обављати и у здравственој ус- танови, не дуже од 15 дана и највише два пута у току године.

* 1. *Забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја* изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај или да настави да угрожава оштећеног. Ова заштитна мера изриче се на писмени предлог подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка или на усмени захтев оштећеног истакнут при саслушању у прекршајном поступку. Мера забране приступа оштећеном укључује и меру забране приступа заједничком стану или домаћинству у пери- оду за који важи забрана. Мера се може изрећи у трајању до једне го- дине, рачунајући од извршности пресуде.

Одлука суда о изрицању мере обавезно садржи: временски пе- риод у ком се извршава, податке о лицима којима учинилац не сме приступати, назначење објеката којима не сме приступити и у које вре- ме, места или локација у оквиру којих се учиниоцу забрањује приступ. О одлуци обавештавају се оштећени, полицијска управа надлежна за извршење мере и надлежан орган старатељства уколико се мера од- носи на забрану учиниоцу приступа деци, брачном другу или члано- вима породице.

За кршење мере забране приступа предвиђена је посебна санк- ција. Наиме, кажњеном коме је правноснажном пресудом изречена мера забране приступа, а који приступи оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја током трајања мере или оствари контакт са оштећеним на недозвољени начин или у недозвољено време, из- рећи ће се санкција по пропису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера.

* 1. *Забрана присуствовања одређеним спортским приредбама* састоји се у обавези учиниоца прекршаја да се непосредно пре почет- ка времена одржавања одређених спортских приредаба лично јави службеном лицу у подручној полицијској управи, односно полицијској станици на подручју на којем се учинилац прекршаја затекао и да бо- рави у њиховим просторијама за време одржавања спортске приред- бе. Заштитна мера може се изрећи у трајању од једне до осам година. Кажњени коме је правноснажном пресудом изречена наведена заштитна мера, а који не изврши обавезу јављања и боравка у поли-

цијској управи, казниће се затвором од 30 до 60 дана.

* 1. *Јавно објављивање пресуде* је заштитна мера коју ће суд изрећи ако сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а на- рочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опас- ност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета роба и услуга или привреда. Пресуда се може објавити у року од најду- же 30 дана од дана правноснажности пресуде. О начину објављивања суд одлучује према значају пресуде. Трошкови објављивања падају на терет кажњеног.
  2. *Удаљење странца с територије РС* може се изрећи странцу који је учинио прекршај због кога је непожељан његов даљи боравак у земљи. Заштитна мера може се изрећи у трајању од шест месеци до пет година, а трајање тече од дана правноснажности пресуде.
  3. *Одузимање животиња и забрана држања животиња* је заштитна мера која има два облика. Прво, одузимање животиња од власника или држаоца који је оглашен одговорним за прекршај из области заштите добробити животиња изриче се ради спречавања учиниоца прекршаја да понови прекршај, односно на други начин да настави да угрожава добробит животиња. Суд који је донео пресуду одредиће у складу с по- себним прописима да ли ће се одузета животиња предати надлежном прихватилишту за животиње или заинтересованој организацији. Друго, забрана држања једне, више, односно свих врста животиња лицу које је оглашено одговорним за прекршај из области заштите добробити жи- вотиња изриче се ради спречавања учиниоца да понови прекршај, од- носно да на други начин настави да угрожава добробит животиња. Лицу коме је правноснажном пресудом изречена мера забране држања жи- вотиња, а које поступи противно забрани изрећи ће се санкција по про- пису којим је предвиђен прекршај за који је изречена ова мера.

Заштитна мера одузимање животиња и забрана држања животиња може се изрећи у трајању од једне до три године, рачунајући од изврш- ности пресуде.

* 1. *Забрана учествовања у поступцима јавних набавки* састоји се у привременој забрани учиниоцу прекршаја да учествује у поступцима јавних набавки. Заштитна мера може трајати до две године рачунајући од правноснажности пресуде.

# Застарелост

*Застарелост* представља протек времена услед кога се губе из- весна овлашћења или престају одређени правни односи. Под услови- ма предвиђеним Законом, у прекршајном поступку може наступити:

1) застарелост покретања и вођења прекршајног поступка; 2) застаре- лост извршења казне и заштитне мере.

*Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка* наступа ако протекне једна година од дана када је прекршај учињен. Другим речима, по истеку тог рока поступак се више не може покренути, нити водити. Изузетно, посебним законом може се предвидети дужи рок застарелости, али не дужи од пет година, за прекршаје из области ца- ринског, спољнотрговинског, девизног пословања, јавних прихода и финансија, јавних набавки, промета роба и услуга, животне средине, спречавања корупције и ваздушног саобраћаја

Застаревање покретања и вођења прекршајног поступка не тече за време за које се покретање и вођење поступка не може предузети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног суда која се предузима ради вођења прекршајног поступка. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Покретање и вођење прекршај- ног поступка застарева у сваком случају кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за застарелост (апсолутна застаре- лост). Наведена правила сходно се примењују и на застарелост покре- тања и вођења поступка за издавање прекршајног налога.

*Застарелост извршења казне и заштитне мере* наступа ако је од дана правноснажности пресуде протекла једна година. Изречена казна и заштитна мера у том случају више се не могу извршити. Застаревање почиње од дана правноснажности пресуде којом је изречена казна од- носно заштитна мера.

Застаревање не тече за време за које се извршење не може преду- зети по закону, а прекида се сваком процесном радњом надлежног ор- гана која се предузима ради извршења казне односно заштитне мере. После сваког прекида застаревање почиње поново да тече. Апсолутна застарелост наступа кад протекне два пута онолико времена колико се по закону тражи за извршење казне односно заштитне мере.

# Начела, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка

#### *Начела прекршајног поступка*

*Основна начела поступка* утврђена су у посебној глави Закона, и то: начело законитости; оптужно начело; помоћ неукој странци; еконо- мичност поступка; слободна оцена доказа; право на одбрану; употреба

језика у прекршајном поступку; двостепеност прекршајног поступка; забрана преиначења на горе; накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу; правна помоћ; сходна примена Законика о кривичном поступку.

*Начело законитости* опредељено је Законом на три начина: као циљ Закона, потом дефинисањем законитости у прописивању прекр- шаја и прекршајних санкција и, најзад, дефинисањем законитости у из- рицању прекршајних санкција. Прво, Закон утврђује правила којима се осигурава да нико невин не буде кажњен, а да се одговорном учиниоцу прекршаја изрекне прекршајна санкција под условима које предвиђа овај закон и на основу законито спроведеног поступка. Друго, нико не може бити кажњен за прекршај, нити се према њему могу применити друге прекршајне санкције, ако то дело пре него што је било изврше- но није било законом, или на закону заснованом пропису, предвиђе- но као прекршај и за које законом, или другим на закону заснованом пропису, није прописано којом врстом и висином санкције учинилац прекршаја може бити кажњен. Треће, прекршајну санкцију може из- рећи само надлежни суд који води прекршајни поступак по овом за- кону, а изузетно (само) новчану казну може изрећи овлашћени орган, односно овлашћено лице прекршајним налогом у складу са законом. *Оптужно начело* изводи се из правила да се прекршајни поступак покреће и води на основу захтева овлашћеног органа или оштећеног, односно на основу прекршајног налога. У вези с тим је и правило да је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка и терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. Суд из- води доказе на предлог странака, а може извести допунске доказе ако оцени да су изведени докази противуречни или нејасни и да је то нео-

пходно да би се предмет доказивања свестрано расправио.

*Помоћ неукој странци* је дужност коју суд испуњава тако што се стара да незнање или неукост странака не буде на штету њихових пра- ва. Као пример може се навести правило и изузетак који се односи на доказивање. По правилу, странка је дужна да прибави доказе чије је из- вођење предложила. Изузетно, суд може по службеној дужности при- бавити доказе ако окривљени није у стању да то сам учини или је то оправдано из разлога целисходности и ефикасности вођења поступка.

*Економичност прекршајног поступка* подразумева дужност суда да поступак спроведе без одуговлачења, али тако да то не буде на ште- ту доношења правилне и законите одлуке.

*Слободна оцена доказа* значи да суд оцењује доказе по свом сло- бодном уверењу. Које ће чињенице узети као доказане, суд одлучује на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно, свих до- каза заједно и на основу резултата целокупног поступка.

*Право на одбрану* уређено је тако да се пре доношења одлуке, ок- ривљеном мора дати могућност да се изјасни о чињеницама и дока-

зима који га терете и да изнесе све чињенице и доказе који му иду у корист, осим у случајевима предвиђеним законом. У прекршајном поступку окривљени мора већ на првом саслушању бити обавештен о прекршају за који се терети и о основама оптужбе, осим ако се посту- пак на основу овог закона спроводи без саслушања окривљеног. Ако уредно позвани окривљени не дође и не оправда изостанак или у од- ређеном року не да писану одбрану, а његово саслушање није нужно за утврђивање чињеница које су од важности за доношење законите од- луке, одлука се може донети и без саслушања окривљеног. Окривљени има право да се брани сам или уз стручну помоћ браниоца кога сам изабере. Суд је дужан да приликом првог саслушања окривљеног по- учи о праву на браниоца.

*Употреба језика у прекршајном поступку* уређена је тако да суд води поступак на српском језику и у том поступку користи ћириличко писмо, а латиничко писмо у складу са законом. На подручјима на који- ма је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене на- ционалне мањине поступак се, на захтев странке, води и на језику и уз употребу писма те националне мањине. Ако се поступак не води на је- зику странке, односно других учесника у поступку који су држављани РС, обезбедиће им се преко преводиоца превођење тока поступка на њихов језик. Странке и други учесници у поступку који нису државља- ни РС имају право да ток поступка прате преко преводиоца и да се у том поступку служе својим језиком. Лице ће бити поучено о праву на превођење и вођење поступка на свом језику или језику који разуме, а тог права се може одрећи ако разуме језик на којем се води прекр- шајни поступак. У записнику ће се забележити да је дата поука и изја- ва учесника. Превођење обавља преводилац са листе судских прево- дилаца кога одреди суд који води прекршајни поступак, а уколико то није могуће, превођење ће обавити друго лице, уз пристанак странке. *Двостепеност прекршајног поступка* обезбеђена је тако што је Законом предвиђено да се против одлука прекршајног суда може изја- вити жалба другостепеном прекршајном суду, односно уложити при- говор у складу са Законом. Одлука донета у прекршајном поступку постаје правноснажна даном доношења пресуде другостепеног прекр- шајног суда, ако Законом није другачије одређено. Против одлука дру-

гостепеног прекршајног суда није дозвољена жалба.

*Забрана преиначења на горе (reformatio in peius)* утврђена је у ко- рист окривљеног. Конкретније, ако је жалба изјављена само у корист окривљеног, пресуда се у делу који се односи на изречену санкцију не може изменити на његову штету, нити се у поновљеном поступку може донети неповољнија пресуда за окривљеног.

*Накнада штете неоправдано кажњеном и неосновано задржаном лицу* обухвата штету која је тиме причињена дотичном лицу, као и дру- га права утврђена законом. По захтеву лица, министарство надлежно

за послове правосуђа, спроводи поступак ради постизања споразума о постојању, врсти и висини накнаде, а ако споразум не буде постигнут у року од три месеца од подношења захтева, оштећени може поднети тужбу за накнаду штете надлежном суду.

*Правна помоћ*, која се односи на прекршајни поступак, остварује се у кругу више врста органа и организација. Судови који воде прекршај- ни поступак дужни су да једни другима, као и другим судовима пружају правну помоћ у пословима из своје надлежности. Органи унутрашњих послова, други органи управе и други органи и организације дужни су да судовима који воде прекршајни поступак пружају правну помоћ и извршавају њихове налоге у пословима из своје надлежности. Судови су дужни да пружају правну помоћ државним и другим органима дос- тављањем списа, исправа и других података, ако се тиме не омета ток прекршајног поступка.

*Сходна примена Законика о кривичном поступку* предвиђена је Законом уз коришћење уобичајене формулације, према којој се на прекршајни поступак сходно примењују одредбе Законика о кривич- ном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Тиме су заокружена бројна решења из Закона инспирисана наведеним закоником, чија је ефикасност у најмању руку дискутабилна.

#### *Основне карактеристике прекршајног поступка*

Прекршајни поступак је у основи судски поступак, јер обезбеђује да о правима и дужностима грађана, посебно о њиховом кажњавању, од- лучује само суд. Тај поступак је и функционалан будући да се његовом применом обезбеђује далеко већа ажурност у решавању прекршајних предмета у односу на време пре доношења Закона у његовом основном тексту, када је и по неколико десетина хиљада прекршајних предмета годишње застаревало, када је проценат успешно наплаћених новчаних казни био толико низак да се у већим градовима кретао од 15 до 30%, а проценат успешних достава у највећим градовима није прелазио 20%. Сада прекршајни поступак обезбеђује решавање прекршајних предмета на економичан и ефикасан начин и у складу с Европском конвенцијом о људским правима, праксом Европског суда за људска права и другим међународним документима. Унапређења прекршајног поступка у односу на претходно стање извршена су нарочито редефи- нисањем или увођењем нових решења која се односе на: прекршајну одговорност правних лица; рад у јавном интересу; рокове застарело- сти; начело доказивања по коме је терет доказивања на подносиоцу за- хтева за покретање прекршајног поступка (уместо начела истине коју утврђује суд, а странке су неактивне); достављање; прекршајни налог, као ефикасан правни институт; споразум о признању прекршаја; пос-

тупак принудне наплате; јединствене регистре.

Ова и друга унапређења прекршајног поступка погодују и инспек- цијама, како у односу на надзираног субјекта тако и у односу на суд. То омогућава, пре свега, флексибилност и економичност појединих про- цесних института. На пример, није могуће да се инспектор и инспек- ција оглуше о своју обавезу да поднесу захтев за покретање прекршај- ног поступка када су за то испуњени законски услови, али је могуће да о томе обавесте надзираног субјекта, као и да суду због одређених чињеница и околности предложе блаже кажњавање, ослобађање од казне или изрицање опомене. Такође, инспекција може, у складу са Законом, предложити окривљеном надзираном субјекту закључивање споразума о признању прекршаја. Примена споразума растерећује ин- спекторе, јер не долазе на рочишта и тако им остаје више времена за друге инспекцијске активности. Истовремено, примена споразума ра- стерећује и судове у инспекцијским предметима, којих има више од 20% од укупног броја предмета. Најзад, надзираним субјектима при- мена споразума по аутоматизму доноси блаже казне, уз могућност за повољнији исход и у погледу других санкција.

#### *Основне фазе тока прекршајног поступка*

Прекршајни поступак покреће се решењем суда. Током вођења прекршајног поступка врши се саслушање окривљеног, односно саслу- шање представника окривљеног правног лица, спроводе радње дока- зивања (саслушање сведока, вршење увиђаја, вештачења и извођење осталих доказа) и друге радње у складу са Законом. Прекршајни пос- тупак завршава се пресудом или решењем суда.

Пре покретања прекршајног поступка, његово покретање ини- цира се у тзв. претходном поступку издавањем прекршајног налога, односно подношењем захтева за покретање прекршајног поступка (у даљем тексту: захтев за ППП).

После завршетка прекршајног поступка, против пресуде и решења суда могуће је користити жалбу (тзв. жалбени поступак), а потом и ван- редне правне лекове.

Пресуда, односно решење извршавају се, по правилу, кад постану правноснажни и кад за извршење нема законских сметњи, ако Законом није другачије одређено (тзв. извршни поступак).

Имајући у виду наведено, могу се означити фазе које се односе на прекршајни поступак, тј. које непосредно чине тај поступак, и то:

1. иницирање поступка (претходни поступак) – издавањем прекр- шајног налога, односно подношењем захтева за покретање поступка (по примљеној пријави или по службеној дужности);
2. покретање поступка – решењем суда на основу издатог прекршај- ног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање, односно решењем суда на основу захтева за покретање прекршајног поступка;
3. саслушање окривљеног, односно представника окривљеног правног лица у прекршајном поступку;
4. доказивање (саслушање сведока, вршење увиђаја, вештачења и извођење других доказа на предлог странака) у прекршајном поступку;
5. одлучивање – судском пресудом или решењем, чијим доноше- њем се завршава прекршајни поступак;
6. редован правни лек – жалба;
7. ванредни правни лекови – захтев за понављање прекршајног поступка и захтев за заштиту законитости;
8. извршење одлука.

# Покретање прекршајног поступка – захтев за покретање прекршајног поступка

#### *Захтев за покретање прекршајног поступка*

Решење суда које се доноси на основу захтева за покретање прекр- шајног поступка (у даљем тексту: ППП) један је од начина за ППП. Други начин за ППП је доношење решења суда на основу издатог прекршај- ног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање.

*З*ахтев за ППП подноси овлашћени орган или оштећени (у даљем тексту: подносилац захтева).

*Овлашћени органи за подношење захтева за ППП* су органи упра- ве, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организа- ције, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени (у даљем тексту: овлашћени орган).

*Оштећени* је овлашћен да поднесе захтев за ППП увек, осим ако законом није одређено да је за ППП искључиво надлежан овлашћени орган. Подношењем захтева оштећени стиче положај странке у пос- тупку. Ако овлашћени орган не поднесе захтев за ППП, оштећени може у складу с одредбама Закона поднети такав захтев. Ако је захтев за ППП поднео овлашћени орган пре него што је по захтеву оштећеног отпочео поступак, поступаће се по захтеву за ППП надлежног органа. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одустане од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

*Захтев за ППП садржи:*

* + 1. назив и седиште подносиоца захтева или лично име и адресу лица које подноси захтев;
    2. назив суда коме се подноси захтев;
    3. основне податке о физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу против кога се захтев подноси: лично име, јединствени матич- ни број грађана, занимање, место и адресу становања, место и адресу

запослења и држављанство односно назив и седиште правног лица, као и порески идентификациони број (у даљем тексту: ПИБ) и матични број, а за предузетника и назив и седиште радње, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;

* + 1. чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;
    2. пропис о прекршају који треба применити;
    3. предлог о доказима које треба извести, уз означење личних име- на и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који слу- же као доказ;
    4. податке о томе да ли је покренут кривични поступак или посту- пак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет захтева;
    5. потпис службеног лица, односно оштећеног као подносиоца за- хтева и печат овлашћеног органа који подноси захтев.

Поред наведене садржине, Законом је прописано и који се пода- ци, ако су доступни, наводе о физичком лицу против кога се захтев за ППП подноси (место и датум рођења, број телефона, имејл адре- са и др.). Наводе се и подаци које треба да садржи захтев који физич- ко лице као оштећени подноси против одговорног лица у набројаним државним органима и недржавним субјектима. Захтев може да садржи и предлог за изрицање процесне мере забране приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја. Захтев који подноси физич- ко лице као оштећени не мора садржати пропис о прекршају који тре- ба применити ни јединствени матични број грађана лица против кога се захтев подноси. То лице захтев за ППП може поднети прекршајном суду и усмено на записник.

У вези с наведеном„варијабилном“ садржином захтева, која зави- си од тога ко подноси захтев, да ли су неки подаци доступни или нису, против кога се захтев подноси (физичко лице, правно лице или други субјекат), може се приметити да је циљ Закона да се од подносиоца за- хтева прикупи што више њему (можда) доступних података, а да му се положај олакша само тамо где то не смета овом циљу. У истом смислу, илустративно је и обавезујуће законско решење, према коме је подно- силац захтева дужан да одмах по сазнању, а до правноснажног окон- чања поступка, обавести суд да се против окривљеног поводом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привредни преступ. Захтев за ППП подноси се у писаној форми, и то у онолико приме- рака колико има окривљених и један примерак за суд. Ако захтев не садржи све прописане податке, затражиће се од подносиоца захтева да га допуни у року који не може бити дужи од 15 дана, а ако у року који је одређен подносилац захтева не отклони недостатке, сматраће се да

је одустао од захтева и захтев ће се решењем одбацити.

*Прекршајна пријава оштећеног*, поднета надлежном органу под условима из Закона, сматраће се захтевом за ППП ако овлашћени ор- ган сам не иницира ППП. У том случају овлашћени орган је дужан да, у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве, писмено оба- вести оштећеног како је поступио с прекршајном пријавом. Оштећени може у току поступка преузети гоњење од јавног тужиоца који одуста- не од захтева за ППП. Оштећени може остати при ранијем захтеву или га променити.

*Испитивање захтева за ППП* састоји се у томе да надлежни суд, по пријему захтева, утврди да ли постоје услови за ППП и одлучи о даљем току поступка. Када захтев садржи податке о томе да је поводом ис- тог догађаја покренут кривични поступак или поступак за привред- ни преступ, прекршајни суд ће списе предмета доставити надлежном суду на даље поступање и о томе обавестити подносиоца захтева. На исти начин суд ће поступити и када у току поступка сазна да се пово- дом истог догађаја води кривични поступак или поступак за привред- ни преступ.

Кад суд утврди да не постоје услови за ППП, захтев за покретање поступка одбациће решењем. Законом је утврђено да услови за ППП не постоје:

1. кад радња описана у захтеву није прекршај;
2. кад суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка;
3. кад постоје основи који искључују одговорност за прекршај ок- ривљеног;
4. када је наступила застарелост за ППП;
5. кад је захтев поднео неовлашћени орган односно неовлашће- но лице;
6. кад постоје други законски разлози због којих се поступак не може покренути.

Решење о одбацивању захтева доставиће се подносиоцу захтева, а оштећени ће се поучити да имовинскоправни захтев може остварити у парници. Против овог решења подносилац захтева има право жалбе у року од осам дана од дана достављања решења.

#### *Решење о ППП*

Решење о ППП суд ће донети ако не одбаци захтев за ППП. То ре- шење садржи означење лица против кога се ППП и правну квалифика- цију прекршаја. Суд није везан за правну квалификацију дату у захтеву за ППП односно у решењу о ППП. Ако је захтев поднесен против више лица или за више прекршаја, у решењу се морају назначити сва лица и правна квалификација за све прекршаје.

Решење о ППП не доставља се подносиоцу захтева ни окривље- ном. Против решења о ППП није дозвољена жалба.

Поступак се води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на који се односи решење о покретању прекршајног пос- тупка, осим у случају ако правно лице против кога се води поступак престане да постоји, када подносилац захтева за ППП може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

# Прекршајни налог

#### *Услови и начин издавања прекршајног налога*

Прекршајни налог може се издати једино за прекршаје за које је законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За те прекршаје не може се под- нети захтев за покретање прекршајног поступка, већ се само може из- дати прекршајни налог, и то посебан за сваког учиниоца појединачно. Следствено томе, ако по Закону нема услова за издавање прекршај- ног налога у односу на правно или одговорно лице (већ само у одно- су на једно од њих), против оба лица биће поднет захтев за покретање прекршајног поступка. Прекршајни налог не може се издати малолет- нику. Прекршајни налог се издаје у писаној форми, а може се издати и у електронској форми.

Овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршај- ни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина:

* 1. непосредним опажањем полицијског службеника или овлашће- ног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и уви- дом у службену евиденцију надлежног органа;
  2. увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење;
  3. приликом инспекцијског или другог надзора прегледом доку- ментације, просторија и робе или на други законом прописан начин.

#### *Садржина прекршајног налога*

Применом система енумерације, таксативним набрајањем у ок- виру 16 тачака, садржина прекршајног налога подробно је одређена Законом. Потом је на одговарајући начин преузета и у подзаконски пропис којим је утврђен образац прекршајног налога. Прописивањем обрасца олакшано је издавање прекршајног налога у пракси. Од про- писаних података које мора да садржи сваки прекршајни налог могу се, по непосредном значају за конкретну прекршајну ствар, издвоји- ти следећи подаци: назив акта (прекршајни налог); назив овлашћеног органа који га је издао; датум издавања и уручења; подаци о учиниоцу прекршаја; чињенични опис радње из које произлази правно обележје

прекршаја, као и време и место извршења прекршаја; изречена новча- на казна и начин плаћања; место за потпис, односно потписи и печати издаваоца и лица против кога је издат прекршајни налог; поуке и упо- зорења лицу против кога је издат прекршајни налог. Уколико је прекр- шај учињен моторним возилом у саобраћају, прекршајни налог садр- жи и регистарски број возила и број саобраћајне дозволе, као и број возачке дозволе возача, уколико је познат.

Поуке и упозорења у прекршајном налогу спадају, такође*,* у оба- везну садржину прекршајног налога. И они су прописани Законом и подзаконским актом о обрасцу прекршајног налога. У суштини, њима се лицу против кога је издат прекршајни налог својеврсно указује на правне последице тог налога и на његове правне могућности у даљем поступку, засноване на интерпретацији одредаба Закона.

Прекршајни налог садржи следеће поуке и упозорења:

1. да се лице против кога је издат прекршајни налог, ако прихвати одговорност и у року од осам дана од дана пријема налога плати поло- вину изречене казне у складу са чланом 173. став 1. Закона, ослобађа плаћања друге половине изречене новчане казне;
2. да лице против кога је издат прекршајни налог може прихвати- ти одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од дана пријема налога ако пре поступка извршења добровољно плати целоку- пан износ изречене новчане казне у складу са чланом 173. став 4. Закона;
3. да лице против кога је издат прекршајни налог које не прихва- та одговорност за прекршај има право да у року од осам дана од дана пријема налога поднесе захтев за судско одлучивање тако што ће лич- но или преко поште предати налог надлежном прекршајном суду, уз назначење суда коме се захтев подноси у складу са чланом 174. став
4. Закона;
5. да ће лице против кога је издат прекршајни налог бити дужно да, поред плаћања новчане казне утврђене налогом, надокнади судске трошкове у случају да затражи судско одлучивање а суд утврди да је одговоран за прекршај у складу са чланом 174. став 7. Закона;
6. да ће прекршајни налог постати коначан и извршан по протеку рока од осам дана од дана пријема, ако лице против кога је издат налог у том року не плати новчану казну или не захтева судско одлучивање о издатом налогу у складу са чланом 173. став 2. Закона;
7. да ће лице против кога је издат прекршајни налог, у случају при- нудног извршења изречене новчане казне, бити дужно да надокнади трошкове извршења одређене решењем о принудној наплати у скла- ду са чланом 318. став 6. Закона;
8. да ће се физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу у правном лицу против кога је издат прекршајни налог неплаћена нов- чана казна заменити казном затвора или радом у јавном интересу у складу са чланом 41. Закона.

#### *Достављање прекршајног налога*

Достављање прекршајног налога регулисано је тако што да се ори- гинал уручује лицу против кога се налог издаје, а две копије задржава орган који га издаје. Иако се налог састоји од оригинала и две копије, на захтев суда, лица коме се налог издаје или његовог заступника, из- давалац налога је дужан да изда оверену копију налога. Такође, постоји могућност да се уручи и одштампана копија налога издатог у електрон- ској форми.

Прекршајни налог уручује се присутном лицу за које се сматра да је учинило прекршај у моменту откривања прекршаја. Лице против којег је издат налог, својим потписом на одговарајућем месту у нало- гу, потврђује његов пријем. Ако је лице за које се сматра да је учинило прекршај одсутно и када околности откривања или природа прекр- шаја то захтевају, достављање налога ће се извршити путем поште или доставне службе овлашћеног органа, у складу с одредбама о доста- вљању из закона који уређује општи управни поступак.

Ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном на- логу (у даљем тексту, захтев за СО), сматраће се да је прихватило одго- ворност пропуштањем, а налог ће постати коначан и извршан. Тада ће прекршајни налог, с констатацијом коначности и забелешком да новча- на казна није плаћена, овлашћени орган доставити надлежном прекр- шајном суду да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са Законом.

Лице против којег је издат прекршајни налог може прихватити од- говорност за прекршај и након истека рока од осам дана од дана прије- ма прекршајног налога, ако пре поступка извршења добровољно пла- ти целокупан износ изречене новчане казне.

#### *Захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу*

Лице које не прихвата своју одговорност за прекршај због којег му је издат прекршајни налог може надлежном суду у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, лично или путем поште, да дос- тави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља захтев за СО. Достављањем захтева за СО надлежном суду лице стиче својство окривљеног у прекршајном поступку (у даљем тексту: окри- вљени).

Ако окривљени суду лично поднесе захтев за СО, суд је обавезан да одмах по пријему захтева заведе предмет, окривљеном изда потвр- ду о пријему захтева, испита захтев и донесе решење о ППП, а окри- вљеног саслуша или му закаже претрес. Ако окривљени суду достави

захтев за СО путем поште, уз потписан прекршајни налог може при- ложити и своју писану одбрану и доставити или предложити доказе.

Суд је обавезан да одмах након завођења предмета испита захтев за СО, донесе решење о ППП и позове орган који је издао прекршајни налог да се у року од осам дана изјасни и достави или предложи дока- зе о учињеном прекршају. Ово решење суда је, дакле, један од начина за ППП, поред решења о ППП које се доноси на основу захтева за ППП о коме је већ било речи.

Кад суд донесе решење о ППП, сматра се да одлука о новчаној каз- ни из прекршајног налога није изречена, осим у случају одустанка ок- ривљеног од захтева за СО. Наиме, окривљени од свог захтева за СО може одустати најкасније на првом рочишту, а сматраће се да је одус- тао и ако као уредно позван не приступи првом рочишту и свој изо- станак оправда. У случају одустанка суд ће решењем утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан и окривљеног обавезати да пла- ти настале трошкове прекршајног поступка, а изречену новчану каз- ну унеће у регистар новчаних казни. Против тог решења окривљени има право жалбе у року од осам дана. Жалба не одлаже извршење ре- шења. Суд ће слично поступити и ако утврди да је захтев за СО небла- говремен или непотписан, о чему ће донети решење.

Ако је прекршајни налог који је окривљени поднео као захтев за СО неуредан (нечитак, непотпун), суд ће пре доношења решења о покретању поступка затражити од органа који је издао прекршајни на- лог да га у року од осам дана уреди, а уколико то он у остављеном року не учини, суд ће поступити као са неуредним захтевом за ППП.

Уколико суд захтев окривљеног за СО на основу издатог прекр- шајног налога не одбаци, донеће решење о ППП. Суд је дужан да изда- ваоца прекршајног налога обавести о томе да је прекршајни поступак покренут и овлашћен да од њега тражи да о учињеном прекршају пру- жи све доказе којима располаже. Ако суд утврди да је окривљени који је захтевао СО одговоран за прекршај, својом одлуком ће га обавеза- ти да новчану казну из прекршајног налога плати у пуном износу, као и да надокнади судске трошкове.

# Пресуда и друге одлуке у прекршајном поступку

#### *Пресуда и решење чијим се доношењем завршава* прекршајни поступак

Прекршајни поступак се завршава доношењем осуђујуће или осло- бађајуће пресуде, доношењем решења којим се поступак обуставља или решења којим се малолетном учиниоцу прекршаја изриче васпитна мера. Пресуда, односно решење заснива се на изведеним доказима и чињеницама које су утврђене у поступку. Писмени отправак пресуде

и решења израдиће се у року од осам дана од дана окончања свих радњи поступка које претходе доношењу пресуде и решења.

Суд није везан за предлоге и оцену у погледу правне квалифика- ције прекршаја, а дужан је да у целости одлучи о поднетом захтеву.

Одлука у прекршајном поступку односи се само на лице које се за- хтевом за покретање прекршајног поступка терети и само на прекр- шај који је предмет поднетог захтева. Ако након покретања прекршај- ног поступка правно лице против кога се води поступак престане да постоји, подносилац захтева за покретање поступка може усмерити захтев против његовог правног следбеника.

*Решење о обустави прекршајног поступка* суд доноси кад утврди:

1. да је прекршајни поступак вођен без захтева или да подносилац захтева за покретање прекршајног поступка није био овлашћен за ње- гово подношење;
2. да суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка;
3. да је окривљени за исту радњу већ правноснажно кажњен, осло- бођен одговорности у прекршајном поступку или је прекршајни посту- пак правноснажно обустављен, али не због ненадлежности;
4. да је окривљени у кривичном поступку или у поступку по при- вредном преступу правноснажно ослобођен или оглашен кривим за истоветан догађај који обухвата и обележје прекршаја;
5. да окривљени има дипломатски имунитет;
6. да је наступила застарелост за вођење прекршајног поступка;
7. да је окривљени у току прекршајног поступка умро, односно да је окривљено правно лице престало да постоји а нема правног следбеника;
8. да је овлашћени подносилац одустао од захтева за покретање прекршајног поступка пре правноснажности одлуке;
9. у другим (посебним) законом одређеним случајевима.

У образложењу решења укратко се наводе разлози због којих је поступак обустављен и пропис на основу ког је то учињено.

*Пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности (ослобађајућу пресуду)* суд ће донети:

1. ако дело за које се терети по пропису није прекршај;
2. ако има околности које искључују прекршајну одговорност ок- ривљеног;
3. ако није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

*Пресуду којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај (осуђујућу пресуду)* суд доноси кад у прекршајном поступку утврди постојање прекршаја и одговорност окривљеног за тај прекршај.

Изрека ове пресуде садржи:

1. прекршај за који се окривљени оглашава одговорним уз назна- чење чињеница и околности које чине обележја прекршаја и од којих зависи примена одређеног прописа о прекршају;
2. прописе који су примењени;
3. одлуку о изреченим санкцијама;
4. одлуку о одузимању имовинске користи;
5. одлуку о урачунавању задржавања (ако је било одређено) у из- речену казну;
6. одлуку о имовинскоправном захтеву;
7. одлуку о трошковима прекршајног поступка.

Ако је окривљени осуђен на новчану казну, у пресуди ће се назна- чити рок плаћања казне, а ако је изречена заштитна мера одузимања предмета, одредиће се како ће се поступити с тим предметима.

Ако се прекршајни поступак води због више прекршаја, у пресуди ће се навести за које се прекршаје окривљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

Објављивање пресуде, како осуђујуће тако и ослобађајуће, чин је усменог саопштавања пресуде. Пресуда се објављује усмено ако је ок- ривљени присутан, а писано израђена пресуда с образложењем дос- тавиће се окривљеном и подносиоцу захтева само ако то захтевају. Ако се пресуда објављује, у записник се уноси само изрека пресуде и кон- статује да је пресуда усмено саопштена, да је дато кратко образложење пресуде и упутство о правном леку. Ако окривљени затражи да му се достави писано израђена пресуда, суд је дужан да је достави у року од осам дана од дана објављивања.

Присутном окривљеном ће се уручити, а подносиоцу захтева дос- тавити само препис изреке пресуде уколико:

1. окривљени изјави да не захтева да му се достави писано израђе- на пресуда;
2. када се окривљени одрекне права на жалбу.

Изјава о одрицању од права на жалбу даје се на записник и мора садржати потписе окривљеног и судије.

Суд је дужан да на захтев подносиоца захтева изради и достави писани отправак пресуде с образложењем. Рок за жалбу подносио- ца захтева тече од дана пријема писаног отправка пресуде са образ- ложењем.

*Писано израђена пресуда садржи*: увод, изреку, образложење и упутство о праву на жалбу, као и број, датум, потпис судије и службе- ни печат.

Увод пресуде садржи: назначење да се пресуда доноси у име на- рода, назив суда који је донео пресуду, лично име судије, лично име окривљеног, место пребивалишта окривљеног односно назив и се- диште окривљеног правног лица, правну квалификацију прекршаја која је предмет поднетог захтева, дан доношења пресуде и основ по коме је пресуда донета.

Изрека пресуде садржи основне податке о окривљеном који су прописани Законом, одлуку којом се окривљени оглашава одговор-

ним или ослобађа одговорности, чињенични опис и правну квалифи- кацију прекршаја.

У образложењу пресуде укратко ће се изнети: садржина захтева за ППП; утврђено чињенично стање уз навођење доказа на основу којих су поједине чињенице доказане, из којих разлога их суд узима као до- казане или недоказане, из којих разлога није уважио поједине пред- логе странака; прописи на којима се заснива пресуда; и разлози за сва- ку тачку пресуде.

У упутству о праву на жалбу даје се поука о томе коме се жалба изјављује, коме предаје, у ком року, да се жалба мора поднети у писа- ној форми, као и то да се може предати непосредно или упутити по- штом препоручено.

*Достављање пресуде учесницима у поступку* врши се на Законом утврђен начин. Писано израђена пресуда доставља се подносиоцу за- хтева и окривљеном.

Пресуда се доставља оштећеном који није подносилац захтева ако је одлучено о имовинскоправном захтеву, лицу чији је предмет одузет том пресудом, као и лицу против кога је изречена мера одузимања имовинске користи.

Усмено саопштена пресуда доставља се окривљеном ако он тра- жи да му се достави отправак пресуде. Тај захтев окривљеног уноси се у записник уз његов потпис. Судија је дужан да му отправак достави у року од осам дана од дана израде пресуде.

*Исправке очигледних грешака у пресуди или решењу* (имена, броје- ва, и сл.) врше се по службеној дужности или на предлог странака или оштећеног, и то посебним решењем које постаје саставни део пресу- де или решења које се исправља. Ако грешке садржи изрека пресуде или решења, суд је дужан да исправљени препис достави лицима која имају право жалбе.

#### *Пресуда о усвајању споразума о признању прекршаја*

Пресудом којом усваја споразум о признању прекршаја, суд окри- вљеног оглашава одговорним и изриче му казну или другу прекршај- ну санкцију и одлучује о осталим питањима предвиђеним у споразу- му о признању.

Пресуда мора одговарати садржају споразума о признању и мора да садржи и податке које садржи изрека пресуде којом се окривљени оглашава одговорним за прекршај. Пресуда се доставља већ наведе- ним учесницима у поступку.

Ако је споразумом о признању предвиђено одустајање овлашће- ног подносиоца захтева од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању, суд у односу на те прекр- шаје доноси пресуду као када се прекршајни поступак води због више

прекршаја, тј. тако што ће у пресуди навести за које се прекршаје окри- вљени оглашава одговорним, а за које се ослобађа одговорности или се поступак обуставља.

#### *Друге врсте одлука у прекршајном поступку*

Поред пресуда и решења чијим се доношењем завршава прекр- шајни поступак, доносе се у прекршајном поступку и друге одлуке. Те одлуке су решења и наредбе.

*Решења* су најбројнија акта у прекршајном поступку, јер се њима од- лучује о највећем броју питања уређених Законом. Већ је наведено да се решењем одлучује о ППП, као и о одбацивању захтева за ППП који је неуредан или кад не постоје услови за ППП. Решењем суд може дозво- лити да се у оправданим случајевима новчана казна исплати у ратама, а решењем може и опозвати ту одлуку. У одређеним случајевима, од- носно под Законом прописаним условима суд ће решењем: одлучити о одузимању предмета; огласити се ненадлежним; дозволити враћање у пређашње стање; одлучити о изузећу; одлучити о трошковима поступка; утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан и окривљеног оба- везати да плати настале трошкове прекршајног поступка; одредити да се вредност дата као јемство унесе као приход буџета РС; одлучити о новчаном кажњавању сведока који ни после упозорења на последице одбијања давања исказа неће без законског разлога да сведочи; одлу- чити о новчаном кажњавању вештака који је уредно позван и не дође, а свој изостанак не оправда или ако неоправдано одбије да вештачи; од- лучити о поступању с привремено одузетим предметима; одлучити о из- вођењу доказа саслушањем сведока, вештака и других доказа; одложити претрес како би се окривљени упознао с изменом захтева и да би при- премио одбрану; прекинути поступак; одбацити неблаговремену, недоз- вољену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу; одлучити о захтеву за понављање прекршајног поступка; изрећи васпитну меру малолетни- ку; обавезати учиниоца који је самовољно отуђио или уништио предмет прекршаја или на други начин онемогућио извршење да плати новчани износ који одговара тржишној вредности тог предмета; одредити да се неплаћена новчана казна замени у казну затвора, односно у казну рада у јавном интересу, односно да се наплати принудним путем; одлучити о трошковима који су настали при спровођењу извршења. Другостепени суд ће, у складу са Законом, решењем: одбацити жалбу изјављену на пре- суду или решење, одлучити по жалби на решење или укинути пресуду прекршајног суда; преиначити пресуду или решење из разлога пропи- саних за обуставу поступка; укинути првостепену одлуку и предмет вра- тити суду на поновни поступак.

*Наредбе* су једна од три врсте одлука, поред пресуда и решења, које суд доноси у прекршајном поступку. Наредба се извршава одмах ако

суд који је издао наредбу не одреди другачије. Наредбе представљају и акте, по чему се разликују од усмених наређења које судија може изда- вати кад је то предвиђено Законом. На пример, судија издаје наређење ради одржавања реда у поступку, што се констатује у записнику. У од- ређеним случајевима судија може наредити и да се сведок принудно до- веде. Наредаба у облику посебних аката издаје се много више. У складу са Законом суд ће издати наредбу: за довођење окривљеног; за задр- жавање малолетника (изузетно изрицање мере); за задржавање окри- вљеног; о одређивању вештачења; о претресању; о привременом оду- зимању предмета.

# Редован правни лек

#### *Жалба*

*Жалба је редован правни лек у прекршајном поступку.* Жалба про- тив пресуде и решења прекршајног суда може се изјавити другосте- пеном прекршајном суду. Жалба се подноси у року од осам дана од дана достављања пресуде или решења, а предаје се суду који је донео првостепену одлуку. Жалба се може изјавити увек на пресуду, а на ре- шења донета у прекршајном поступку само ако право на жалбу није за- коном искључено. Рок за жалбу тече од дана када је окривљеном дос- тављен препис пресуде, а ако окривљени има браниоца, од дана када је њему достављен препис пресуде.

Жалбу могу изјавити окривљени, бранилац и подносилац захтева. У корист окривљеног жалбу могу изјавити његов брачни друг, сродник по крви у правој линији, брат, сестра, законски заступник, усвојитељ, усвојеник, хранитељ и лице с којим живи у ванбрачној заједници или у другој трајној заједници живота. У корист окривљеног правног лица жалбу може изјавити законски заступник, као и овлашћени представ- ник правног лица. Ако је изречена заштитна мера одузимања предме- та чији власник није окривљени, власник предмета може изјавити жал- бу само у погледу одлуке о тој мери.

*Суспензивно дејство жалбе* значи да благовремено изјављена жал- ба одлаже извршење одлуке, осим у случајевима кад је Законом дру- гачије одређено*.*

*Одрицање и одустајање од жалбе* право је окривљеног и подно- сиоца захтева. Они се могу одрећи права на жалбу пошто је одлука са- општена, а од изјављене жалбе могу одустати до доношења другосте- пене пресуде. Одрицање и одустајање од права на жалбу неопозиви су. Одрицање малолетника од права на жалбу нема правно дејство.

*Садржај жалбе* треба да чини:

1. означење одлуке против које се жалба изјављује;
2. наводи у чему је подносилац жалбе незадовољан одлуком;
3. потпис подносиоца жалбе.

У жалби се могу износити нове чињенице и предлагати нови до- кази. Позивајући се на нове чињенице, подносилац жалбе је дужан да наведе доказе којима се те чињенице доказују. Ако подносилац жалбе у жалби износи нове доказе, дужан је да наведе зашто те доказе није раније изнео, као и чињенице које тим доказима доказује.

#### *Разлози због којих се пресуда може побијати*

*Пресуда се може побијати:*

1. због битне повреде одредби прекршајног поступка;
2. због повреде одредби материјалног права;
3. због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;
4. због одлуке о прекршајним санкцијама, одузимању имовинске ко- ристи, трошковима прекршајног поступка и имовинскоправном захтеву.

Из разлога из којих се може побијати пресуда, може се побијати и решење.

*Битне повреде одредби прекршајног поступка*, сходно Закону, деле се у две групе. За једне се може рећи да су апсолутно битне и да, ако се учине, увек (по аутоматизму) за последицу морају имати незакониту и неправилну пресуду. За разлику од њих, друге повреде су релативно битне, јер су (само) утицале или могле да буде од утицаја на доноше- ње законите и правилне пресуде, али тај утицај није морао (по аутома- тизму) резултирати незаконитом и неправилном пресудом. Без обзира на то којој од ових група припада битна повреда, њено (не)постојање у конкретној прекршајној ствари утврђује суд и, зависно од тога, доно- си одговарајућу пресуду.

*Битна повреда одредби прекршајног поступка увек постоји ако*:

1. је прекршајни поступак водио и пресуду донео судија који је правноснажном одлуком изузет од вођења поступка и одлучивања;
2. је прекршајни поступак водио и одлуку донео судија који се мо- рао изузети применом Закона;
3. окривљени није поучен о праву на употребу језика, или је њему или његовом браниоцу противно његовом захтеву ускраћено право да на усменом претресу или у току осталих радњи у прекршајном пос- тупку употребљава свој језик и да на свом језику прати ток усменог претреса односно поступка;
4. је противно закону била искључена јавност на усменом претресу;
5. је суд одбацио захтев за ППП противно одредбама Закона;
6. је суд решењем обуставио прекршајни поступак или је донео пресуду којом се окривљени ослобађа одговорности противно одред- бама Закона;
7. је пресуду или решење донео суд који због стварне ненадлеж- ности није могао судити у тој ствари;
8. усмено саопштена пресуда није унета у записник;
9. суд није у целости одлучио о захтеву за ППП;
10. је суд одлучио мимо захтева за ППП;
11. се пресуда заснива на доказу на коме се по одредбама Закона не може заснивати, осим ако је, с обзиром на друге доказе, очигледно да би и без тог доказа била донета иста одлука;
12. се пресуда заснива на исказу окривљеног који није био упозо- рен на право да узме браниоца по свом избору или да буде саслушан у присуству браниоца;
13. је повређена одредба Закона којом је утврђена забрана преи- начења на горе;
14. је изрека пресуде неразумљива.

*Битна повреда одредби прекршајног поступка која је утицала или је могла да буде од утицаја на доношење законите и правилне пресу- де постоји ако:*

1. окривљени у прекршајном поступку није саслушан пре доноше- ња одлуке осим у случајевима предвиђеним Законом;
2. је изрека противречна разлозима пресуде;
3. пресуда уопште нема разлога или нису наведени разлози о од- лучним чињеницама, или су ти разлози потпуно нејасни, или у знатној мери противречни, или ако о одлучним чињеницама постоји знатна противречност између оног што се у разлозима одлуке наводи, о садр- жини исправа или записника о исказима датим у поступку, и самих тих исправа или записника, осим у случају предвиђеном Законом;
4. суд у току прекршајног поступка или приликом доношења одлу- ке није применио или је погрешно применио коју одредбу Закона, или је у току прекршајног поступка повредио право одбране.

*Повреда материјалног права* постоји ако суд није применио или је погрешно применио одредбе којима се одређује:

1. да ли је радња за коју се окривљени гони прекршај;
2. да ли има околности које искључују одговорност за прекршај;
3. да ли има околности које искључују покретање и вођење прекр- шајног поступка, а нарочито да ли је наступила застарелост или је ствар већ правноснажно пресуђена;
4. да ли је у погледу прекршаја који је предмет захтева за ППП при- мењен закон или други пропис који се не може применити;
5. да ли је одлуком о казни, заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о одузимању имовинске користи прекорачено овла- шћење које суд има по закону;
6. да ли су повређене одредбе о урачунавању задржавања и из- држане казне.

*Погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање* постоји кад је суд неку одлучну чињеницу погрешно утврдио или је није утврдио. Непотпуно утврђено чињенично стање постоји и кад на то указују нове чињенице или нови докази.

*Пресуда се може побијати и из других разлога*, и то кад постоји*:*

1. одлука о прекршајној санкцији, кад том одлуком није прекора- чено законско овлашћење, али суд није правилно одмерио казну с об- зиром на околности које утичу да казна буде већа или мања;
2. одлука о казни због тога што је суд применио или није применио одредбе о ублажавању казне, о ослобођењу од казне, или што није из- рекао опомену иако су за то постојали законски услови;
3. одлука о заштитној мери, другој прекршајној санкцији или о оду- зимању имовинске користи, иако не постоји одређена повреда Закона, али је суд неправилно донео ову одлуку или није изрекао заштитну меру односно одузимање имовинске користи, мада су за то постоја- ли законски услови;
4. одлука о имовинскоправном захтеву као и одлука о трошковима прекршајног поступка, кад је суд о томе донео одлуку противно закону.

#### *Жалба против одлуке о споразуму о признању прекршаја*

Против решења суда о одбијању споразума о признању прекр- шаја, жалбу у року од осам дана од дана када им је решење доставље- но могу изјавити овлашћени подносилац захтева, окривљени и његов бранилац.

Против пресуде суда о усвајању споразума о признању прекршаја није дозвољена жалба.

# Ванредни правни лекови

#### *Захтев за понављање прекршајног поступка*

*Циљ захтева за понављање прекршајног поступка* је да се понови прекршајни поступак завршен правноснажном одлуком. Поступак се може поновити ако:

1. докаже да је одлука заснована на лажној исправи или на лажном исказу сведока или вештака;
2. се докаже да је одлука донета услед кривичног дела судије или другог службеног лица које је учествовало у поступку;
3. се утврди да је лице које је кажњено за прекршај за исту радњу већ једном кажњено за прекршај, привредни преступ или кривично дело;
4. се изнесу нове чињенице или поднесу нови докази који би сами за себе или у вези с ранијим доказима довели до друкчије одлуке да су били познати у ранијем поступку;
5. окривљени стекне могућност да употреби одлуку Европског суда за људска права којом је утврђена повреда људског права, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке по окри- вљеног;
6. је Уставни суд у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у прекршајном поступку, а то је могло да буде од утицаја на до- ношење повољније одлуке по окривљеног.

Чињенице које су наведене под 1) до 3) доказују се правноснаж- ном судском одлуком, изузев ако се поступак против тих лица не може спровести зато што су умрла или што постоје околности које искључују кривично гоњење, када се чињенице наведене под 1) и 2) могу утвр- дити и другим доказима.

*Подношење захтева за понављање поступка* регулисано је тако да захтев може поднети кажњени, а у његову корист могу га поднети и лица овлашћена Законом за подношење жалбе. Захтев се подноси у року од 60 дана од дана када је странка сазнала за постојање чињени- ца и околности које представљају законски разлог за његово подно- шење. Захтев за понављање прекршајног поступка у корист кажњеног може се поднети и након што је одлука извршена.

*Одлагање извршења одлуке поводом поднетог захтева за пона- вљање поступка* могуће је само изузетно, и то само ако суд оцени да захтев може бити уважен. У том случају суд може одлучити да се одложи извршење одлуке док се не одлучи о захтеву за понављање поступка.

*Поступак по захтеву* за понављање прекршајног поступка води и о захтеву одлучује суд који је донео првостепену одлуку.

*Захтев ће се решењем суда одбацити:*

1. ако не садржи податке по којима се, по законском основу, тра- жи понављање поступка и којим се доказима поткрепљују чињенице на којима се захтев заснива;
2. кад суд на основу захтева и доказа из списа предмета из ранијег поступка утврди да је захтев поднело неовлашћено лице или да је за- хтев неблаговремено поднесен или да нема законских услова за пона- вљање поступка или да чињенице и докази на којима се захтев засни- ва очигледно нису подобни да се на основу њих дозволи понављање.

Против решења којим се одбацује захтев може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања.

*Одлуке поводом захтева за понављање поступка суд доноси ако захтев не одбаци.* У том случају поновиће поступак у обиму који је не- опходан да се утврде чињенице због којих је захтев поднет. Зависно од резултата поновљеног поступка, захтев ће се решењем одбити или ће се новом одлуком претходна укинути у целости или делимично. Против решења којим се одбија захтев за понављање поступка може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања. Ако се до- зволи понављање поступка, у поновном поступку суд је везан забра- ном преиначења одлуке на горе. Решење којим се дозвољава пона- вљање поступка одлаже извршење одлуке против које је понављање

дозвољено. Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба.

#### *Захтев за заштиту законитости*

Захтев за заштиту законитости може се поднети против правнос- нажне пресуде ако је:

1. повређен закон или други пропис о прекршају;
2. примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с уставом, општеприхваћеним правилима међуна- родног права и потврђеним међународним уговорима.

Захтев за заштиту законитости подиже Врховни јавни тужилац у року од три месеца од дана достављања пресуде.

*Одлучивање о захтеву за заштиту законитости* у надлежности је Врховног суда, који о седници свог већа обавештава Врховног јавног тужиоца. Пре него што предмет буде изнесен на решавање судија од- ређен за известиоца може по потреби да прибави обавештење о ис- такнутим повредама закона.

При решавању о захтеву за заштиту законитости Врховни суд ће се ограничити само на испитивање повреде прописа на коју се јавни тужилац позива у свом захтеву. О захтеву који је поднет због повреде Закона, Врховни суд одлучује само ако сматра да је реч о питању од значаја за правилну или уједначену примену права.

Врховни суд ће пресудом одбити захтев као неоснован ако утврди да не постоји повреда прописа на коју се указује у захтеву. Кад утврди да је захтев основан, донеће пресуду којом ће, према природи повре- де, преиначити правноснажну одлуку или укинути у целости или дели- мично одлуке прекршајног суда и другостепеног прекршајног суда и предмет вратити на поновно одлучивање прекршајном суду или ће се ограничити само на то да утврди повреду прописа.

Ако је захтев за заштиту законитости подигнут на штету кажњеног, а Врховни суд нађе да је основан, утврдиће само да постоји повреда закона, не дирајући у правноснажну одлуку. Ако је захтев за заштиту законитости подигнут у корист кажњеног, Врховни суд је при доноше- њу одлуке везан забраном преиначења на горе.

Ако Врховни суд нађе да разлози због којих је донео одлуку у ко- рист кажњеног постоје и за неког од кажњених саокривљених за којег није подигнут захтев за заштиту законитости, поступиће по службеној дужности као да такав захтев постоји.

Захтев за заштиту законитости не одлаже извршење пресуде, али Врховни суд при решавању о захтеву може наложити надлежном суду да одложи односно прекине извршење пресуде док не одлучи о поди- гнутом захтеву. Одлука Врховног суда у потребном броју примерака доставља се прекршајном суду преко другостепеног прекршајног суда.

Ако је правноснажна пресуда укинута и предмет враћен на понов- но вођење прекршајног поступка, за основу ће се узети ранији захтев за покретање прекршајног поступка. Суд је дужан да изведе све про- цесне радње и расправи питања на која му је указао Врховни суд. У по- новном поступку могу се истицати нове чињенице и подносити нови докази. Суд је приликом доношења нове одлуке везан забраном пре- иначења на горе.

# Јединствени регистри

#### *Регистар санкција*

Јединствени регистар санкција (у даљем тексту: Регистар) центра- лизована је електронска база података у којој се чувају и обрађују сви унети подаци о изреченим прекршајним санкцијама. Сврха Регистра је вођење јединствене евиденције изречених прекршајних санкција.

Регистар се чува на централном електронском носачу података при министарству надлежном за послове правосуђа које је одговор- но за његово одржавање и чување. Министарство предузима техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу с утврђе- ним стандардима и поступцима, које су потребне да би се подаци заш- титили од губитка, уништења, недопуштеног приступа, промене, обја- вљивања и сваке друге злоупотребе, као и да утврди обавезу лица која су запослена на обради да чувају тајност података.

Руковаоца података садржаних у Регистру именује председник прекршајног суда. Руковалац има следећа овлашћења и обавезе: 1) да се стара о законитом, систематичном и ажурном уносу, брисању и из- мени података у регистру; 2) обезбеђује овлашћеним лицима увид у регистар; 3) издаје оверене изводе из регистра и потврде да лице није уписано у регистар; 4) обезбеђује чување и архивирање документације која представља основ за упис, брисање или измене података у регис- тру; 5) предузима друге радње неопходне за несметано и правилно ажурирање података у регистру, у складу са законом.

У Регистар се уписују следећи подаци: 1) име и презиме и једин- ствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника, од- носно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица, а за предузетника и назив и седиште радње;

1. за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број; 3) правноснажна, односно коначна одлука којом је изречена прекршај- на санкција; 4) правна квалификација учињеног прекршаја; 5) врста и опис изречене прекршајне санкције; 6) трајање изречене заштит- не мере; 7) прекршајни суд који је донео пресуду, односно орган који је издао прекршајни налог; 8) прекршајни суд који је извршио упис;

9) датум уписа.

Унос података у Регистар врши суд који је донео правоснажну од- носно коначну одлуку која је основ за унос, односно првостепени суд на чијем подручју је издат прекршајни налог који је основ за унос. Унос се врши одмах по наступању правноснажности, односно коначности одлуке којом је изречена прекршајна санкција, о чему надлежан суд води рачуна по службеној дужности. Издавалац прекршајног налога обавезан је да, одмах по истеку рока из члана 173. став 2. Закона, доста- ви надлежном суду копију издатог прекршајног налога с констатацијом коначности и забелешком да ли је новчана казна плаћена.

Брисање података из Регистра уређено је тако да се изречена санк- ција правном, физичком и одговорном лицу, као и предузетнику бри- ше из евиденције по службеној дужности ако кажњено лице у року од четири године од дана правноснажности одлуке којом је изречена санкција не учини нови прекршај. Изузетно од тога, изречена опоме- на брише се у року од годину дана од правноснажности одлуке којом је изречена. Малолетном лицу брисаће се изречена казна малолетнич- ког затвора у року од две године од када је та казна извршена, заста- рела или опроштена, ако не изврши нови прекршај. Заштитна мера се неће брисати из прекршајне евиденције док се не изврши или док не истекне рок застарелости извршења заштитне мере.

Издавање података из Регистра регулисано је тако да се подаци о кажњеним лицима из Регистра могу дати само другом суду, надлежном тужилаштву, полицији и органима инспекције, у вези с кривичним пос- тупком или поступком за прекршај који се води против лица које је ра- није било кажњавано за прекршај, органима надлежним за извршење санкција за прекршаје или надлежним органима који учествују у пос- тупку брисања казне. На образложени захтев наведених органа могу се дати подаци из регистра за кажњено лице ако још трају одређене правне последице казне или заштитне мере, или ако за то постоји оп- равдан интерес заснован на закону.

Грађанима и правним лицима се, на њихов захтев, морају дати по- даци о њиховом кажњавању за прекршаје. Од грађана и правних лица не може се тражити да поднесу доказе да нису кажњавани за прекр- шаје, осим ако је то изричито предвиђено законом. Уз захтев за изда- вање података из регистра санкција доставља се и доказ о уплати нак- наде за тражену услугу. Накнаде прописује посебним актом министар за послове правосуђа.

#### *Регистар неплаћених новчаних казни* и других новчаних износа

Јединствен регистар неплаћених новчаних казни и других новча- них износа (у даљем тексту: Регистар) води се у сврху ефикасне нап- лате изречених новчаних казни, накнаде трошкова и наплате других

новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинскоп- равног захтева или одузимања имовинске користи. Регистар је цен- трализована електронска база података у којој се чувају сви подаци унети у Регистар.

Све неплаћене новчане казне, трошкови поступка и други нов- чани износи који су изречени правноснажном и извршном одлуком суда или путем коначног и извршног прекршајног налога уписују се у Регистар. Подаци у Регистру се чувају и њима се рукује као и подаци- ма из регистра санкција.

У Регистар се уносе (уписују) следећи подаци: 1) име и презиме и јединствени матични број кажњеног физичког лица, предузетника од- носно одговорног лица у правном лицу, односно број путне исправе страног физичког лица који није у прописаном року у целости платио новчану казну или друге досуђене новчане износе или није надокна- дио досуђене трошкове поступка; 2) за кажњено правно лице назив и седиште, ПИБ и матични број, за предузетника назив и седиште радње;

1. правноснажна, односно коначна одлука којом је изречена новчана обавеза; 4) прекршајни суд који је донео одлуку односно орган који је издао прекршајни налог; 5) дуговани износ и основ дуговања; 6) датум доспећа обавезе плаћања; 7) прекршајни суд који је извршио упис; 8) датум уписа. У Регистру се евидентирају и воде и неплаћене новчане казне и други досуђени новчани износи.

Унос података у Регистар врши суд који је донео одлуку која је ос- нов за унос, односно првостепени суд на чијем подручју је издат прекр- шајни налог који је основ за унос. Унос се врши по истеку рока за до- бровољно плаћање, о чему надлежни суд води рачуна по службеној дужности. Унос података који се односе на прекршајне налоге врши се као и унос тих података у регистар санкција.

Брисање и промена података у Регистру регулисани су уз узи- мање у обзир различитих ситуација. Ако кажњено лице делимично или потпуно плати дуговани износ или се изречена новчана казна потпу- но или делимично замени извршеном казном затвора или радом у јав- ном интересу, надлежни суд је обавезан да одмах изврши брисање по- датака односно упише одговарајућу промену у Регистар. Ако кажњено лице пре поступка извршења добровољно делимично или потпуно плати новчану казну изречену прекршајним налогом, издавалац на- лога је обавезан да о томе одмах обавести надлежни суд. Новчана каз- на и трошкови поступка, подаци о кажњеном лицу као и сви остали подаци у вези са тим бришу се из Регистра одмах након што кажњени плати целокупан дуговани износ, односно по протеку рока од четири године од дана када су прекршајни налог или осуђујућа пресуда по- стали правноснажни.

Приступ подацима у Регистру и издавање извода и података из Регистра омогућен је свим прекршајним судовима, као и органима

надлежним за вођење поступака којима су доступни и подаци из ре- гистра санкција. Издавање података из Регистра врши се као и изда- вање података из регистра санкција. Захтев за издавање података из регистра новчаних казни може се поднети било ком прекршајном суду. Приступ подацима из Регистра одобрава и ближе уређује посебним ак- том министар за послове правосуђа.

## В. ПРИВРЕДНИ ПРЕСТУПИ И ПОСТУПАК ЗА ПРИВРЕДНЕ ПРЕСТУПЕ

# Појам и обележја привредног преступа

Законом о привредним преступима (у даљем тексту: Закон) утврђе- на је тзв. Позитивно-негативна дефиниција привредног преступа, тј. од- ређено је и шта привредни преступ јесте и шта није. Према тој дефи- ницији, привредни преступ је друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлеж- ног органа одређена као привредни преступ. Није привредни прес- туп она повреда прописа о привредном или финансијском пословању која, иако садржи обележја привредног преступа одређена прописом, представља незнатну друштвену штетност због малог значаја и због не- знатности или одсутности штетних последица.

Према овој дефиницији, привредни преступ обухвата три консти- тутивна елемента: 1) друштвено штетну повреду прописа о привред- ном или финансијском пословању; 2) проузроковање том повредом теже последице или могуће теже последице; 3) предвиђеност привред- ног преступа прописом надлежног органа. Ови елементи су тесно по- везани, јер тек ако је прописом надлежног органа предвиђен као при- вредни преступ он може и постојати, а његове штетне и противправне последице огледају се и у повреди прописа и у последицама. Међутим, постојање привредног преступа искључује институт незнатне друш- твене штетности. И кад садржи обележја привредног преступа одређе- на прописом, он то неће бити ако представља незнатну друштвену штетност због малог значаја и због незнатности или одсутности штет- них последица. Институт незнатне друштвене штетности подсећа на институт незнатне друштвене опасности који је у КЗ замењен инсти- тутом *дело малог значаја* који има исту сврху. У Закону, давно донетом у његовом основном тексту, то није учињено, али у прилог решењу из Закона иде терминолошка разлика (штетност – опасност), као и то што један од елемената незнатне друштвене штетности јесте управо *мали значај*, уз незнатност или одсутност штетних последица. Свакако ваља бити обазрив у разумевању и примени ових и других института који

представљају основ за искључење противправности, пре свега због могуће опасности по начело законитости.

Привредни преступи одређују се законима и уредбама, с тим што одредбе Закона, којима су уређени одговорност и санкције за при- вредне преступе, важе за све привредне преступе одређене другим законима и уредбама. Пропис којим се одређује привредни преступ садржи обележја привредног преступа и казну која се за привредни преступ изриче. Никоме не може бити изречена казна или друга санк- ција за дело које, пре него што је учињено, није било одређено као привредни преступ законом или уредбом донетом на основу закона и за које тим прописом није било одређено како ће се казнити учини- лац тог привредног преступа.

# Субјекти одговорности за привредне преступе

За привредни преступ може бити одговорно правно лице и одго- ворно лице у правном лицу. За привредни преступ не могу одговарати РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и њихови ор- гани. Међутим, прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети да за одређени привредни преступ одговара одговорно лице у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу. Страно правно лице и одговорно лице у страном правном лицу од- говорни су за привредни преступ ако страно правно лице има пред- ставништво на територији РС, или ако је привредни преступ учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је одређен при-

вредни преступ није шта друго одређено.

Прописом којим се одређује привредни преступ може се предви- дети да сва или само нека правна лица могу бити одговорна за тај при- вредни преступ.

Правно лице је одговорно за привредни преступ ако је до извр- шења привредног преступа дошло радњом или пропуштањем дуж- ног надзора од стране органа управљања или одговорног лица, или радњом другог лица које је било овлашћено да поступа у име правног лица. Правно лице које се налази под стечајем одговорно је за при- вредни преступ, без обзира на то да ли је привредни преступ учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имо- винске користи.

Одговорним лицем, у смислу Закона, сматра се лице коме је пове- рен одређен круг послова у области привредног или финансијског по- словања у правном лицу, односно у државном органу, покрајинском, општинском и градском органу. Прописом којим се одређује привред- ни преступ може се одредити које одговорно лице одговара за тај при- вредни преступ.

Одговорно лице је одговорно за привредни преступ ако је при- вредни преступ извршен његовом радњом или његовим пропуштањем дужног надзора и ако је оно притом поступило са умишљајем или из нехата, ако прописом којим је одређен привредни преступ није пред- виђено да се привредни преступ може учинити само са умишљајем.

Одговорност одговорног лица за привредни преступ не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу односно у држав- ном органу, покрајинском, општинском и градском органу, ни зато што је отворен стечај над правним лицем или што је настала немогућност кажњавања правног лица услед његовог престанка.

Одговорност одговорног лица за привредни преступ не постоји ако је поступало по наређењу другог одговорног лица или органа уп- рављања и ако је предузело све радње које је на основу закона, дру- гог прописа или општег акта било дужно да предузме да би спречило извршење привредног преступа. Одговорно лице које је правноснаж- но оглашено кривим за кривично дело које има обележја привредног преступа, неће се казнити за привредни преступ.

Одговорност за покушај привредног преступа постоји ако је про- писом којим се одређује привредни преступ изричито одређено да ће се казнити за покушај.

Одредбе КЗ о крајњој нужди (члан 20), урачунљивости (члан 23), умишљају и нехату (чл. 25. и 26), одговорности за тежу последицу (члан 27), стварној и правној заблуди (чл. 28. и 29), покушају (чл. 30–32), сау- чесништву (чл. 33–36), начину, времену и месту извршења кривичног дела (чл. 15–17), сходно важе и за привредне преступе.

# Санкције које се изричу за привредне преступе

Глава III. Закона, под називом „Казне, условна осуда, заштитне мере и правне последице осуде“ садржи одредбе о три врсте санкција и о правној последици осуде за привредне преступе. Иако то није обух- ваћено материјом Закона, може се рећи да је новчана казна, као једина казна предвиђена Законом, ефективна и најважнија врста санкције, да је условна осуда санкција која представља упозорење уз претњу при- мене казне и да је заштитна мера санкција усмерена превасходно на то да учинилац убудуће не врши привредне преступе. За разлику од ових санкција, суд не изриче правну последицу осуде, већ она наступа аутоматски по сили закона (*ex lege*) код осуде за одређени привредни преступ и на одређену казну. Због те и још неких разлика, правне по- следице осуде не сматрају се санкцијама. Ипак, овде ћемо се осврнути на правну последицу осуде, једину коју Закон предвиђа, јер она каткад за учиниоца привредног преступа (одговорно лице) може бити и тежа од санкција, а још више због обавезе инспекција и инспектора да пра- те њен почетак, трајање и престанак.

#### *Казна*

*За привредни преступ може се прописати само новчана казна* (у даљем тексту: казна). *Висина казне* прописује се на два алтернативно предвиђена начина: одређивањем новчаних износа или у сразмери с висином учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа.

Законом је одређен општи минимум („најмања мера“) и општи мак- симум („највећа мера“) новчане казне у оквиру којег се прописом којим се утврђује привредни преступ могу одредити посебан минимум и мак- симум. Конкретније, најмања мера новчане казне која се може про- писати за правно лице је 10.000, а највећа 3.000.000 динара. Најмања мера новчане казне која се може прописати за одговорно лице износи 2.000, а највећа 200.000 динара. Ако у пропису није одређена најмања или највећа мера новчане казне, та мера може бити само у распону од општег минимума до општег максимума новчане казне, односно не мања од најмање ни већа од највеће мере одређене Законом.

Висина новчане казне за правно лице, сагласно Закону, може се прописати и у сразмери с висином учињене штете, неизвршене оба- везе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа (у даљем тексту: казна прописана у сразмери), у ком случају највећа мера новчане казне може бити до двадесетоструког износа учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа.

*Одмеравање казне* правном лицу суд врши у границама прописа- ним за привредни преступ, узимајући у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања (отежавајуће и олакшавајуће околности), а нарочито тежину учињеног привредног преступа, последице које су наступиле или су могле наступити, околности под којима је привред- ни преступ учињен и економску снагу правног лица. При одмеравању казне одговорном лицу сходно ће се примењивати одредбе члана 54. КЗ. При одмеравању казне суд ће посебно узети у обзир да ли је прав- но лице или одговорно лице осуђивано за привредни преступ или за кривично дело које је сродно с привредним преступом, да ли је ранији привредни преступ, односно кривично дело истоврсно с новим при- вредним преступом и колико је времена протекло од раније осуде. На исти начин суд ће одмерити казну и кад накнадно суди за привредни преступ извршен пре раније осуде.

*Начин одмеравања казне за привредне преступе у стицају* уређен је тако што ће суд претходно утврдити казну за сваки привредни прес- туп, па ће изрећи јединствену казну која представља збир појединач- но утврђених казни, а која не може прећи двоструки износ највеће за- конске мере казне (општег максимума). Ако суд утврди заштитне мере ма и за један привредни преступ у стицају, суд ће их изрећи. Ако је за

једне привредне преступе у стицају суд одмерио казну на наведени на- чин а за друге одмерио прописану казну у сразмери, јединствена казна за све те привредне преступе представља збир тако одмерених казни. *Пооштравање казне* уређено је Законом тако да суд правном лицу или одговорном лицу може да пооштри казну предвиђену за учиње- ни привредни преступ до двоструког износа највеће мере предвиђе- не казне, ако се учинилац налази у вишеструком поврату. У вези с тим, прецизирано је да: 1) вишеструки поврат за правно лице постоји ако је оно већ било најмање два пута осуђивано за сродне привредне прес- тупе на казне преко 20.000 динара и ако од последње правноснажне изречене казне није протекло више од пет година; 2) вишеструки по- врат за одговорно лице постоји ако је за сродна кривична дела или привредне преступе било најмање двапут осуђивано на казну затво- ра или новчану казну преко 4.000 динара, ако од последње издржане казне затвора, односно правноснажно изречене новчане казне није прошло више од пет година и ако учинилац показује склоност за вр- шење таквих кривичних дела, односно привредних преступа. При од- лучивању да ли ће пооштрити казну, суд ће посебно имати у виду окол- ности под којима је привредни преступ учињен и тежину последица које су наступиле. Казна прописана у сразмери не може се пооштрити. *Ублажавање казне* значи да суд може одмерити казну и испод нај- мање мере прописане за поједини привредни преступ, кад то пред- виђа Закон или пропис којим је одређен привредни преступ, или ако нађе да постоје нарочито олакшавајуће околности. Казна се може уб- лажити до општег минимума, тј. најмање мере прописане Законом. Ако је надлежни орган у правном лицу открио и пријавио привредни прес- туп, или су привредни преступ открили и пријавили запослени у том правном лицу, суд може правном лицу ублажити казну, а може га и ос-

лободити од казне.

*Рок плаћања казне* одређује се у пресуди и не може бити краћи од 15 дана нити дужи од три месеца. У оправданим случајевима суд може дозволити осуђеном правном лицу и одговорном лицу да исплате каз- ну у отплатама, с тим да рок исплате не може бити дужи од једне годи- не. После смрти осуђеног одговорног лица, казна се неће извршити.

*Урачунавање плаћене казне за прекршај* могуће је ако ако постоји подударност обележја конкретног прекршаја и привредног преступа. Наиме, новчана казна коју је осуђено правно лице или одговорно лице платило за прекршај урачунава се у казну изречену за привредни прес- туп чија обележја обухватају и обележја прекршаја.

#### *Условна осуда*

Правном лицу и лицу одговорном за учињени привредни прес- туп суд може изрећи условну осуду. Таквом осудом суд може утврдити

правном лицу казну до 20.000 динара, а одговорном лицу до 4.000 ди- нара, с тим да се она неће извршити ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне ни дуже од две године (време проверавања), не учини нов привредни преступ, односно ако одго- ворно лице не учини кривично дело које има и обележје привредног преступа. У погледу изрицања условне осуде, њеног дејства и опози- вања важе сходно одредбе чл. 65. до 70. КЗ.

#### *Заштитне мере*

*Врсте заштитних мера* које се могу изрећи за привредне престу- пе јесу: 1) јавно објављивање пресуде; 2) одузимање предмета; 3) за- брана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу;

4) забрана одговорном лицу да врши одређене дужности.

*Изрицање заштитних мера* уређено је Законом тако да суд може учиниоцу привредног преступа изрећи једну или више заштитних мера кад постоје Законом предвиђени услови за њихово изрицање. Заштитне мере могу се изрећи само ако је учиниоцу изречена казна и када Законом није друкчије одређено. Заштитне мере јавног обја- вљивања пресуде и одузимања предмета могу се изрећи и уз усло- вну осуду.

1. *Јавно објављивање пресуде* суд ће одредити ако сматра да би било корисно да се јавност упозна с пресудом, а нарочито ако би обја- вљивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити сигурност промета или други интерес привреде. Суд одлучује, према значају привредног преступа и потре- би обавештавања јавности, да ли ће се пресуда објавити путем штампе, радија или телевизије или путем више наведених средстава информи- сања, као и да ли ће се образложење пресуде објавити у целини или у изводу, водећи притом рачуна да начин објављивања омогући обавеш- теност свих у чијем интересу пресуду треба објавити. Прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети обавезно изри- цање заштитне мере јавног објављивања пресуде.
2. *Одузимање предмета* од правног или од одговорног лица суд може одредити ако су предмети били употребљени или намење- ни за извршење привредног преступа, или су настали извршењем привредног преступа. Предмети се могу одузети и кад њима не рас- полаже правно лице – учинилац привредног преступа, односно кад нису својина одговорног лица, ако то захтевају интереси чувања жи- вота и здравља људи, сигурност промета или други интереси при- вреде или разлози морала, али се тиме не дира у право трећих лица на накнаду штете. Прописом којим се одређује привредни преступ може се предвидети обавезно изрицање заштитне мере одузимања предмета.
3. *Забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делат– ношћу* састоји се у забрани производње одређених производа или у забрани вршења одређених послова промета робе и услуга или дру- гих привредних послова. У пресуди којом се изриче та мера наводи се привредна делатност чије се вршење забрањује правном лицу. Ако за изрицање ове заштитне мере, прописом којим се одређује привредни преступ, нису посебно прописани услови за њено изрицање, та мера се може изрећи правном лицу ако би даље бављење одређеном привред- ном делатношћу било опасно по живот или здравље људи или штетно за привредно или финансијско пословање других правних лица или за привреду, или би штетило угледу РС или правних лица у иностранству при вршењу послова спољнотрговинског промета, или ако је правно лице за последње две године кажњено због истог или сличног при- вредног преступа. Ова мера може се изрећи за време од шест месеци до 10 година, рачунајући од дана правноснажности пресуде.
4. *Забрана одговорном лицу да врши одређене дужности* састоји

се у забрани одговорном лицу да врши дужност коју је вршило у вре- ме извршења привредног преступа, одређену руководећу дужност у погледу привредног или финансијског пословања, одређену врсту послова или свих или неких дужности везаних за чување, распола- гање, коришћење, управљање или руковање средствима. Ако пропи- сом којим се одређује привредни преступ није друкчије предвиђено, ову меру суд ће изрећи ако је одговорно лице злоупотребило вршење дужности ради извршења привредног преступа или ако се оправдано може сматрати да би његово даље вршење такве дужности било опас- но. Ову меру суд може изрећи и кад је одговорно лице раније више пута било осуђивано за привредне преступе или сродна кривична дела. Мера се може изрећи за време од шест месеци до 10 година, ра- чунајући од дана правноснажности пресуде.

#### *Правна последица осуде*

Законом се може прописати да осуда одговорног лица за одређе- ни привредни преступ и на одређену казну повлачи као правну после- дицу забрану одговорном лицу да врши одређене дужности у правном лицу, државном органу, покрајинском, општинском и градском органу. Законом којим се предвиђа ова правна последица осуде одређује се и њено трајање, које не може да буде дуже од три године, рачунајући од дана правноснажности пресуде. Условна осуда не повлачи правну последицу осуде.

По истеку једне године од дана извршене или застареле казне, суд може, на молбу осуђеног одговорног лица, одредити да престане прав- на последица осуде ако нађе да је осуђено одговорно лице то својим владањем заслужило.

# Фазе тока поступка за привредни преступ

У складу са систематиком Закона, могу се разликовати четири фазе тока поступка за привредни преступ, означене као претходни поступак, главни претрес и пресуда и поступак по правним лековима. Законом су уређени и скраћени поступак, посебни поступци и део из- вршног поступка.

*Претходни поступак* обухвата пријаву за привредни преступ, ис- тражне радње и оптужни предлог. С обзиром на значај претходног пос- тупка за рад инспекција и инспектора, овај поступак је касније детаљ- није обрађен.

*Главни претрес и пресуда*, као фаза поступка у којој председник већа, односно судија појединац, на главни претрес позива: представ- ника окривљеног правног лица, окривљено одговорно лице, њихове браниоце, тужиоца, оштећеног и његовог законског заступника или пуномоћника, сведоке, вештаке и тумача, а, по потреби, прибавља и предмете који треба да служе као доказ на главном претресу. Главни претрес почиње објављивањем главне садржине оптужног предлога. После тога саслушава се представник окривљеног правног лица, а за- тим се испитује окривљено одговорно лице. По завршеном доказном поступку, а после речи тужиоца и оштећеног, даје се реч браниоцу ок- ривљеног правног лица и представнику тог лица, а затим браниоцу ок- ривљеног одговорног лица и окривљеном одговорном лицу.

По закључењу главног претреса, суд ће одмах изрећи *пресуду* и објавити је са битним разлозима. У пресуди којом се окривљени ог- лашавају одговорним суд ће изрећи: 1) за које се дело окривљено правно лице и окривљено одговорно лице оглашавају одговорним, уз навођење чињеница и околности које чине обележја привредног преступа; 2) који су прописи о привредном преступу примењени; 3) на коју се казну осуђује окривљено правно лице и окривљено одговор- но лице; 4) одлуку о ослобођењу од казне; 5) одлуку о условној осуди;

6) одлуку о заштитним мерама; 7) одлуку о одузимању имовинске ко- ристи; 8) одлуку о трошковима поступка и о имовинскоправном захте- ву. У пресуди се назначује рок у коме се новчана казна има платити.

*Поступак по правним лековима* односи се на жалбу против пресу- де и решења (редован правни лек), као и на ванредне правне лекове – понављање поступка и захтев за заштиту законитости.

*Скраћени поступак* постављен је Законом као алтернатива потпу- ног поступка, у складу с начелом економичности и потребом ефи- касности поступка. Законом је, наиме, омогућено да се у поступку за привредне преступе за које је надлежан судија појединац, може, на предлог тужиоца, донети решење о привредном преступу без од- ређивања главног претреса (скраћени поступак). Овај поступак може се спровести само ако је представник окривљеног правног лица већ

саслушан, а окривљено одговорно лице већ испитано. Могу се изрећи новчане казне у Законом ограниченом износу, а од заштитних мера само мера одузимање предмета и мера одузимање имовинске користи. *Посебни поступци* предвиђени Законом јесу: 1) поступак за одузи- мање имовинске користи; 2) поступак за накнаду штете због неоправ- дане осуде; 3) поступак за брисање осуде, за престанак заштитне мере

или правне последице осуде.

*Извршење одлука* уређено је Законом само у делу који се односи на услове за извршење одлука (правноснажност одлуке, достављање дру- гостепене одлуке окривљеном, истек рока за плаћање казне и трош- кова поступка).

# Претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне радње, оптужни предлог

#### *Пријава за привредни преступ*

*Дужност пријављивања* утврђена је за све државне органе и не- државне субјекте, дакле и за инспекције. Наиме, сви државни органи, покрајински, општински и градски органи, привредна друштва и дру- га правна лица дужни су да пријаве привредне преступе о којима су обавештени или за које сазнају на који други начин. Ови субјекти на- вешће у пријави све податке о привредном преступу и учиниоцу и до- казе који су им познати и предузеће мере да се обезбеде исправе, по- словне књиге, други списи и трагови привредног преступа, предмети на којима је или помоћу којих је учињен привредни преступ и други докази. Осим ових пријава, надлежни органи дужни су да узму у раз- матрање и пријаве које подносе грађани.

Пријава за привредни преступ подноси се надлежном јавном ту- жиоцу писмено или усмено. Кад се пријава подноси усмено, упозориће се пријавилац на последице лажног пријављивања. О усменој пријави саставиће се записник, а ако је пријава саопштена телефоном, сачи- ниће се службена белешка. Ако је пријава за привредни преступ под- несена суду, *органу инспекције* или ненадлежном јавном тужиоцу, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

Јавни тужилац ће одбацити пријаву ако из саме пријаве проис- тиче да пријављено дело није привредни преступ, да је наступила застарелост гоњења или да постоје други законски разлози који ис- кључују гоњење. О одбацивању пријаве и о разлозима за то јавни ту- жилац ће обавестити подносиоца пријаве и оштећеног у року од осам дана од дана доношења решења. Подносилац пријаве може подне- ти вишем јавном тужиоцу приговор против решења о одбацивању пријаве.

*Посебне дужности органа инспекције* утврђене су и поводом прија- ва, како оних које подносе тако и оних које приме. Ако поводом прија- ве или при вршењу своје дужности сазнају да је извршен привредни преступ, органи инспекције дужни су да предузму мере потребне да се открије учинилац привредног преступа, да се обезбеде трагови при- вредног преступа и предмети који могу послужити као доказ, као и да прикупе сва обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење поступка за привредни преступ. У ту сврху органи инспекције могу тражити потребна обавештења и од државног органа, привредног друштва или другог правног лица у коме је откривен привредни прес- туп или од појединаца, али не могу никога да саслушавају у својству ок- ривљеног, сведока или вештака. Приликом прикупљања обавештења органи инспекције могу предузимати одговарајуће управне мере и вр- шити друга инспекцијска овлашћења која имају по важећим прописима. На основу прикупљених обавештења, органи инспекције саста- вљају пријаву за привредни преступ, а ако су пријаву раније достави- ли надлежном јавном тужиоцу – посебан извештај као допуну прија- ве. Ако треба да се предузме истражна радња која се доцније не би могла са успехом извршити, органи инспекције могу и сами да извр- ше привремено одузимање предмета, претресање пословних прос-

торија и увиђај.

Кад орган инспекције предузима поједине истражне радње, те радње могу да врше само инспектори. Истражне радње се врше по про- писима који важе за истражне радње које предузима суд. Записници о извршеним истражним радњама достављају се јавном тужиоцу, с об- разложењем о потреби њиховог предузимања.

*Поступање органа инспекције по захтеву јавног тужиоца* уређено је оквиру овлашћења тужиоца према инспекцији (посебно) и према свим другим субјектима.

Ако јавни тужилац сматра да пријава не пружа довољно основа да може одлучити да ли ће покренути поступак за привредни преступ, или ако је јавни тужилац сазнао само то да је извршен привредни прес- туп, може од *надлежног органа инспекције* захтевати да прикупи потреб- на обавештења и да предузме друге мере ради откривања учиниоца привредног преступа и обезбеђења доказа. Јавни тужилац може увек тражити од *органа инспекције* да га обавести о мерама које је предузео. Јавни тужилац може тражити потребне податке и обавештења од државних органа, покрајинских, општинских и градских органа, при- вредних друштава и других правних лица, а може у ту сврху позвати и подносиоца пријаве за привредни преступ. Приликом прикупљања обавештења односно давања података сви морају поступати обазри- во, водећи рачуна да се не нашкоди угледу окривљеног правног лица,

односно части и угледу окривљеног одговорног лица.

#### *Истражне радње*

Ако јавни тужилац сматра да сама пријава или прикупљена оба- вештења и подаци не пружају довољно основа за подношење оптуж- ног предлога, предложиће надлежном суду да предузме одређене истражне радње. Ако се судија одређен да води истражне радње (у даљем тексту: одређени судија) сложи с тим предлогом, предузеће ис- тражне радње, а затим ће све списе доставити јавном тужиоцу. У про- тивном, затражиће да о томе одлучи веће истог суда у саставу од троји- це судија. Кад јавни тужилац прими списе, односно обавештење од првостепеног суда, поднеће оптужни предлог или ће донети решење о одбацивању пријаве за привредни преступ.

Странке могу, по правилу, присуствовати свим истражним радња- ма које предузима одређени судија, односно *орган инспекције*. Тужилац и бранилац могу да присуствују саслушању представника окривљеног правног лица и испитивању окривљеног одговорног лица. Тужилац, оштећени, представник окривљеног правног лица, окривљено од- говорно лице и бранилац могу присуствовати увиђају и саслушању вештака. Саслушању сведока могу присуствовати тужилац, представ- ник окривљеног правног лица, окривљено одговорно лице и брани- лац, ако је вероватно да сведок неће доћи на главни претрес или ако судија нађе да је то целисходно, или ако једна од странака захтева да присуствује саслушању. Оштећени може присуствовати саслушању сведока само ако је вероватно да сведок неће доћи на главни претрес. Судија који предузима истражну радњу дужан је да на погодан на- чин обавести тужиоца, оштећеног, окривљеног и браниоца о времену и месту вршења истражне радње којој они могу да присуствују, осим ако постоји опасност од одлагања. Ако окривљено правно или окри- вљено одговорно лице има браниоца, судија ће уместо окривљеног, по правилу, обавестити само браниоца. Ако лице коме је упућено оба- вештење о истражној радњи није присутно, радња се може извршити

и у његовом одсуству.

Ради разјашњења појединих техничких или других стручних пи- тања која се постављају у вези с прибављеним доказима или приликом испитивања окривљеног одговорног лица или представника окривље- ног правног лица или предузимања других истражних радњи, судија може позвати стручно лице које ће му о тим питањима давати потребна обавештења. Ако су странке присутне, могу тражити да стручно лице пружи ближа објашњења. У случају потребе, судија може тражити обја- шњења и од одговарајуће стручне установе.

Лица која присуствују истражним радњама могу да предложе су- дији да, ради разјашњења ствари, постави одређена питања представ- нику окривљеног правног лица и окривљеном одговорном лицу, сведо- ку или вештаку, а по дозволи судије, могу и непосредно да постављају

питања. Та лица могу захтевати да се у записник унесу и њихове при- медбе у погледу извршења појединих радњи, а могу предлагати и из- вођење појединих доказа.

Ако се саслушава представник окривљеног правног лица, претход- но ће се утврдити његов идентитет и овлашћење да представља прав- но лице. Окривљено одговорно лице питаће се за име и презиме, име једног од родитеља, место рођења, године живота, школску спрему, занимање и дужност коју обавља у правном лицу у време извршења привредног преступа, пребивалиште, да ли је, кад и зашто осуђивано, да ли се против њега води поступак за кривично дело или за који дру- ги привредни преступ и какве су му имовинске и породичне прилике. Ако је ради успешног извршења појединих истражних радњи су- дији потребна помоћ органа унутрашњих послова или другог држав-

ног органа, они су дужни, на његов захтев, да му ту помоћ пруже.

Ако то захтевају интереси поступка или интереси чувања тајне, су- дија ће приликом предузимања истражне радње наредити лицима која саслушава или која присуствују другој истражној радњи да чувају као тајну одређене чињенице или податке које су том приликом сазнали и упозориће их да одавање тајне повлачи кривичну одговорност. Та наредба унеће се у записник о истражној радњи уз потпис лица које је упозорено.

Новчаном казном до 1.000 динара, судија или *орган инспекције* који предузима истражну радњу може казнити свако лице које за време вр- шења истражне радње и после опомене нарушава ред. Ако учешће так- вог лица није неопходно, оно може да буде удаљено с места где се пре- дузима радња. Окривљено одговорно лице не може да буде кажњено новчаном казном. Ако јавни тужилац или његов заменик нарушава ред, судија ће о томе обавестити надлежног јавног тужиоца.

Предмети који се по Закону или по пропису о привредном прес- тупу имају одузети или који могу послужити као доказ у поступку за привредне преступе, привремено ће се одузети и предати на чување суду или ће се на други начин одредити њихово чување. Ко држи овак- ве предмете дужан је, на захтев судије или овлашћеног органа инспек- ције, да их преда. Приликом одузимања предмета назначиће се где су пронађени и описаће се, а по потреби ће се и на други начин обезбе- дити утврђивање њихове истоветности. За одузете предмете издаће се потврда. Судија или орган инспекције који предузима истражну радњу може казнити новчаном казном до 2.000 динара свако лице које од- бије да преда предмет. Ако изречена казна остане без успеха, лицу се може за свако даље одбијање предаје предмета изрећи новчана каз- на до 4.000 динара. Овлашћени *орган инспекције* може одузети наведе- не предмете кад поступа по чл. 87. и 88. Закона или кад извршава на- лог суда. О жалби против решења о новчаној казни одлучује надлежни суд у већу.

Тужилац, представник окривљеног правног лица и окривљено од- говорно лице могу притужбом да се обрате председнику суда у случају одуговлачења или других неправилности у вези са спровођењем ис- тражних радњи. Председник суда ће испитати наводе притужбе, а ако је подносилац притужбе то захтевао, обавестиће га шта је предузето.

#### *Оптужни предлог*

После извршених истражних радњи, даљи поступак се може наста- вити само на основу оптужног предлога тужиоца. Јавни тужилац може поднети оптужни предлог и на основу саме пријаве. Оптужни предлог подноси се у потребном броју примерака за суд, за окривљено правно лице и за окривљено одговорно лице, а садржи: фирму, односно назив окривљеног правног лица, његово седиште и име и презиме његовог представника, ако је познат. За окривљено одговорно лице навешће се у оптужном предлогу његово име и презиме, име једног од роди- теља и његови лични подаци.

У оптужном предлогу наводи се и кратак опис привредног прес- тупа, означење суда пред којим ће се одржати главни претрес, које доказе треба извести на главном претресу и предлог да се окривље- но правно лице, односно окривљено одговорно лице осуди по зако- ну. Ако је то потребно, у оптужни предлог уносе се и разлози којима се утврђује основаност оптужбе.

Кад суд прими оптужни предлог, председник већа или судија поје- динац ће претходно испитати да ли је суд надлежан, да ли треба спро- вести поједине истражне радње или допунити спроведене истраж- не радње и да ли постоје услови за одбацивање оптужног предлога. Ако нађе да је за суђење надлежан други првостепени суд, уступиће предмет, по правноснажности решења о ненадлежности, том суду. Ако приликом испитивања оптужног предлога нађе да је ради разјашњења ствари потребно спровести поједине истражне радње или допунити већ спроведене истражне радње, сам ће спровести те радње. О пре- дузетој истражној радњи председник већа или судија појединац оба- вестиће тужиоца, ако тој радњи није присуствовао.

Председник већа, односно судија појединац одбациће оптужни

предлог решењем, ако нађе да дело које је предмет оптужбе није при- вредни преступ, да је наступила застарелост гоњења или да постоје други законски разлози који искључују гоњења. Ако су спроведене ис- тражне радње, председник већа, односно судија појединац ће одбаци- ти оптужни предлог иако нађе да нема довољно доказа за постојање основане сумње да је окривљени учинио привредни преступ који је предмет оптужбе. Решење о одбацивању оптужног предлога с кратким образложењем доставља се тужиоцу, окривљеном правном лицу и ок- ривљеном одговорном лицу.

Ако преседник већа после претходног испитивања оптужног пред- лога не нађе да има потребе за неким од наведених поступања, зака- заће одмах главни претрес. У том случају судија појединац ће одлучити да ли ће одмах заказати главни претрес или ће решење о привредном преступу донети у скраћеном поступку.

Председник већа, односно судија појединац ће решењем преки- нути поступак против окривљеног одговорног лица: 1) ако окривљено одговорно лице није достижно државним органима; 2) ако је код ок- ривљеног одговорног лица наступило привремено душевно обољење или привремена душевна поремећеност. Пре него што се поступак прекине, прикупиће се сви докази о привредном преступу до којих се може доћи. Кад престану сметње које су проузроковале прекид, наста- виће се поступак против окривљеног одговорног лица.

## Г. КРИВИЧНА ДЕЛА И КРИВИЧНИ ПОСТУПАК

# Кривично материјално право: општи део

#### *Општи појам кривичног дела и његови елементи*

*Појам кривичног дела* одређен је нормом КЗ: „Кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је против- правно и које је скривљено.“ Овај општи појам кривичног дела садржи у себи и објективне и субјективне елементе.

У неким случајевима ни наведени општи појам кривичног дела нити законски опис неког конкретног кривичног дела не значе да ће постојати кривично дело. Нема кривичног дела уколико је искључе- на противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривич- ног дела одређена законом. Није кривично дело ни дело које је учиње- но под дејством неодољиве силе. Ако је кривично дело учињено под дејством силе која није неодољива или претње, учиниоцу се казна може ублажити.

*Елементи кривичног дела* су дело (радња), предвиђеност у закону, противправност, кривица.

Свакo кривично дело мора да садржи ове елементе, али мора има- ти и свој особен (посебан) опис који се утврђује КЗ или другим зако- ном. Тај опис чини, по правилу, највећи део садржине сваког поједи- начног кривичног дела.

Да би постојало било које кривично дело, морају бити остварена битна обележја тог описа кривичног дела, мора чињенично стање од- говарати том опису, тј. мора бити остварено биће кривичног дела. Оно обухвата скуп обавезних обележја која чине посебне појмове поједи- начних кривичних дела.

*Дело(радња)* којом се може учинити неко кривично дело је од- ређено чињење или одређено нечињење. Подела на радњу чињења и радњу нечињења (пропуштања) општеприхваћена је у теорији. Према КЗ, кривично дело је учињено нечињењем кад закон пропуштање да се предузме одређено чињење предвиђа као кривично дело. Нечињењем може бити учињено и кривично дело које је законом одређено као чињење, ако је учинилац пропуштањем дужног чињења остварио обе- лежја тог кривичног дела. Радња је први елемент у општем појму кри- вичног дела, а на њу се надовезују предвиђеност дела у закону, проти- вправност и кривица, о којима ће касније бити речи.

#### *Субјект и објект кривичног дела*

*Субјект (учинилац) кривичног дела* је човек, тј. физичко лице које предузима радњу извршења (извршилац) или радњу саучесништва (са- учесник). Субјект кривичног дела је неизоставан део описа кривичног дела. За њега се у КЗ најчешће употребљава термин „ко“, којим се као субјект кривичног дела означава свако лице које предузме радњу кри- вичног дела. Субјект кривичног дела је најшири појам. Обухвата и из- вршиоца и саучеснике, а поред кривца обухвата и лица која без кри- вице преузимају радњу кривичног дела. Све присутније је схватање да субјект кривичног дела може бити и правно лице. То је и код нас резул- тирало доношењем Закона о одговорности правних лица за кривич- на дела (2008), али се и даље примењује Закон о привредним престу- пима, према коме је правно лице субјект привредног преступа, а не субјект кривичног дела.

*Објект кривичног дела* може бити заштитни објект и објект радње,

који се међусобно у много чему разликују.

*Заштитни објект* чине одређена добра којима се пружа кривич- ноправна заштита. Заштитни објект може бити општи и групни, али је ова подела условна и у теорији дискутабилна. Чланом 3. КЗ општи заш- титни објект посредно је одређен тако што на прво место ставља чове- ка, а затим и друге основне вредности. Групни заштитни објект пред- ставља добра заједничка за одређена кривична дела (живот и тело, имовина, привреда и др.), што је критеријум и за њихову класифика- цију у посебном делу КЗ.

*Објект радње* јесте материјални, физички предмет на коме се остварује радња кривичног дела. Објект радње имају само нека кри- вична дела код којих је то изричито законом предвиђено као њихов битни елеменат. То је, на пример, туђа покретна ствар као објект радње код крађе, утаје или другог конкретног кривичног дела против имови- не. По тој конкретности и непосредности, објект радње битно се разли- кује од заштитног објекта, било да је у питању општи заштитни објект који обухвата добра којима се потенцијално пружа заштита кроз сва

кривична дела, било да се ради о групном заштитном објекту који обух- вата добра којима се то чини само кроз одређене групе кривичних дела, на пример кроз сва кривична дела против имовине.

#### *Предвиђеност у закону, противправност и основи* који искључују противправност: дело малог

*значаја, нужна одбрана и крајња нужда*

*Предвиђеност у закону и противправност* су два од четири еле- мента кривичног дела, поред дела (радње) и кривице.

*Предвиђеност у закону* је обавезан услов за постојање кривичног дела. Тај услов битно сужава круг радњи које представљају кривично дело. Да би нека радња била кривично дело она мора у закону бити предвиђена као кривично дело. Разлог због кога се то чини је друштве- на опасност те радње. Предвиђеност у закону неке радње као кривич- ног дела везује се за појам бића кривичног дела о коме је било речи, а обухвата и услове кажњивости. Биће кривичног дела и услови кажњи- вости чине законски опис неког кривичног дела. Тако омогућавају да се пређе у фазу утврђивања противправности, а потом и кривице.

*Противправност* је повезана с претходним елементом кривичног дела, јер ње у кривичноправном смислу нема ако неко дело није пред- виђено законом као кривично дело. Ако неко дело садржи све елемен- те прописане у законском опису бића кривичног дела, самим тим је оно и противправно. Изузетно, противправност може бити искључена. На то указује начелно решење из члана 14. став 2. КЗ, према коме нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом. Основи искључења противправности, изричито прописани КЗ јесу *дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда*.

*Дело малог значаја.* – Није кривично дело оно дело које, иако садр- жи обележја кривичног дела, представља дело малог значаја, тј. ако су штетне последице одсутне или незнатне и ако општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Одредбе које се од- носе на дело малог значаја могу се применити (само) на кривична дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна.

*Нужна одбрана.* – Није кривично дело оно дело које је учињено у нужној одбрани. Нужна је она одбрана која је неопходна да учинилац од свог добра или добра другога одбије истовремени противправни напад. Учиниоцу који је прекорачио границе нужне одбране може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе нужне одбране услед јаке раздражености или препасти изазване нападом, може се и ослободити од казне.

*Крајња нужда.* – Није кривично дело оно дело које је учињено у крајњој нужди. Крајња нужда постоји кад је дело учињено ради тога

да учинилац отклони од свог добра или добра другога истовремену нескривљену опасност која се на други начин није могла отклонити, а притом учињено зло није веће од зла које је претило. Учиниоцу који је сам изазвао опасност, али из нехата или је прекорачио границе крајње нужде, може се казна ублажити. Ако је учинилац прекорачио границе крајње нужде, под нарочито олакшавајућим околностима може се и ослободити од казне. Нема крајње нужде ако је учинилац био дужан да се излаже опасности која је претила.

#### *Кривица – појам и облици (степени кривице): умишљај и нехат*

*Кривица* постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао с умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено.

Кривично дело је учињено с кривицом и ако је учинилац поступао из нехата, уколико закон то изричито предвиђа.

*Умишљај* (лат. *dolus*) тежи је степен кривице који се увек захтева за постојање кривичног дела, за разлику од нехата који представља бла- жи степен кривице и предвиђа се само код неких кривичних дела или њихових лакших облика. Истом формулацијом у КЗ предвиђене су две врсте умишљаја – директни и евентуални. Кривично дело је учињено с умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово из- вршење (директни умишљај) или кад је учинилац био свестан да може учинити дело па је на то пристао (евентуални умишљај).

*Нехат* (*culpa*) лакши је степен кривице од умишљаја и изузетак због тога што се изричито прописује код појединих кривичних дела, за разлику од умишљаја који је правило већ утврђено општим делом КЗ и које важи без каснијег посебног прописивања.

У начелу, КЗ разликује свесни нехат (*luxuria*) и несвесни нехат (*negligentia*). Кривично дело је учињено из нехата кад је учинилац био свестан да својом радњом може учинити дело, али је олако држао да до тога неће доћи или да ће то моћи спречити (свесни нехат) или кад није био свестан да својом радњом може учинити дело, иако је према околностима под којима је оно учињено и према својим личним својст- вима био дужан и могао бити свестан те могућности (несвесни нехат).

#### *Основи који искључују кривицу: неурачунљивост,* (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива)

*правна заблуда*

*Урачунљивост* је једна од компоненти кривице, уз умишљај или не- хат и свесност (могућност, дужност или имање свести) о противправности. Постојање урачунљивости се претпоставља, а непостојање урачунљиво- сти (неурачунљивост) мора се утврдити да би се искључила кривица.

*Неурачунљивост* је, дакле, један од основа за искључивање кри- вице. Није кривично дело оно дело које је учињено у стању неура- чунљивости. Неурачунљив је онај учинилац који није могао да схвати значај свог дела или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог ду- шевног развоја или друге теже душевне поремећености.

Учиниоцу кривичног дела чија је способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима била битно смањена услед неког од наведених стања (битно смањена урачунљи- вост) може се ублажити казна. С друге стране, кривица учиниоца кри- вичног дела који се употребом алкохола, дрога или на други начин довео у стање у којем није могао да схвати значај свог дела или да уп- равља својим поступцима утврђује се према времену непосредно пре довођења у такво стање. Учиниоцу који је под овим околностима, у стању битно смањене урачунљивости, учинио кривично дело не може се по том основу ублажити казна.

*Заблуда* је стање у којем је лице које нема свест или има погрешну свест о нечему. У том смислу, у заблуди може бити и учинилац кривич- ног дела, али су КЗ установљене само две врсте заблуде које су кри- вичноправно релевантне: стварна заблуда и правна заблуда. Претежни елементи прве су заблуђеност о стварним чињеницама, а друге за- блуђеност о правним чињеницама. У односу на обе врсте заблуде, у КЗ је посебним и готово истоветним формулацијама предвиђено да није кривично дело оно дело које је учињено у стварној заблуди или у правној заблуди.

*Стварна заблуда* мора бити неотклоњива, јер није кривично дело (само) оно дело које је учињено у неотклоњивој стварној заблуди. Према КЗ, стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био ду- жан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околнос- ти која представља обележје кривичног дела или у погледу неке ствар- не околности која би, да је заиста постојала, чинила дело дозвољеним. Произлази да стварна заблуда може бити у погледу стварног обележја кривичног дела или у погледу разлога за искључење противправно- сти. Неотклоњивост се, пак, огледа у томе што у конкретној ситуацији учинилац никако није могао имати свест у погледу наведених околнос- ти. Да је могао или био дужан да има ту свест, радило би се евентуал- но о отклоњивој стварној заблуди која не искључује нехатну кривицу. Наиме, према КЗ, ако је учинилац био у стварној заблуди услед нехата, кривично дело учињено из нехата постојаће кад закон такво кривич- но дело предвиђа.

*Правна заблуда* мора, такође, бити неотклоњива да би се стекао услов да оно дело које је учињено у неотклоњивој правној заблуди није кривично дело. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено. Дакле,

учинилац нема свест о томе („није био дужан и није могао да зна“) да је дело које предузима предвиђено законом као кривично дело. Могуће је да му није познато да кривичноправна норма постоји, али је могуће и да зна за норму и да ипак нема свест о томе да она обухвата и њего- во дело, тј. да је његово дело забрањено. Управо заблуда о забрање- ности дела, с једне, у односу на заблуду у погледу чињеничне (стварне) подлоге кривичног дела, с друге стране, чини разлику између прав- не и стварне заблуде. Забрањеност дела је у вези и с тзв. отклоњивом правном заблудом, која је разлог за ублажавање казне. Она је препо- знатљива у КЗ, у формулацији да се учиниоцу који није знао да је дело забрањено, али је то био дужан и могао да зна, казна може ублажити.

#### *Појам, сврха и врсте кривичних санкција*

*Општи појам кривичних санкција*, ако би се изузео покушај суву- ше описне, обимне и за праксу несврсисходне дефиниције, указивао би на то да су кривичне санкције средство које, као и кривично пра- во чији су део, има за циљ сузбијање криминалитета. Тај циљ („општа сврха“) у КЗ исказан је формулацијом према којој је општа сврха про- писивања и изрицања кривичних санкција „сузбијање дела“ којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодав- ством. Као средство, кривичне санкције карактерише њихова хетеро- геност и то да морају бити предвиђене законом као и кривично дело, да су репресивне према учиниоцу кривичног дела и да их изриче суд у кривичном поступку.

*Врсте кривичних санкција* су: казне, мере упозорења, мере безбед-

ности и васпитне мере. Кривичне санкције се не могу изрећи лицу које у време када је дело учињено није навршило 14 година. Васпитне мере и друге кривичне санкције могу се изрећи малолетнику (тј. малолетном лицу од навршених 14 до навршених 18 година живота) под условима прописаним посебним законом.

*Мере упозорења*, за разлику од казни о којима ће касније бити речи, посебна су (блажа) врста санкција. Имају за циљ оживотворење принципа да блаже санкције од казни треба примењивати увек када се и њима може постићи сврха санкција. Мере упозорења су условна осуда и судска опомена. Условна осуда представља реалну могућност да се изречена казна реализује, због чега је и ефикаснија од опомене. *Условна осуда* је санкција која се састоји у томе да суд учиниоцу кривичног дела утврђује казну и истовремено одређује да се она неће извршити, ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне нити дуже од пет година (време проверавања), не учи- ни ново кривично дело. Суд може у оквиру времена проверавања одредити и рок за враћање имовинске користи, накнаду штете и ис- пуњење друге обавезе предвиђене у кривичноправним одредбама.

Условна осуда може се изрећи кад је учиниоцу утврђена казна затво- ра у трајању мањем од две године, а не може се изрећи за кривична дела за која је запрећена казна затвора у трајању од осам година или тежа казна. *Опозивање условне осуде* је обавезно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кривичних дела за која је изречена казна затвора од две године или у дужем трајању. Опозивање је факул- тативно ако осуђени у време проверавања учини једно или више кри- вичних дела за која је изречена казна затвора мања од две године или новчана казна. У том случају суд ће, пошто оцени све околности које се односе на учињена кривична дела и учиниоца, а посебно сродност учињених кривичних дела, њихов значај и побуде из којих су учиње- на, одлучити да ли ће опозвати условну осуду.

*Судска опомена*, као најблажа санкција за пунолетне учиниоце кривичних дела, може се изрећи за кривична дела за која је пропи- сан затвор до једне године или новчана казна, а учињена су под так- вим олакшавајућим околностима које их чине нарочито лаким. За од- ређена кривична дела и под условима предвиђеним законом, судска опомена може се изрећи и кад је прописан затвор до три године. При одлучивању да ли ће изрећи судску опомену суд ће, водећи рачуна о сврси судске опомене, посебно узети у обзир личност учиниоца, ње- гов ранији живот, његово понашање после извршења кривичног дела, а нарочито његов однос према жртви кривичног дела, степен криви- це и друге околности под којима је дело учињено. Судска опомена не може се изрећи војним лицима за кривична дела против Војске Србије. *Мере безбедности*, према КЗ, имају за сврху да се отклоне стања или услови који могу утицати на то да учинилац убудуће не врши кри- вична дела. Дакле, претежна сврха им је специјална превенција и ресо- цијализација. Учиниоцу кривичног дела могу се изрећи следеће мере безбедности: 1) обавезно психијатријско лечење и чување у здравстве- ној установи; 2) обавезно психијатријско лечење на слободи; 3) обавез- но лечење наркомана; 4) обавезно лечење алкохоличара; 5) забрана вр- шења позива, делатности и дужности; 6) забрана управљања моторним возилом; 7) одузимање предмета; 8) протеривање странца из земље; 9) јавно објављивање пресуде; 10) забрана приближавања и комуникације с оштећеним; 11) забрана присуствовања одређеним спортским при- редбама. Кад постоје услови предвиђени КЗ, суд учиниоцу кривичног дела може изрећи једну или више мера безбедности. Одређене мере безбедности могу се изрећи и неурачунљивом лицу које је учинило

противправно дело у закону предвиђено као кривично дело.

*Кривичне санкције које се могу изрећи малолетнику* утврђене су Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично- правној заштити малолетних лица (у даљем тексту: Закон). У оквиру опште сврхе кривичних санкција утврђене КЗ, кривичне санкције пре- ма малолетницима имају сврху да се надзором, пружањем заштите и

помоћи, као и обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања ути- че на развој и јачање личне одговорности малолетника, на васпита- вање и правилан развој његове личности како би се обезбедило по- новно укључивање малолетника у друштвену заједницу. Поред ове, сврха малолетничког затвора је и вршење појачаног утицаја на мало- летног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге ма- лолетнике да не врше кривична дела.

Малолетницима се за учињена кривична дела могу изрећи васпит- не мере, казна малолетничког затвора и мере безбедности предвиђене КЗ, осим забране вршења позива, делатности или дужности. Млађим малолетницима могу се изрећи само васпитне мере. Старијим мало- летницима могу се изрећи васпитне мере, а изузетно може се изрећи казна малолетничког затвора. Под условима предвиђеним Законом, малолетницима се могу изрећи мере безбедности.

*Васпитне мере* су: 1) мере упозорења и усмеравања: судски укор и посебне обавезе; 2) мере појачаног надзора: појачан надзор од стра- не родитеља, усвојиоца или стараоца, појачан надзор у другој поро- дици, појачан надзор од стране органа старатељства, појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образо- вање малолетника; 3) заводске мере: упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно-поправни дом, упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање.

*Казна малолетничког затвора* може се изрећи старијем малолет- нику који је учинио кривично дело за које је законом прописана каз- на затвора тежа од пет година ако због високог степена кривице, при- роде и тежине кривичног дела не би било оправдано изрећи васпитну меру. Малолетнички затвор не може бити краћи од шест месеци ни дужи од пет година, а изриче се на пуне године и месеце. За кривично дело за које је прописана казна затвора 20 година или тежа казна, или у случају стицаја најмање два кривична дела за која је прописана каз- на затвора тежа од 10 година, малолетнички затвор може се изрећи у трајању до 10 година.

#### *Казне: појам, сврха, врсте, услови за изрицање и трајање*

*Казне* су најважнија врста санкција, иако су оне најрепресивније, а и систем санкција је проширен другим санкцијама. Казне које се могу изрећи учиниоцу кривичног дела су: 1) доживотни затвор; 2) казна за- твора; 3) новчана казна; 4) рад у јавном интересу; 5) одузимање возач- ке дозволе.

*Доживотни затвор* се, уз казну затвора, може изузетно прописа- ти за најтежа кривична дела и најтеже облике тешких кривичних дела. *Казна затвора* не може бити краћа од тридесет дана нити дужа од

20 година. Изречена казна затвора до једне године, кад суд то одреди,

може се извршити тако да је осуђени издржава у просторијама у који- ма станује.

*Новчана казна* се може одмерити и изрећи или у дневним из- носима или у одређеном износу. За кривична дела учињена из ко- ристољубља новчана казна као споредна казна може се изрећи и кад није прописана законом или кад је законом прописано да ће се учи- нилац казнити казном затвора или новчаном казном, а суд као главну казну изрекне казну затвора.

*Рад у јавном интересу* може се изрећи за кривична дела за која је прописан затвор до три године или новчана казна. Рад у јавном инте- ресу не може се изрећи без пристанка учиниоца. Уколико учинилац ис- пуњава све обавезе везане за рад у јавном интересу, суд му може ду- жину изреченог рада у јавном интересу умањити за једну четвртину.

*Одузимање возачке дозволе* може се изрећи учиниоцу кривичног дела у вези са чијим је извршењем или припремањем коришћено мо- торно возило. Трајање ове казне не може бити краће од једне нити дуже од три године, рачунајући од дана правноснажности одлуке, с тим да се време проведено у затвору не урачунава у време трајања ове казне.

# Кривично материјално право: посебни део

#### *Кривична дела против државних органа – Глава XXIX КЗ,* чл. 322–330.

Објекат заштите код кривичних дела из ове главе КЗ је правилно функционисање државних органа, пре свега обављање њихових по- слова, дакле и послова инспекција и инспектора.

***Спречавање службеног лица у вршењу службене радње*** (члан 322). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко силом или пре- тњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вр- шењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се зат– вором од једне до пет година.* Дело има и три тежа облика облика, са запрећеном казном за најтежи облик од три до 12 година. Предвиђено је кажњавање и за покушај, као и то да се учинилац може ослободити од казне уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем службеног лица. Наведени основни облик дела обухвата две радње из- вршења: спречавање службеног лица да изврши службену радњу (про- тивстављање) или принуђивање службеног лица да изврши службену радњу. У оба случаја мора постојати умишљај и користи се сила или претња да ће се применити сила ради постизања циља, тј. наведеног спречавања односно принуђивања службеног лица. Дело је довршено када се циљ постигне, тј. када службено лице буде спречено односно

принуђено. Ако то није случај, постојаће покушај. Пасивни субјект кри- вичног дела је службено лице, дакле то може бити и инспектор.

***Напад на службено лице у вршењу службене дужности*** (члан 323). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко нападне или пре- ти да ће напасти службено лице у вршењу службене дужности, казниће се затвором од једне до пет година.* Дело има и три тежа облика од којих је код два последица телесна повреда (лака, односно тешка), са запрећеном казном за најтежи облик од три до 12 година. Предвиђено је кажњавање и за покушај, али се учинилац може ослободити од каз- не уколико је био изазван незаконитим или грубим поступањем служ- беног лица. Радња извршења наведеног основног облика дела је на- пад или претња нападом. Напад је принудна радња усмерена на тело службеног лица, а претња нападом да ће се та радња непосредно пре- дузети. Радња која се предузима или којом се прети може бити разли- чита, нпр. бацање предмета ка службеном лицу, остваривање физич- ког контакта применом физичке силе или употребом подесног премета и сл. Неопходно је да се то догоди у време кад службено лице врши своју дужност, јер напад после тога не може бити ово кривично дело. Умишљај код овог дела обухвата само свест о томе да се напада служ- бено лице у вршењу службене дужности. По томе се највише и разли- кује од претходног кривичног дела, с којим је слично.

***Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу***

***службене радње*** (члан 324). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко учествује у групи која заједничким деловањем спречи службено лице у вршењу службене радње или га на исти начин принуди на вршење служ- бене радње, казниће се за само учествовање затвором од шест месе- ци до три године. За покушај ће се казнити. Коловођа групе која изврши наведено дело казниће се затвором од једне до пет година. Ratio legis* овог кривичног дела јесте да се захвате случајеви када се у заједнич- ком деловању групе не може разазнати појединачни допринос сваког лица које је учествовало у групи. Могуће је, наиме, да неки учесници врше (као саизвршиоци) кривично дело из члана 322, а неки ово кри- вично дело. Умишљај мора да обухвати свест и вољу да се учествује у групи чијим ће се заједничким деловањем службено лице спречити да изврши службену радњу или ће се на њу принудити.

***Неучествовање у отклањању опште опасности*** (члан 326). *Ко противно наређењу надлежног органа, односно другог надлежног субје- кта, без оправданог разлога, одбије да учествује у отклањању опас- ности настале услед пожара, поплаве, земљотреса или другог уде- са, казниће се новчаном казном или затвором до три месеца.* Овим кривичним делом инкриминише се неиспуњење обавезе која је сада утврђена законима из наведених области, а раније је била и уставна обавеза. Наређење може бити упућено појединцима и групама, од- носно одређеном кругу лица. Одбијање мора бити противно наређењу,

а може бити вербално или испољено другим поступцима којима се јасно показује воља да се наређење одбија. Да би постојало кривич- но дело, одбијање мора бити без оправданих разлога. Спреченост, бо- лест и слични разлози могу бити оправдани, што је фактичко питање. Кривично дело је умишљајно, али је с тим у вези упитно да ли умиш- љај, а тиме и дело, постоји у случају када учинилац погрешно сматра да постоје оправдани разлози због којих одбија да учествује у отклањању опасности.

***Скидање и повреда службеног печата и знака*** (члан 327). *Ко ски- не или повреди службени печат или знак који је овлашћено службено лице ставило ради осигурања предмета или простора или ко, без ски- дања или повреде печата или знака, уђе у такву просторију или отво- ри предмет на који је био стављен службени печат или знак, казниће се новчаном казном или затвором до једне године. За покушај ће се каз- нити.* Две су радње извршења овог кривичног дела. Прва је скидање (уклањање) или повреда (оштећење) печата или знака, а друга је ула- зак у просторију или отварање предмета на који је био стављен служ- бени печат или знак (без скидања печата). Објекат радње је службени печат или знак који је ставило овлашћено службено лице, дакле и ин- спектор. Кривично дело се може учинити само с умишљајем.

***Одузимање и уништење службеног печата и службеног списа*** (члан 328). *Ко противправно одузме, сакрије, уништи, оштети или на други начин учини неупотребљивим службени печат, књигу, спис или исправу који припадају државном органу, предузећу, установи или дру- гом субјекту који врши јавна овлашћења или се код њих налази, казниће се затвором до три године. За покушај ће се казнити.* Радња извршења овог кривичног дела има више наведених облика (одузимање, сакри- вање и др.), а сваки од њих има исту последицу – неупотребљивост службеног печата или других наведених службених ствари. Објекат радње је службени печат, књига, спис или исправа. Једино службено лице коме су ове ствари поверене не може бити извршилац овог кри- вичног дела, јер би таквом радњом оно било извршилац неког од кри- вичних дела против службене дужности.

***Лажно представљање*** (члан 329). *Ко се у намери да себи или дру- гом прибави какву корист или да другом нанесе какву штету, лажно представља као службено или војно лице или неовлашћено носи какве знаке службеног или војног лица, казниће се новчаном казном или зат– вором до три године.* Овом казном *казниће се и ко изврши какву радњу за коју је овлашћено да изврши само одређено службено или војно лице.* Ово кривично дело има два облика, од којих први облик има две радње извршења: прва, лажно представљање као службено или војно лице; друга, неовлашћено ношење какве ознаке службеног или војног лица. Радња извршења другог облика овог кривичног дела је извршење как- ве радње за коју је овлашћено да је изврши само одређено службено

или војно лице. Код овог облика није потребно да је постојала намера да се себи или другом прибави каква корист. Оба облика подразуме- вају постојање умишљаја.

***Самовлашће*** (члан 330). Основни облик овог кривичног дела гла- си: *Ко самовласно прибавља неко своје право или право за које сматра да му припада, казниће се новчаном казном или затвором до једне го- дине.* За други облик овог кривичног дела, тј. кад се ово дело учини за другог, запрећена је иста казна. Ако је дело учињено на штету грађана, гоњење се предузима по приватној тужби. Овим кривичним делом ин- криминише се самовлашће. Као појава, самовлашће се противи резо- ну на коме почивају савремена држава и право. Само онда кад држава препусти појединцу да сам остварује своје право то није самовлашће. Тада то значи да постоји неки правни основ у корист појединца који такву радњу предузима. Радња извршења кривичног дела састоји се у самовласном прибављању свог права, или права за које учинилац сма- тра да му припада. У првом случају право стварно припада учиниоцу, а у другом он је у заблуди да му право припада. Код другог облика овог кривичног дела, односно кад се ради о самовласном прибављању не- ког туђег права за другог, то друго лице може бити саучесник.

#### *Кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII КЗ,* чл. 359–369.

Објекат заштите код кривичних дела из ове главе КЗ је службена дужност, а уз њу, код неких дела, штите се и поједина права грађана. Као извршилац кривичних дела против службене дужности јавља се искључиво или најчешће службено лице. Изузетак је кривично дело давања мита, али је и ово дело повезано са службеном дужношћу због своје везе с кривичним делом примања мита. У целини гледано, може се рећи да се кривичним делима против службене дужности обез- беђује кривичноправна заштита грађана и других субјеката, као и саме службе – јавног интереса, од противправних радњи службених лица.

***Злоупотреба службеног положаја*** (члан 359). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог служ- беног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом на- несе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног облика, постоје тежи и најтежи облик који се заснивају на висини прибављене имовинске штете, а уколико се она тачно не може утврдити, постојаће основни об- лик. Радња извршења код основног облика прописана је алтернатив- но и има три вида. Код првог вида службено лице извршава кривич- но дело остајући у границама свог положаја и овлашћења, код другог

прекорачујући границе свог службеног овлашћења, а код трећег то чини невршењем своје службене дужности. Први вид је злоупотреба у субјективном смислу (нпр. примена свог дискреционог овлашћења противно интересу службе), а друга два вида су злоупотреба у објек- тивном смислу (нпр. прекорачењем или непримењивањем свог овла- шћења). Радња извршења код сва три вида мора бити повезана с по- следицом, која се према опису дела јавља у три облика (корист за себе или другог, штета нанета другом, тежа повреда права другог), али се у пракси најчешће састоји у прибављању користи. Та корист може бити готово било каква, а њене врсте су врло различите. Корист за неког субјекта може бити кад је од стране надлежног органа привилегован на било који начин. Један од начина може бити неиздавање прекршајног налога или неподношење захтева за ППП против тог субјекта иако за то има основа. Други начин привилеговања овог субјекта може бити и само то да се неосновани такви захтеви учестало подносе против дру- гог субјекта, на пример против привредног субјекта који је конкурен- ција привилегованом. Међутим, кривично дело је довршено тек (и ако) наступи последица, тј. када је прибављена каква корист, другом нанета каква штета или су теже повређена права другог. Извршилац кривич- ног дела може бити само службено лице, а у погледу кривице потребан је умишљај извршиоца. С тим у вези је важна свест извршиоца о појму (обиму и садржини) злоупотребе коју чини, пре свега о противправно- сти и противности радње интересима службе и њеном предузимању ради остваривања последице овог кривичног дела.

***Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог за- меника*** (члан 360). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Судија или судија поротник, јавни тужилац или његов заменик који у судском поступку у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног облика, постоје тежи и најтежи облик који се заснивају на висини при- бављене, односно нанете штете. Ово кривично дело је карактеристич- но по томе што га могу извршити само судије и тужиоци. Мора постоја- ти умишљај, који обухвата свест о томе да се доноси незаконит акт, односно да се у поступку крши закон.

***Несавестан рад у служби*** (члан 361). Основни облик овог кривич-

ног дела гласи: *Службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други на- чин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четристо педесет хиљада дина- ра и наступи, казниће се новчаном казном или затвором до три године.* Тежи облик постоји ако је штета преко милион и петсто хиљада динара.

Учинилац може бити свако службено лице, а према ставу 3. члана 361. и одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу. Само *очигледно несавесно поступање* у вр- шењу службе може представљати ово кривично дело. Реч је о интензи- тету који превазилази обичну немарност. Друга несавесна поступања, мање груба, изразита и уочљива, подлежу дисциплинској или другим врстама одговорности. За постојање кривичног дела потребно је да је службено лице било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовин- ска штета (субјективни елемент). Потребно је да таква штета и насту- пи у износу који је одређен у опису овог кривичног дела (објективни елемент). Мора постојати умишљај, а у односу на могућност наступања теже повреде права другог или имовинске штете довољан је и нехат.

***Противзаконита наплата и исплата*** (члан 362). *Службено лице које од неког наплати нешто што овај није дужан да плати или нап– лати више него што је дужан да плати или које при исплати или пре- даји каквих ствари не исплати, мање исплати, односно не преда или мање преда, казниће се новчаном казном или затвором до три године.* Овим кривичним делом инкриминишу се незаконита наплата и испла- та. Радња извршења прописана је алтернативно и има чак шест обли- ка, наведених у опису кривичног дела. Радња мора бити противправна, тј. противна закону, решењу или другом појединачном акту донетим у складу са законом. Објект радње је новац или друго средство плаћања, а код предаје ствари – било која покретна ствар. У погледу кривице потребан је умишљај. Прилично сложен и дискутабилан је однос овог кривичног дела с кривичним делима злоупотребе службеног положаја, проневере и другим делима код којих је извршилац имао намеру при- бављања или је прибавио противправну имовинску корист.

***Ненаменско коришћење буџетских средстава*** (члан 362а). *Одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања, које створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финан- сијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.* Објекат заштите су буџетска средства, која се овим кривичним делом штите од ненаменског коришћења (задужења, плаћања). Извршилац може бити само одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања. Радња извршења прописана је алтернативно и има два облика нена- менског коришћења буџетских средстава, и то стварање обавезе на терет рачуна буџета или одобрење плаћања на терет рачуна буџета расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на из- нос утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се

утврђује износ средстава позајмице. Наведена разлика од милион ди- нара у односу на одобрена средства може бити и већа, али уколико је мања неће постојати ово кривично дело, већ неко друго друго каз- нено дело. Дело је умишљајно, а довршено је стварањем обавезе или одобрењем плаћања, што не значи да је штета за буџет морала и да настане.

***Превара у служби*** (члан 363). Основни облик овог кривичног дела гласи: *Службено или одговорно лице које у вршењу службе у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлашћено лице да изврши незакониту исплату, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.* Кривично дело има тежи и најтежи облик, кад је прибављена имовинска корист преко четристо педесет хиљада, односно милион и петсто хиљада динара. Код сва три облика предвиђена је кумулативно затворска и новчана казна. Ово кривично дело представља посебан вид кривичног дела преваре, јер се врши само од стране службеног и одговорног лица у вршењу службе. Први облик радње извршења је прецизиран (подношење рачуна), а други је правни стандард који подразумева све друге начине преваре у служ- би. Радња мора бити предузета у намери да се прибави противправна имовинска корист. За довршено кривично дело није неопходно да се намера и оствари. Последица је незаконита исплата.

***Проневера*** (члан 364)*.* Основни облик овог кривичног дела гласи: *Ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску ко- рист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ства- ри које су му поверене у служби или на раду у државном органу, устано- ви или другом субјекту који не обавља привредну делатност, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Поред основног, кривич- но дело има и два тежа облика, градирана према висини прибављене имовинске користи. Проневера представља посебан облик утаје, јер се присвајају покретне ствари поверене извршиоцу у служби или на раду у ванпривредном субјекту. То могу бити средства рада, ствари наста- ле у вези са службом или радом извршиоца или друге ствари у вези с радом извршиоца које су му дошле у притежање. Ако то није случај, а извршилац присвоји ствари у служби, радиће се о крађи, а не о про- невери. Извршилац може бити службено лице, као и лице запослено или ангажовано у ванпривредном субјекту. Дело је умишљајно, с тим да мора постојати намера да се себи или другом прибави противправ- на имовинска корист.

***Послуга*** (члан 365). *Ко се неовлашћено послужи новцем, хартијом од вредности или другим стварима које су му поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјек- ту или радњи или ове ствари другом неовлашћено да на послугу, каз- ниће се затвором од шест месеци до пет година.* Радња извршења је

послуга службеним стварима или давање тих ствари другом на послу- гу. Послуга је слична проневери, али код овог кривичног дела, за раз- лику од претходног, нема присвајања, нити намере да се прибави про- тивправна имовинска корист. Дело је умишљајно.

***Трговина утицајем*** (члан 366). Ово кривично дело има (у ставу 1) свој активан облик и (у ставу 2) свој пасиван облик. Став 1. гласи: *Ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, по- средује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се за- твором од шест месеци до пет година.* Став 2. гласи: *Ко другом непо- средно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором до три године.* Циљ оба облика, као и код кривичних дела примања и давања мита с којима су слични, јесте сузбијање корупције. Код првог облика захтева се или прима поклон или друга корист да би се посредовало да се из- врши или не изврши нека службена радња, а код другог облика обећа- ва се, нуди или даје поклон или друга корист да би се посредовало у ис- том циљу. До посредовања не мора доћи, али мора постојати службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај да се посредовањем исходи извршење или неизвршење службене радње. Ово кривично дело има и два тежа облика, такође, један пасиван, а дру- ги активан. Оба облика се суштински разликују од претходних по томе што се код њих посредује ради вршења службене радње која се не би смела извршити, односно с циљем да се не изврши службена радња која би се морала извршити. Зато је од ових тежих облика запрећена и тежа казна, а најтежа казна (затвор од две до 10 година) запрећена је оном ко за такво посредовање захтева или прими поклон или какву другу корист. Поклон и имовинска корист одузеће се.

***Примање мита*** (члан 367). Ово кривично дело назива се пасив- ним подмићивањем. Такозвано право пасивно подмићивање пред- виђено је у ставу 1, који гласи: *Службено лице које непосредно или по- средно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем из- врши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши служ- бену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година.* За постојање кривичног дела неопходно је да служ- бена радња због које се прима мито спада у делокруг овлашћења из- вршиоца. Није потребно да је извршено оно због чега се мито захтева, прима или прихвата обећање мита. Није битна вредност примљеног или обећаног поклона или друге користи. У ставу 2. предвиђено је

неправо пасивно подмићивање, као лакше од правог. Разлика постоји само у погледу радње због које се врши подмићивање, јер се код не- правог пасивног подмићивања ради о извршењу службене радње која би се морала извршити или о невршењу службене радње која се не би смела извршити. Следствено томе, упитно је да ли је и овде без зна- чаја вредност поклона или користи као што је то случај код правог па- сивног подмићивања, посебно ако се ради о уобичајеним поклонима мале вредности, а поготову накнадно датим као код облика овог кри- вичног дела из става 4. члана 367. Тежи облик кривичног дела примања мита (из става 3) заснован је на квалификаторној околности да се мито прима у вези с откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције, због чега је предвиђено и кажњавање затвором од три до 15 година. Код свих облика, примљени поклон и имовинска корист се одузимају. ***Давање мита*** (члан 368). Ово кривично дело, за разлику од пре- тходног, назива се активним подмићивањем. И код овог дела разли- кује се право и неправо активно подмићивање. Право је предвиђено ставом 1. који гласи: *Ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши служ- бену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Неправо активно подмићивање, предвиђено у ставу 2, разликује се у погледу врсте радње због које се службеном или одговорном лицу даје мито, што је лакши облик од претходног, с блажом запрећеном казном. Поклон и имовинска корист одузеће се, изузев ако је учинилац прија- вио дело пре него што је сазнао да је оно откривено, када се по ставу

* + 1. овог члана може и ослободити од казне.

***Одавање службене тајне*** (члан 369). Основни облик овог кри- вичног дела гласи: *Службено лице које неовлашћено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну или које прибавља такве податке у намери да их преда непозваном лицу, казниће се затвором од шест месеци до пет година.* Тежи облик (из става 2) постоји ако је дело учињено из користољубља или у погледу нарочито поверљивих података или ради објављи- вања или коришћења података у иностранству, када ће се учинилац казнити затвором од једне до осам година. У вези с изразом *нарочи- то поверљиви подаци* ваља имати у виду решења садржана у Закону о тајности података. За дело учињено из нехата прописана је блажа каз- на. Појам службене тајне одређен је у ставу 4. овог члана. Извршилац кривичног дела може бити само службено лице, али (према ставу 6) то може бити и лице које је одало службену тајну пошто му је престало својство службеног лица.

# Кривични поступак

#### *Појам кривичног поступка*

*Појам кривичног поступка*, као и сваког другог правног поступка, обухвата скуп прописаних радњи које се морају спровести да би ре- зултат поступка био правно пуноважан. Полазећи од тога, општи појам кривичног поступка се може одредити као скуп правно нормираних радњи одређених државних органа и других субјеката које се врше у случају вероватноће да је учињено кривично дело како би се устано- вило да ли је кривично дело учињено, ко га је учинио и да ли, у сми- слу прописа кривичног права, има основа да се на учиниоца примене кривичне санкције, па ако има, да се оне и примене. И поред бројних реформи нашег кривичног поступка које су у међувремену извршене, пре свега уношењем у тај поступак акузаторских елемената и појед- ностављених форми, ова дефиниција кривичног поступка још увек је одржива иако је старија од тих реформи.

Закоником о кривичном поступку (у даљем тексту: Законик) није одређен општи појам кривичног поступка, али се у Законику, при од- ређивању његовог предмета, наводи да Законик утврђује „правила поступка“, што је у основи подударно с формулацијом из наведене де- финиције да је кривични поступак„скуп правно нормираних радњи...“. За одређивање општег појма кривичног поступка, упркос наведе-

ној дефиницији у којој се суд изричито не наводи, могло би бити важно питање да ли је кривични поступак искључиво или само делимично судски поступак. Наиме, Закоником је кривични поступак регулисан детаљно, што је типично за нормирање судских поступака, који су по природи ствари важни и сложени. Осим тога, суд је најважнији субје- кат кривичног поступка, јер води тај поступак и једини изриче кри- вичне санкције. Међутим, у највећем броју случајева за исходовање санкције, где за то има основа, важни су и јавно тужилаштво, полиција, инспекције и други државни органи и недржавни субјекти. То се може уочити на више начина, на пример тиме да се до далеко већег броја доказа на којима се заснивају осуђујуће пресуде долази пре почетка кривичног поступка него током вођења тог поступка. Зато ранијим за- конима и сада Закоником поступак и није могао бити уређен као ис- кључиво судски, а такве тенденције резултирале су, у овом погледу, уг- лавном терминолошким променама („преткривични“ поступак сада је

„предистражни“ и сл.) и по сличним корекцијама ранијих законских ре- шења. Да Законик и поред свог назива не уређује само кривични пос- тупак, јасно је већ из његове дефиниције поступка, јер поступак чине предистражни поступак и кривични поступак.

*Циљ и задатак кривичног поступка* опредмећен је одредба- ма Законика према којима Законик утврђује правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне

кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на ос- нову законито и правично спроведеног поступка.

Такође, Закоником се утврђују правила о: условном отпусту, реха- билитацији, престанку мере безбедности и правних последица осуде, остваривању права лица неосновано лишеног слободе и неосновано осуђеног, одузимању имовинске користи, решавању имовинскоп- равног захтева и издавању потернице и објаве. Упитно је да ли су ова правила истоврсна (у истој равни) с претходно наведеним правили- ма и, с обзиром на наведену формулацију, да ли и њих законодавац сматра суштинским или само формалним делом кривичног поступка. Неупитно је, међутим, да ова правила, за разлику од претходних, не могу убудуће и непосредно имати за циљ да нико невин не буде осуђен и да се учиниоцу изрекне кривична санкција. Већина ових правила применљива је тек после суђења и изрицања санкције.

*Кривичнопроцесни субјекти* су све категорије учесника у кривич- ном поступку. То су физичка и правна лица која у том поступку имају Закоником утврђена права, дужности и одговорности. Другим речима, кривичнопроцесни субјекти су физичка или правна лица овлашћена да у складу са Закоником предузимају одређене радње у кривичном пос- тупку и тако једновремено доприносе остваривању циља тог поступка.

Категоризација кривичнопроцесних субјеката може се вршити по различитим критеријумима, али се по већини њих издвајају учес- ници без којих кривични поступак апсолутно није могућ, а то су јав- ни тужилац, окривљени и суд (оптужба, одбрана, суђење). Странке су тужилац и окривљени. У различитим поступцима и/или њиховим фазама кривични поступак није могућ ни без других учесника, нпр. браниоца, оштећеног, законског заступника, пуномоћника, тумача, све- дока, вештака или другог учесника. Зато су и условне поделе на главне и споредне кривичнопроцесне субјекте и њима сличне поделе за које нема упоришта у Законику.

Обавезно и факултативно учествовање кривичнопроцесних субје- ката на јавном претресу може се прописати на више начина. Може се, на пример, прописати да ће се на главни претрес позвати оптужени и његов бранилац, тужилац и оштећени и њихови законски заступници и пуномоћници и тумач, као и то да ће се позвати и предложени сведо- ци и вештаци, осим оних за које суд сматра да њихово саслушавање на главном претресу није потребно. Може се, међутим, како је то учињено у Законику, као једна од претпоставки за одржавање главног претреса, прописати обавезно„присуство позваних лица без којих главни претрес не може да се одржи, осим ако постоје услови прописани овим закони- ком под којима се изузетно главни претрес може одржати и у одсуству неког од њих“. У вези с наведеним, Закоником је (понаособ) прописан и начин поступања у случају изостанка тужиоца, оптуженог, браниоца, сведока, вештака или стручног саветника. То јесте сложенија нормативна

обрада овог питања, али изнуђена због укорењене праксе код нас да се избегавањем присуства одуговлачи кривични поступак, засноване на уверењу да се по принципу „што даље од догађаја то лакше за учи- ниоца“ може за њега исходити блажа казна, чак и ослобађајућа пресуда. *Окривљени, осумњичени, оптужени, ухапшени и осуђени* су терми-

ни којима се означавају различите категорије лица с обзиром на раз- личит положај тих лица у поступку или у вези са поступком.

*Окривљени*, према Законику, јесте појам који означава лице про- тив кога је подигнута оптужница која још није потврђена, или против кога је поднет оптужни предлог, приватна тужба или предлог за изри- цање мере безбедности обавезног психијатријског лечења, а главни претрес или рочиште за изрицање кривичне санкције још није одређе- но. Означава и термин који служи као општи назив за осумњиченог, ок- ривљеног, оптуженог и осуђеног.

Овом формулацијом се само остало на покушају постизања по- дударности између датог (или датих) значења израза окривљени у Законику, с једне, и целине текста Законика у коме је тај израз упо- требљен на великом броју места и у различитом контексту, с друге стране. Окривљени је истовремено и појединачни назив за одређено лице или лица и општи назив за осумњиченог, окривљеног, оптуже- ног и осуђеног. Као илустрацију о каквом покушају формалног избе- гавања редакцијске недоследности је реч, навешћемо у следећем па- сусу и Закоником побројана права и дужности окривљеног. Међутим, једноставнији приступ налаже да за потребе овог приручника под ок- ривљеним подразумевамо лице против кога је подигнута оптужница због основане сумње да је учинило кривично дело, а оптужница није потврђена нити је главни претрес заказан. Следствено томе, положај окривљеног у кривичном поступку можемо описати као положај који се налази „у простору“ који постоји између положаја осумњиченог и положаја оптуженог. Исто тако се и„основана сумња“ да је окривљени учинио кривично дело налази „у простору“ између „основа сумње“ да је осумњичени учинио кривично дело и„оправдане сумње“ да је опту- жени учинио кривично дело.

Према Законику, окривљени има право да: 1) у најкраћем року, а увек пре првог саслушања, подробно и на језику који разуме буде оба- вештен о делу које му се ставља на терет, о природи и разлозима оп- тужбе, као и да све што изјави може да буде коришћено као доказ у поступку; 2) ништа не изјави, ускрати одговор на поједино питање, сло- бодно изнесе своју одбрану, призна или не призна кривицу; 3) брани се сâм или уз стручну помоћ браниоца у складу с одредбама Законика;

4) његовом саслушању присуствује бранилац; 5) у најкраћем могућем року буде изведен пред суд и да му буде суђено непристрасно, пра- вично и у разумном року; 6) непосредно пре првог саслушања прочи- та кривичну пријаву, записник о увиђају и налаз и мишљење вештака;

1. му се осигура довољно времена и могућности за припремање од- бране; 8) разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ; 9) прикупља доказе за своју одбрану; 10) изјасни се о свим чињеницама и доказима који га терете и да износи чињенице и доказе у своју ко- рист, да испитује сведоке оптужбе и захтева да се, под истим условима као сведоци оптужбе, у његовом присуству испитају сведоци одбра- не; 11) користи правна средства и правне лекове; 12) предузима друге радње када је то одређено Закоником. Дужност окривљеног, утврђе- на Закоником, јесте да*:* 1) одазове се на позив органа поступка; 2) оба- вести орган поступка о промени адресе пребивалишта или боравишта, односно о намери да промени адресу пребивалишта или боравишта. Орган поступка је јавни тужилац, суд или други државни орган пред којим се води поступак, а поступак је предистражни поступак и кри- вични поступак.

*Осумњичени* је лице према коме је, због постојања основа сумње да је учинило кривично дело, надлежни државни орган у предистраж- ном поступку предузео радњу прописану Закоником и лице против кога се води истрага. *Основ сумње* је скуп чињеница које посредно ука- зују на то да је учињено кривично дело или да је одређено лице учи- нилац кривичног дела. Дакле, осумњичени још није окривљени, а не мора ни бити.

*Оптужени* је лице против кога је оптужница потврђена и за које је одређен главни претрес, што значи да постоји *оправдана сумња*, као скуп чињеница које непосредно поткрепљују основану сумњу и оп- равдавају подизање оптужнице. Дакле, оптужени више није (само) ок- ривљени, што није ни морао бити.

*Ухапшени*, као и лице лишено слободе, има нека од права која има и окривљени, наведена под 2)–4) и 6) код окривљеног. Осим тога, уха- пшени има и право да: 1) одмах на језику који разуме буде обавештен о разлогу хапшења; 2) пре него што буде саслушан, има с браниоцем поверљив разговор који се надзире само гледањем, а не и слушањем;

3) захтева да без одлагања о хапшењу буде обавештен неко од чланова његове породице или друго њему блиско лице, као и дипломатско-кон- зуларни представник државе чији је држављанин, односно представ- ник овлашћене међународне организације јавноправног карактера, ако је у питању избеглица или лице без држављанства; 4) захтева да га без одлагања прегледа лекар кога слободно изабере, а ако он није доступан, лекар кога одреди јавни тужилац, односно суд. Лице ухап- шено без одлуке суда, односно лице ухапшено на основу одлуке суда које није саслушано, мора бити без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, предато надлежном судији за претходни поступак или, ако се то не догоди, пуштено на слободу. Орган поступка је дужан да пре пр- вог саслушања ухапшеног, као и окривљеног, поучи о правима наве- деним под 2)–4) и 6).

*Осуђени* је лице за које је правноснажном одлуком суда утврђено да је учинилац кривичног дела или противправног дела одређеног у закону као кривично дело, осим ако се на основу одредби КЗ сматра неосуђиваним.

#### *Начела кривичног поступка*

*Начела кривичног поступка* овде ће бити интерпретирана у броју и на начин за који верујемо да ће, уз напред наведено о начелима прекр- шајног поступка, задовољити потребе овог приручника.

*Претпоставка невиности* је начело према коме се свако сматра невиним све док се његова кривица за кривично дело не утврди прав- носнажном одлуком суда. Ту претпоставку морају поштовати сви који би права окривљеног могли да повреде својим јавним изјавама о ок- ривљеном, кривичном делу и поступку.

*Ne bis in idem*, већ помињано начело у вези с казненим правом, постављено је у кривичном поступку тако да се забрањује поновно гоњење за исто кривично дело и измена правоснажне пресуде на ште- ту осуђеног. Конкретније речено, нико не може бити гоњен за кривич- но дело за које је одлуком суда правноснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правноснажно одбијена или је поступак прав- носнажно обустављен. Такође, правноснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног.

*Законитост кривичног гоњења*, прописана Закоником, предста- вља само делимичну конкретизацију општег начела законитости. Занимљиво је, наиме, што се Закоником на тај начин начело закони- тости везује само за кривично гоњење, јавног тужиоца и полицију, а не и за читав поступак, суд и остале субјекте. Верујемо да је то најви- ше ствар концепта, систематике и редактуре Законика, јер се самим решењима унетим у Законик, као таквима, мало шта може приговори- ти. Прво, Закоником је обавезан јавни тужилац да предузме кривично гоњење када постоје основи сумње да је учињено кривично дело или да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службе- ној дужности, с тим да за поједина кривична дела, када је то прописа- но законом, може предузети кривично гоњење само на основу пред- лога оштећеног. Изузетно од наведеног, јавни тужилац може одлучити да одложи или не предузме кривично гоњење, под условима пропи- саним Закоником. Друго, јавни тужилац и полиција дужни су да непри- страсно разјасне сумњу о кривичном делу за које спроводе службене радње, и да с једнаком пажњом испитују чињенице које терете окри- вљеног и чињенице које му иду у корист.

*Поука о правима* односи се на дужност органа поступка да у скла- ду с одредбама Законика поучи окривљеног или другог учесника у поступку о правима која му припадају. Ако би окривљени или други

учесник у поступку услед незнања могао да пропусти неку радњу или не искористи своја права, орган поступка је дужан да га упозори на по- следице пропуштања.

*Забрана мучења, нечовечног поступања и изнуде* утврђена је стан- дардном формулацијом, тј. да је забрањена и кажњива свака примена мучења, нечовечног и понижавајућег поступања, силе, претње, при- нуде, обмане, медицинских захвата и других средстава којима се ути- че на слободу воље или изнуђује признање или каква друга изјава или радња од окривљеног или другог учесника у поступку.

*Ограничење слобода и права окривљеног у поступку* значи да пре доношења правноснажне одлуке о изрицању кривичне санкције, ок- ривљеном могу бити ограничене слободе и права само у мери не- опходној за остварење циља поступка, под условима прописаним Закоником. С тим у вези, Закоником је начелно регулисан режим заш- тите података који се односе на лица под истрагом, лица стављена у притвор, као и на почетак ограничења одређених слобода и права и обавештавање о тим околностима, по службеној дужности или на за- хтев, само одређених субјеката.

*Језик и писмо у поступку* односи се на језик у службеној употреби. Према Законику, у поступку су у службеној употреби српски језик и ћи- риличко писмо, а други језици и писма у службеној употреби у складу су са Уставом и законом. Поступак се води на језику и писму који су у службеној употреби у органу поступка, у складу са законом. Странке, сведоци и друга лица која учествују у поступку имају право да у току поступка употребљавају свој језик и писмо, а ако се поступак не води на њиховом језику и ако, након поуке о праву на превођење, не изјаве да знају језик на коме се поступак води и да се одричу права на пре- вођење, обезбедиће им се на терет буџетских средстава превођење онога што они или други износе, као и превођење исправа и другог писаног доказног материјала. Превођење обавља преводилац.

*Овлашћење за изрицање кривичних санкција* учиниоцу кривичног дела има само надлежни суд у кривичном поступку који је покренут и спроведен у складу са Закоником.

*Суђење у присуству окривљеног* је начело према коме се окривље- ном који је доступан суду може судити само у његовом присуству, осим када је, Закоником изузетно дозвољено, суђење у одсуству. Према Законику, окривљеном који је доступан суду не може бити изречена кривична санкција ако му није омогућено да буде саслушан и да се брани. Тиме је уз ово начело, указано на начело саслушања и на пра- во на одбрану.

*Суђење у разумном року* значи да је суд дужан да кривични пос- тупак спроведе без одуговлачења и да онемогући сваку злоупотребу права усмерену на одуговлачење поступка. Такође, кривични поступак против окривљеног који је у притвору хитан је.

*Доказивање* обухвата више законских решења. Докази се при- купљају и изводе у складу са Закоником. Терет доказивања оптужбе је на тужиоцу. Суд изводи доказе на предлог странака. Суд може дати налог странци да предложи допунске доказе или изузетно сам одре- дити да се такви докази изведу, ако оцени да су изведени докази про- тивречни или нејасни и да је то неопходно да би се предмет докази- вања свестрано расправио.

#### *Стварна и месна надлежност кривичног суда*

Надлежност у кривичном поступку је право и дужност једног суда да поступа у одређеном кругу кривичних предмета. Стварна надлеж- ност одређује врсту суда који треба да суди одређену категорију пред- мета. Потом, месна надлежност одређује који ће од стварно надлеж- них судова судити у конкретном кривичном предмету с обзиром на везу која постоји између тог предмета и територије/подручја одређе- ног суда. Стварна надлежност кривичног суда регулише се Законом о уређењу судова, а најважнија правила о месној надлежности – Закоником, уз конкретно утврђивање територије/подручја на коме стварно надлежни судови врше ту надлежност – Законом о седишти- ма и подручјима судова и јавних тужилаштава.

*Основни суд*, према Закону о судовима, стварно је надлежан да у

првом степену суди за кривично дело за које је као главна казна пред- виђена новчана казна или казна затвора до 10 и 10 година ако за поје- дино кривично дело није надлежан други суд и одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривич- но дело из своје надлежности.

*Виши суд* у првом степену: 1) суди за кривично дело за које је као главна казна предвиђена казна затвора преко 10 година; 2) суди за кри- вично дело: против човечности и других добара заштићених међуна- родним правом, против Војске Србије; одавање државне тајне; ода- вање службене тајне; кривично дело прописано законом који уређује тајност података; позивање на насилну промену уставног уређења; изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости; по- вреда територијалног суверенитета; удруживање ради противустав- не делатности; повреда угледа РС; повреда угледа стране државе или међународне организације; прање новца; кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика; угрожавање безбедности ваздушног саобраћаја; убиство на мах; силовање; обљуба над немоћ- ним лицем; обљуба злоупотребом положаја; отмица; трговина мало- летним лицима ради усвојења; насилничко понашање на спортској приредби и јавном скупу; примање мита; злоупотреба положаја одго- ворног лица (члан 227. став 3. КЗ); злоупотреба у вези са јавном набав- ком (члан 228. став 3. КЗ); и кривична дела за која је посебним законом

утврђена надлежност вишег суда; 3) суди у кривичном поступку пре- ма малолетним учиниоцима кривичних дела; 4) одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривич- но дело из своје надлежности; 5) одлучује о захтеву за рехабилитацију. Виши суд у другом степену одлучује о жалби на одлуке основних судо- ва: 1) о мерама за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка; 2) за кривично дело за које је прописа- на новчана казна и казна затвора до пет година. Виши суд води посту- пак за изручење окривљеног или осуђеног лица, пружа међународну правну помоћ у поступку за кривично дело из своје надлежности, из- вршава кривичну пресуду иностраног суда, одлучује о признању и из- вршењу стране судске и арбитражне одлуке ако законом није друкчије прописано, одлучује о сукобу надлежности основних судова са свог подручја, обезбеђује и пружа помоћ и подршку сведоку и оштећеном и врши друге послове и надлежности одређене законом.

*Апелациони суд* одлучује о жалби: 1) на одлуку вишег суда; 2) на од- луку основног суда у кривичном поступку, ако за одлучивање о жалби није надлежан виши суд. Апелациони суд одлучује о сукобу надлеж- ности нижих судова са свог подручја ако за одлучивање није надлежан виши суд, о преношењу надлежности основног и вишег суда са свог подручја ако постоје оправдани разлози и врши друге надлежности и послове одређене законом. Апелациони суд одржава заједничке се- днице и обавештава Врховни суд о спорном питању од значаја за рад судова у РС и уједначавање судске праксе.

*Врховни суд* одлучује о ванредном правном средству изјављеном на одлуку суда РС и у другим стварима одређеним законом. Одлучује о сукобу надлежности између судова, ако за одлучивање није надлежан други суд, као и о преношењу надлежности ако постоје законом про- писани разлози. Обезбеђује јединствену судску примену права и јед- накост странака у судском поступку, разматра примену закона и другог прописа и рад судова, именује пет судија Уставног суда, даје мишљење о кандидату за председника и судију Врховног суда, доноси Пословник о раду Врховног суда и врши друге надлежности и послове одређене законом.

Месна надлежност се Закоником примарно одређује према мес- ту извршења кривичног дела, супсидијарно према пребивалишту или боравишту и додатно према месту рођења, хапшења или самоприја- вљивања. По правилу, месно надлежан је суд на чијем подручју је кри- вично дело извршено или покушано. Ако је кривично дело извршено или покушано на подручјима разних судова или на граници тих под- ручја или је неизвесно на ком је подручју извршено или покушано, на- длежан је суд на чијем подручју је прво покренут кривични поступак. Приватна тужба може се поднети и суду на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште.

Постоје и посебни случајеви одређивања месне надлежности по месту извршења кривичног дела. Прво, ако је кривично дело извршено на домаћем броду или домаћем ваздухоплову док се налази у домаћем пристаништу, надлежан је суд на чијем се подручју налази то приста- ниште, а у осталим случајевима надлежан је суд на чијем се подручју налази матична лука брода, односно ваздухоплова, или домаће прис- таниште у коме се брод, односно ваздухоплов први пут заустави. Друго, ако је кривично дело извршено путем средстава јавног информисања, надлежан је суд на чијем подручју се налази седиште јавног гласила, а ако то место није познато или се налази у иностранству, надлежан је суд на чијем подручју је објављена информација. Ако по закону одгова- ра аутор информације, надлежан је и суд места у коме аутор има пре- бивалиште или боравиште или суд места где се десио догађај на који се односи информација. Ова правила сходно се примењују и на кри- вично дело извршено путем другог штампаног материјала. Треће, ако је неко лице извршило кривична дела у РС и у иностранству, надлежан је суд који је надлежан за кривично дело извршено у РС.

Ако није познато место извршења кривичног дела или ако је то ме- сто ван територије РС, надлежан је суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште или боравиште. Ако је поступак тако већ покренут, суд који је покренуо поступак остаје надлежан и ако се сазнало за ме- сто извршења кривичног дела.

Ако није познато ни место извршења кривичног дела, нити преби- валиште или боравиште окривљеног, или су оба ван територије РС, на- длежан је суд на чијем подручју се налази место рођења окривљеног или место где буде ухапшен или се сам пријави.

Ако се према одредбама Законика не може установити који је суд месно надлежан, Врховни суд одредиће један од стварно надлежних судова пред којим ће се спровести кривични поступак – одређена на- длежност.

#### *Фазе тока поступка: предистражни поступак, истрага,* оптужење, главни претрес

Према Законику, поступак је предистражни поступак и кривични поступак. Предистражни поступак, истрага и оптужење спадају у тзв. претходни поступак, после кога се припрема и води главни претрес, изриче и објављује првостепена пресуда и спроводи поступак по ре- довним и ванредним правним лековима.

Доказивање је битно за све фазе. Предмет доказивања су чиње- нице које чине обележје кривичног дела, или од којих зависи приме- на неке друге одредбе кривичног закона. То су и чињенице од којих зависи примена одредаба кривичног поступка. Не доказују се опште- познате чињенице.

У свим наведеним фазама значајна овлашћења има јавни тужилац, чије је основно право и дужност гоњење учинилаца кривичних дела. Наиме, за кривична дела за која се гони по службеној дужности, јавни тужилац је надлежан да: 1) руководи предистражним поступком; 2) од- лучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења; 3) спрово- ди истрагу; 4) закључи споразум о признању кривичног дела и спора- зум о сведочењу; 5) подиже и заступа оптужбу пред надлежним судом;

6) одустане од оптужбе; 7) изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правнос- нажних судских одлука; 8) предузима друге радње када је то одређе- но Закоником.

*Предистражни поступак* обухвата предузимање прописаних радњи из надлежности јавног тужиоца и полиције, ради провере веро- достојности навода из кривичне пријаве и како би се одлучило о покре- тању кривичног поступка, као што су: прикупљање обавештења од грађана, саслушање осумњиченог, задржавање лица затечених на месту извршења кривичног дела, вршење полицијског хапшења ако постоји разлог за одређивање притвора, саслушање ухапшеног, задржавање осумњиченог, препознавање лица или предмета. Предистражни пос- тупак води се због постојања основа сумње да је извршено кривично дело за које се гони по службеној дужности. Пресудно за исход пос- тупка, како предистражног тако и кривичног у целини, јесте докази- вање кривице. Будући да према Законику полиција спроводи доказне радње, предистражни поступак практично од ње зависи, без обзира на то што њиме руководи јавни тужилац. Изузетак је скраћени кривични поступак када јавни тужилац, пре него што одлучи да ли ће поднети оп- тужни предлог или одбацити кривичну пријаву, може у најкраћем мо- гућем року предузети одређене доказне радње.

Не рачунајући тај изузетак, предузимањем доказних радњи јавни тужилац и полиција прикупљају доказе који се могу користити у даљем току кривичног поступка и на њима се може заснивати судска одлу- ка. Следствено томе, дужност полиције је да јавног тужиоца обавести (већ) о предузимању прве доказне радње, а од ког момента тече и рок да јавни тужилац донесе наредбу о спровођењу истраге.

За инспекторе је нарочито важно да, поред полиције, предистраж- ни поступак зависи и од других органа, будући да је Закоником утврђе- но да и они морају поступати по захтеву јавног тужиоца. Прво, сви ор- гани који учествују у предистражном поступку дужни су да о свакој радњи предузетој у циљу откривања кривичног дела или пронала- жења осумњиченог обавесте надлежног јавног тужиоца. Друго, поли- ција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца.

*Истрага* обухвата прикупљање доказа и података који су потребни да би се могло одлучити да ли ће се подићи оптужница или обуставити

поступак, као што су докази који су потребни да се утврди идентитет учиниоца, докази за које постоји опасност да се неће моћи поновити на главном претресу или би њихово извођење било отежано, као и други докази који могу бити од користи за поступак, а чије се извођење, с об- зиром на околности случаја, показује целисходним. Истрагу наредбом покреће и води надлежни јавни тужилац. Наредба о покретању истра- ге доставља се осумњиченом и његовом браниоцу, ако га има, заједно с позивом односно обавештењем о првој доказној радњи којој могу присуствовати. У наредби се морају навести: лични подаци осумњи- ченог (ако је познат), опис дела из кога произлазе законска обележја кривичног дела, законски назив кривичног дела и околности из којих произилазе основи сумње. Закоником су уређени поступак и начин спровођења истраге и, посебно, питања која се односе на поверавање доказних радњи и присуство тим радњама, прикупљање доказа и пре- дузимање доказних радњи у корист одбране, упознавање осумњиче- ног и браниоца с прикупљеним доказима, чување тајне и др. Истрага се, у складу са Закоником, може проширити, прекинути, обуставити, а након завршетка и допунити. Истрага се завршава наредбом коју јавни тужилац доноси када нађе да је стање ствари у истрази довољно разја- шњено. Наредбу о завршетку истраге доставиће осумњиченом и њего- вом браниоцу, ако га има, и о завршетку истраге обавестиће оштећеног. Из садржине наредбе о покретању истраге види се да је за истра-

гу потребан исти ниво сумње („основи сумње“) као и за предистраж- ни поступак. Ово је само један од показатеља у којој мери ефикасност кривичног поступка зависи од чињеница, а тиме и од доказивања као најтежег дела пута до остваривања циља Законика. Тај значај уочљив је већ из конструкције Законика о скуповима чињеница које указују на кривично дело и учиница, а који се суштински разликују само по томе да ли на то указују „посредно“ (основ сумње), „непосредно“ (осно- вана сумња) или тако што „непосредно поткрепљују основану сумњу“ (оправдана сумња), како би се на крају дошло до нечега што предста- вља „извесност“, тј. закључак о несумњивом постојању или непостојању чињеница, заснован на објективним мерилима расуђивања.

*Оптужење* подразумева достављање оптужнице надлежном суду – већу од троје судија (у даљем тексту: веће) које испитује да ли је оптуж- ница прописно састављена. Уколико веће оптужницу не одбаци или оптужбу не одбије, потврдиће је решењем како би се кривични пос- тупак наставио.

Оптужница је акт који подиже јавни тужилац када постоји виши степен сумње („оправдана сумња“) да је одређено лице учинило кри- вично дело. Подиже се у року од 15 дана од када је завршена истра- га, а у нарочито сложеним предметима овај рок се може, на основу одобрења непосредно вишег јавног тужиоца, продужити за још 30 дана. Ако прикупљени подаци о кривичном делу и учиниоцу пружају

довољно основа за оптужење, оптужница се може подићи и без спро- вођења истраге. Оптужница мора да садржи више података, предло- га и образложења, међу којима су назив и опис кривичног дела, оз- начење суда пред којим ће се одржати главни претрес и предлог о доказима које треба извести на главном претресу. Уз оптужницу, већу се достављају и списи сачињени током истраге од стране јавног ту- жиоца. Одмах по пријему оптужнице веће ће испитати да ли је оптуж- ница прописно састављена и, уколико није, вратиће је тужиоцу да је у одређеном року исправи, а ако овај рок пропусти – одбациће оптуж- ницу. Прописно састављену оптужницу председник већа доставља ок- ривљеном, који има право (може и бранилац) да поднесе писани одго- вор на оптужницу у року од осам дана од дана достављања оптужнице. Веће ће испитати оптужницу у року од 15 дана од истека рока за под- ношење одговора на оптужницу. Веће може да утврди да је надлежан други суд или да је потребно да се истрага допуни и да о томе доне- се одговарајућа решења. Ако утврди да за то постоје разлози из члана

338. Законика, веће ће одлучити решењем да нема места оптужби и да се кривични поступак обуставља, а у случају постојања разлога из чла- на 339. Закона, решењем ће одбити оптужбу. Ако не донесе ниједно од наведених решења, веће ће решењем потврдити оптужницу.

*Главни претрес* представља најважнију фазу кривичног поступка, у којој се изводе докази ради потпуног и правилног утврђивања чиње- ничног стања у погледу кривичног дела које се окривљеном ставља на терет. На крају главног претреса суд изриче и објављује пресуду у име народа.

Припреме за главни претрес започињу одмах после пријема по- тврђене оптужнице и списа предмета, а обухватају одржавање при- премног рочишта, одређивање главног претреса и доношење других одлука које се односе на управљање поступком. Припремно рочиште се одржава пред председником већа, без присуства јавности. Јавни тужилац излаже поједине делове из оптужнице, а ако их оптужени ос- порава, председник већа га позива да се изјасни који део оптужнице оспорава и из којих разлога, уз упозорење да ће се на главном пре- тресу изводити само докази у вези с оспореним делом оптужнице. Председник већа ће позвати странке, браниоца и оштећеног да об- разложе предложене доказе које намеравају да изведу на главном пре- тресу, при чему ће их упозорити да се неће извести они докази који су им били познати, али их без оправданог разлога на припремном ро- чишту нису предложили. Може и сам наредити прибављање нових до- каза за главни претрес. Свака странка ће се изјаснити о предлозима су- протне странке и оштећеног. Председник већа ће решењем обуставити кривични поступак ако установи да су се за то стекли прописани раз- лози (одустанак тужиоца, оптужени већ био осуђен, ослобођен и сл.). Против решења тужилац може изјавити жалбу о којој одлучује веће.

Председник већа наредбом одређује дан, час и место одржавања главног претреса. На главни претрес позваће се оптужени и његов бра- нилац, тужилац и оштећени и њихови законски заступници и пуномоћ- ници, а по потреби и преводилац и тумач. Позваће се и предложени сведоци и вештаци, осим оних за које председник већа сматра да њихо- во испитивање на главном претресу није потребно или је на припрем- ном рочишту утврђено да се не позивају. Ако није одржано припрем- но рочиште, странке, бранилац и оштећени могу после одређивања главног претреса предложити да се на главни претрес позову нови све- доци или вештаци или изведу други докази, при чему морају означити које би се чињенице имале доказати и којим од предложених доказа.

Главни претрес је јаван, а могу му присуствовати само лица старија од 16 година. Искључење јавности је могуће, у складу са Закоником, ако је то потребно ради заштите: 1) интереса националне безбедности; 2) јавног реда и морала; 3) интереса малолетника; 4) приватности учесни- ка у поступку. Искључење се не односи на странке, браниоца, оштеће- ног и његовог заступника и пуномоћника тужиоца, а веће и у случају искључења може дозволити присуство појединих службених и других лица. Присутне ће упозорити да су дужни да као тајну чувају све оно што су на претресу сазнали и указаће им на то да одавање тајне пред- ставља кривично дело. Решење већа о искључењу јавности мора бити образложено и јавно објављено.

Главним претресом руководи председник већа. Ради тога, Закоником су по систему енумерације таксативно наведена овлашћења која он има у заседању и на главном претресу. На исти начин утврђе- на су и овлашћења која веће има у току главног претреса. Прописане су и мере за одржавање реда (опомена, новчана казна и др.), разлози за удаљење из суднице оптуженог и других лица, односно искључење браниоца или пуномоћника, као и мере за спречавање одуговлачења поступка. Регулисан је и начин поступања председника већа у случају да неко од присутних лица на главном претресу учини кривично дело. Претпоставке за одржавање главног претреса су присуство пред- седника, чланова већа и записничара, као и присуство позваних лица без којих главни претрес не може да се одржи, осим ако постоје усло- ви прописани Закоником под којима се изузетно главни претрес може одржати и у одсуству неког од њих. Оптуженом се може судити у од- суству само када за то постоје нарочито оправдани разлози, под усло-

вом да је у бекству или да није доступан државним органима.

Главни претрес почиње доношењем решења да се главни пре- трес одржи, а одржава се непрекидно током радног времена једног или више узастопних радних дана. Закоником су предвиђени случајеви када се главни претрес може прекинути, као и када се може одложити. Тужилац чита оптужницу, али председник већа може уместо тога до- зволити тужиоцу да усмено изложи садржај оптужбе. Оштећени може

поставити имовинскоправни захтев. Потом председник већа, на начин прописан Закоником, позива оптуженог да се изјасни о оптужници, што овај није дужан да учини. Следе уводна излагања тужиоца, а потом браниоца или оптуженог који се брани сам, осим ако је на припремном рочишту дошло до изјашњења странака и предлагања доказа.

У доказном поступку се изводе докази о чињеницама које су пред- мет доказивања, тј. које чине обележје кривичног дела или од којих за- виси примена КЗ или одредби кривичног поступка. Ако оптужени на главном претресу призна да је учинио кривично дело, изводе се само докази од којих зависи оцена да ли признање испуњава претпостав- ке утврђене Закоником, као и докази од којих зависи одлука о врсти и мери кривичне санкције. О извођењу нових и понављању ранијих предлога за извођење доказа, времену и редоследу извођења одлу- чује председник већа. После извођења сваког доказа, председник већа упитаће странке, браниоца и оштећеног да ли поводом изведеног до- каза имају примедбе.

Изношење одбране почиње тако што председник већа поучава оп- туженог да се може изјаснити о свим околностима које га терете и из- нети све чињенице које му иду у корист. Потом позива оптуженог да изнесе своју одбрану. Може упозорити оптуженог ако одступа од ра- нијег исказа, који се може поново прочитати, односно репродуковати. То се може учинити и ако оптужени одбије да изнесе одбрану или да одговара на поједина питања.

Саслушање оптуженог следи после изношења одбране, а питања оптуженом могу постављати најпре његов бранилац, потом тужилац, после њега председник већа и чланови већа, а затим оштећени или његов законски заступник и пуномоћник, саоптужени и његов брани- лац, као и вештак и стручни саветник. Председник већа може увек оп- туженом поставити питање које доприноси потпунијем или јаснијем одговору на питање постављено од стране других учесника у пос- тупку. Најпре се обавља основно испитивање, после тога унакрсно ис- питивање, а по одобрењу председника већа могу се постављати до- датна питања. Приликом испитивања сведока, вештака или стручног саветника сходно се примењују одредбе Законика које се односе на оптуженог.

После извођења последњег доказа председник већа упитаће странке, браниоца и оштећеног да ли имају предлоге за допуну доказ- ног поступка. Ако нико не предложи допуну или предлог буде одбијен, а веће не одреди извођење доказа, председник већа ће објавити да је доказни поступак завршен.

Закоником је предвиђена могућност да тужилац у току главног пре- треса измени оптужницу или предложи да се главни претрес прекине ради припремања нове оптужнице. Могуће је и проширење оптужни- це ако се открије раније учињено кривично дело оптуженог, када веће

одлучује да ли ће проширити главни претрес и на то дело, или одлучи- ти да се за то кривично дело посебно суди. После измене, подношења нове или проширења оптужнице, странке и бранилац могу предложи- ти допуну доказног поступка у односу на чињенице које таква оптужба садржи и које у ранијем току поступка нису биле предмет доказивања. Редослед завршних речи регулисан је тако што, после објављи- вања да је доказни поступак завршен, председник већа даје заврш- ну реч тужиоцу, потом оштећеном или његовом законском заступнику или пуномоћнику, после њега браниоцу, а на крају оптуженом. Тужилац и оштећени или његов законски заступник или пуномоћник имају пра- во да одговоре на завршне речи браниоца и оптуженог, а бранилац и оптужени имају право да се осврну на те одговоре. Последња реч увек припада оптуженом. После завршних речи, веће може одлучити да се доказни поступак настави ради извођења још неких доказа. Ако то не учини, председник већа ће објавити да је главни претрес завршен, а

веће ће се повући на већање и гласање ради доношења одлуке.

*Одбацивање оптужнице* могуће је (решењем) у току или или по за- вршетку главног претреса, ако веће утврди: 1) да суд није стварно на- длежан; 2) да се поступак води без захтева овлашћеног тужиоца, без предлога оштећеног или одобрења надлежног државног органа, или се појаве друге околности које привремено спречавају вођење кри- вичног поступка; 3) да је код окривљеног наступило душевно обољење или душевна поремећеност или друга тешка болест због које трајно не може учествовати у поступку. У образложењу решења суд се неће упуштати у оцену главне ствари, него ће се ограничити на разлоге за одбацивање оптужнице. Међутим, на захтев овлашћеног тужиоца, кри- вични поступак наставиће се пред стварно надлежним судом ако је оп- тужница одбачена из разлога наведених под 1), односно кад престану разлози због којих је оптужница одбачена под 2).

#### *Пресуда и правни лекови*

*Пресуда* се изриче и објављује у име народа, a њена изрека се чита на јавном заседању. Пресуда се заснива само на доказима који су из- ведени на главном претресу. Ти докази су чињенични основ пресуде, на њима суд изводи закључак о извесности постојања одређене чиње- нице. Ако оптужба обухвата више кривичних дела, у пресуди ће се из- рећи да ли се и за које кривично дело оптужба одбија, или се оптуже- ни ослобађа од оптужбе, или се оглашава кривим.

Пресудом се:

1. оптужба одбија (одбијајућа пресуда) ако је тужилац одустао од оптужбе или је оптужени за исто кривично дело већ правноснажно осуђен, ослобођен, оптужба против њега правноснажно одбијена или поступак обустављен правноснажном одлуком суда или је оптужени

актом амнестије или помиловања ослобођен од кривичног гоњења, или се гоњење не може предузети због застарелости или неке друге околности које трајно искључују кривично гоњење;

1. оптужени ослобађа од оптужбе (ослобађајућа пресуда) ако дело за које је оптужен по закону није кривично дело, а нема услова за при- мену мере безбедности или ако није доказано да је оптужени учинио дело за које је оптужен;
2. оптужени оглашава кривим (осуђујућа пресуда), а том се пре- судом између осталог, изриче: а) за које се дело оглашава кривим, уз назначење чињеница и околности које чине обележја кривичног дела, као и оних од којих зависи примена одређене одредбе кривичног за- кона; б) законски назив кривичног дела и које су одредбе закона при- мењене; в) на какву се казну осуђује оптужени или се по одредбама кривичног закона ослобађа од казне.

Пресуда има и друге садржаје, које чине одлуке о условној осуди, мери безбедности, имовинскоправном захтеву, урачунавању притво- ра или већ издржане казне, одлука о трошковима кривичног поступка и друге. После изрицања пресуда се објављује, што се може одложити за три дана, а у најсложенијим предметима за осам дана. По објављи- вању пресуде, председник већа ће поучити странке о праву на жалбу, о праву на одговор на жалбу, као и упозорити их да до правноснажног окончања поступка о свакој промени адресе обавесте суд.

Достављање објављене и писмено израђене пресуде врши се, по правилу, у року од 15 дана од дана објављивања, а у предметима за које је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво по- себне надлежности – у року од 30 дана од дана објављивања. Пресуда мора имати увод, изреку и образложење.

У образложењу пресуде којом је оптужени ослобођен од оптужбе или је оглашен кривим, суд ће изнети чињенице које је утврдио у кри- вичном поступку и из којих разлога их узима као доказане или недока- зане, из којих разлога није уважио поједине предлоге странака, дајући при томе посебно оцену веродостојности противречних доказа, којим разлозима се руководио при решавању правних питања, а нарочито при утврђивању да ли је оптужени учинио кривично дело и при при- мењивању одређених одредаба закона на оптуженог и кривично дело. Ако је оптужени оглашен кривим, у образложењу ће се навести и које чињенице је суд узео у обзир при одмеравању казне, којим раз- лозима се руководио када је нашао да треба изрећи строжу казну од прописане, или да казну треба ублажити или оптуженог ослободити од казне, или да треба изрећи казну рада у јавном интересу или одузи- мање возачке дозволе, или да треба изрећи условну осуду или судску опомену или меру безбедности, или одузимање имовинске користи или одузимање имовине проистекле из кривичног дела или опозва-

ти условни отпуст.

*Правни лекови* су редовни и ванредни. Редовни правни лек је жал- ба, која се може изјавити против првостепене пресуде, другостепене пресуде и решења. Ванредни правни лекови су захтев за понављање поступка и захтев за заштиту законитости.

*Жалба против првостепене пресуде* може се изјавити у року од 15 дана од дана достављања преписа пресуде, уз могућност проду- жења тог рока за највише 15 дана у нарочито сложеним предметима. Благовремено изјављена и дозвољена жалба против пресуде одла- же извршење пресуде, што значи да жалба има суспензивно дејство. Жалбу могу изјавити странке, бранилац и оштећени. У корист оптуже- ног жалбу могу изјавити и одређени сродници и њему блиска лица, а јавни тужилац може изјавити жалбу како на штету тако и у корист оптуженог. Могуће је и одрицање и одустанак од жалбе, изузев у од- ређеним случајевима. На пример, оптужени се не може одрећи права на жалбу нити одустати од изјављене жалбе, ако му је изречена казна затвора у трајању од 30 до 40 година или казна доживотног затвора.

Жалба треба да садржи: 1) означење пресуде против које се изја- вљује жалба; 2) основ за изјављивање жалбе (жалбени основи), што могу бити: а) битне повреде одредаба кривичног поступка; б) повреде кри- вичног закона; в) погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање; г) одлуке о кривичним санкцијама и друге одлуке); 3) образложење жал- бе; 4) предлог да се побијана пресуда потпуно или делимично укине или преиначи; 5) потпис лица које изјављује жалбу. Жалбени основи и пос- тупање с неуредном жалбом ближе су законски регулисани. Жалба се подноси суду који је изрекао првостепену пресуду, чије веће може, због чињеница и нових доказа изнетих у жалби, поново отворити главни пре- трес и наставити доказни поступак. У противном, жалбу и прибављени одговор на жалбу противне стране, са свим списима, првостепени суд ће доставити у довољном броју примерака другостепеном суду. Тај суд доноси одлуку о жалби у седници већа или на основу одржаног претре- са, с тим што претрес може одржати и само у односу на поједине дело- ве првостепене пресуде, ако се списи могу издвојити без штете за пра- вилно пресуђење. Другостепени суд испитује пресуду у оквиру основа‚ дела и правца побијања који су истакнути у жалби. Ако је изјављена жал- ба само у корист оптуженог, пресуда се не сме изменити на његову штету у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције. Другостепени суд може: 1) одбацити жалбу као неблаговремену, недоз- вољену или неуредну; 2) одбити жалбу као неосновану и потврдити пр- востепену пресуду; 3) усвојити жалбу и укинути првостепену пресуду и упутити предмет првостепеном суду на поновно суђење, или усвојити жалбу и преиначити првостепену пресуду. Сам ће пресудити ако је у ис- том предмету првостепена пресуда већ једанпут укидана.

*Жалба против другостепене пресуде* може се изјавити само про- тив пресуде којом је другостепени суд преиначио првостепену пресуду

којом је оптужени ослобођен од оптужбе и изрекао пресуду којом се оп- тужени оглашава кривим. О жалби против другостепене пресуде решава се сходном применом одредаба о поступку пред другостепеним судом. *Жалба против решења* органа поступка (тужиоца, суда или другог органа) донесених у првом степену утврђена је Закоником као право (на жалбу) странке, браниоца и лица чија су права повређена да могу изјавити жалбу увек када у Законику није изричито одређено да жалба није дозвољена. На пример, решења која се доносе ради припремања и одржавања главног претреса могу се побијати само у жалби на пре- суду. У суштини, овако предвиђеном жалбом на решење, Закоником се обезбеђује, без изузетка, право сваког на правно средство зајемчено Уставом, према коме свако има право на жалбу или друго правно сред- ство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу. То право се остварује било жалбом на

решење било жалбом на пресуду.

*Захтев за понављање кривичног поступка*, који је завршен правнос- нажном пресудом, ванредно је правно средство које пружа могућност да се, под условима прописаним у Законику, кривични поступак понови на захтев странке, браниоца и другог Закоником овлашћеног лица. У за- хтеву за понављање кривичног поступка мора се навести разлог на ос- нову кога се тражи понављање и којим доказима се поткрепљују чиње- нице на којима се захтев заснива. Поступак се може поновити само у корист окривљеног из разлога, ближе наведених у Законику, који се од- носе на недостатке предметне правноснажне пресуде, као што су њена заснованост на лажној исправи или исказу, да је пресуда донета услед кривичног дела тужиоца, судије или лица које је предузимало доказ- не радње и др. Ако из разлога наведених у Законику суд не одбаци за- хтев, суд ће, с одговором на захтев који прибавља од противне стране, евентуално прикупљеним доказима и провереним чињеницама, списе доставити јавном тужиоцу, који је дужан да их без одлагања, а најкас- није у року од 30 дана, врати са својим мишљењем. На основу резулта- та провере и евентуалне допуне, суд ће решењем уважити или одби- ти захтев за понављање кривичног поступка. Ако дозволи понављање кривичног поступка, суд у новом поступку није везан за решења донета у раније спроведеном поступку. Ако се нови поступак обустави до по- четка главног претреса, суд ће решењем о обустављању поступка ста- вити ван снаге ранију пресуду. Кад суд у новом поступку донесе пресу- ду: 1) изрећи ће да се ранија пресуда делимично или у целини ставља ван снаге или да остаје на снази; 2) у казну коју одреди новом пресудом урачунаће оптуженом издржану казну, а ако је понављање поступка од- ређено само за неко од кривичних дела за која је оптужени био осуђен, изрећи ће нову јединствену казну по одредбама кривичног закона. При изрицању нове пресуде, суд је не сме изменити на штету оптуженог у погледу правне квалификације кривичног дела и кривичне санкције

*Захтев за заштиту законитости* овлашћено лице може подне- ти, под условима прописаним у Законику, против правноснажне одлу- ке јавног тужиоца или суда или због повреде одредаба поступка који је претходио њеном доношењу. Захтев није дозвољен против одлуке о захтеву за заштиту законитости или због повреде одредаба поступка који је пред Врховним судом претходио њеном доношењу. Захтев за заштиту законитости могу поднети Врховни јавни тужилац, окривљени (искључиво преко браниоца) и његов бранилац. У захтеву за заштиту законитости мора се навести разлог за подношење, а према Законику има их више. Наиме, захтев се може поднети ако је правноснажном од- луком или одлуком у поступку који је претходио њеном доношењу: 1) повређен закон, тј. ако је правноснажном одлуком или у поступку који је претходио њеном доношењу повређена одредба кривичног пос- тупка или ако је на чињенично стање утврђено у правноснажној одлу- ци погрешно примењен закон; 2) примењен закон за који је одлуком Уставног суда утврђено да није у сагласности с Уставом, општеприх- ваћеним правилима међународног права и потврђеним међународ- ним уговорима; 3) повређено или ускраћено људско право и слобода окривљеног или другог учесника у поступку које је зајемчено Уставом или Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних сло- бода, као и додатним протоколима, а то је утврђено одлуком Уставног суда или Европског суда за људска права.

О захтеву за заштиту законитости одлучује Врховни суд, с тим што о захтеву поднетом због повреде закона одлучује само ако сматра да је реч о питању од значаја за правилну или уједначену примену пра- ва. Ако захтев решењем не одбаци из законских разлога, поступиће по њему и испитати га у прописаним границама, односно у оквиру раз- лога наведених под 1) до 3). Поводом захтева јавног тужиоца одлуку може укинути или преиначити само у корист окривљеног. О захтеву ће одлучити на седници већа, а може га одбити или усвојити. Пресудом о одбијању захтева, захтев ће одбити као неоснован ако утврди да не постоји разлог на који се подносилац позива у захтеву. Пресудом о ус- вајању захтева ће, према природи повреде: 1) укинути у целини или делимично првостепену одлуку и одлуку донету у поступку по редов- ном правном леку или само одлуку донету у поступку по редовном правном леку и предмет вратити на поновну одлуку органу поступка или на суђење првостепеном или апелационом суду, с тим да може на- редити да се нови поступак одржи пред потпуно измењеним већем;

2) преиначити у целини или делимично првостепену одлуку и одлуку донету у поступку по редовном правном леку или само одлуку доне- ту у поступку по редовном правном леку; 3) ограничити се само на то да утврди повреду закона, што ће бити случај кад усваја захтев поднет на штету окривљеног, не дирајући у правноснажност одлуке. На новом главном претресу надлежни суд ће бити дужан да изведе све процесне

радње и да расправи питања на која му је указао Врховни суд, а стран- ке могу истицати нове чињенице и подносити нове доказе.

#### *Кривична пријава*

*Подношење кривичне пријаве*, када се за то стекну услови, обавеза је и надлежне инспекције. Кривичне пријаве подносе се у складу с од- редбама Зaконика. Државни и други органи, дакле и инспекција, као и правна и физичка лица, дужни су да пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности. Ови субјекти пријављују кривична дела о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин, под усло- вима предвиђеним законом или другим прописом. Начин подношења кривичне пријаве Закоником уређен је тако да се пријава подноси на- длежном јавном тужиоцу, писмено, усмено или другим средством. Ако се кривична пријава подноси усмено, о њој ће се саставити записник и подносилац ће се упозорити на последице лажног пријављивања. Ако је пријава саопштена телефоном или другим телекомуникацијским средством, сачиниће се службена белешка, а ако је пријава поднесе- на електронском поштом, сачуваће се на одговарајућем носачу пода- така и одштампати. Ако је кривична пријава поднесена полицији, не- надлежном јавном тужиоцу или суду, они ће пријаву примити и одмах доставити надлежном јавном тужиоцу.

*Садржина кривичне пријаве* није строго прописана, јер представља

обавештење које подносе различити органи и недржавни субјекти, професионалци и лаици, правна и физичка лица с професионалним овлашћењима за прикупљање обавештења и без њих. Управо то што за кривичну пријаву није прописана форма, даје свима њима слобо- ду да као подносиоци кривичне пријаве што боље изнесу чињенично стање, односно опишу радње које по њиховом схватању представљају кривично дело. Разуме се, инспектор ће као професионалац увек на- стојати да у кривичној пријави пружи што потпунија обавештења и по- датке, а нарочито: личне податке о оштећеном кривичним делом; опис догађаја (околности, начин, место и време извршења и др.); попис и де- таљан опис отуђених или оштећених предмета и висину штете, ако је штету могуће утврдити или проценити; постављени имовинскоправ- ни захтев, ако постоји; податке који указују на лице које би могло бити учинилац кривичног дела; доказе којима подносилац пријаве поткре- пљује своје наводе или претпоставке. Уз кривичну пријаву инспектор ће доставити предмете, скице, фотографије, извештаје, списе о преду- зетим мерама и радњама, службене белешке, изјаве и друге материјале који могу бити корисни за успешно вођење поступка. У том циљу увек ће предузети и мере да би се сачували трагови кривичног дела, пред- мети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази. Гледано у целини, инспектор ће настојати да се из садржине

сваке његове кривичне пријаве и прилога уз њу могу извести битни закључци за даље поступање у предистражном поступку, као и да ње- гове пријаве и прилози буду главни извор јавног тужиоца о конкрет- ном кривичном делу и учиниоцу.

*Овлашћења инспектора* утврђена Законом о инспекцијском над- зору и другим законима од велике су помоћи у настојању да кривич- не пријаве које инспектори подносе буду садржајне и квалитетне. У те сврхе употребљива су сва овлашћења, како она која се односе на праћење стања и друга овлашћења превентивног карактера тако и овлашћења усмерена ка утврђивању чињеница, укључујући и обез- беђивање доказа. Неспорно је да постоји својеврсна корелативност из- међу кривичне пријаве, с једне стране, и резултата који се могу добити увидом у документацију, узимањем изјава, вршењем увиђаја и прегле- да, узимањем узорака ради испитивања, фотографисањем и снимањем простора и ствари, обезбеђивањем доказа и применом осталих овла- шћења инспектора, с друге стране. Примена тих овлашћења, у случају откривене незаконитости, може резултирати и подношењем кривичне пријаве. Та овлашћења су једнако важна и када инспекција мора јав- ном тужиоцу, на његов захтев, пружити потребна обавештења. У оба случаја је положај инспекције конкретнији и непосреднији од већине других органа и свих недржавних субјеката који су у обавези да под- носе кривичне пријаве или одговоре на захтев тужиоца. Овлашћења која инспекција има применљива су и далеко пре подношења и непо- средно уочи подношења кривичне пријаве, али и током поступања по кривичној пријави. У том циљу инспекција може, у складу са законом, остварити и потребну сарадњу с полицијом и другим органима. Доказе које прикупи применом својих овлашћења, инспекција може користи- ти за непосредно подношење кривичне пријаве, а када је то правно исправније или целисходније, може их уступити другом органу ради подношења кривичне пријаве. Од посебног значаја у овом погледу је међусобна сарадња инспекција.

Подношење кривичних пријава није примарни циљ планова ин- спекцијског надзора и рада инспекција. Подношење тих пријава је више последица примене ових планова, нарочито оних којима је рад инспекције добро проблемски оријентисан. То подразумева, између осталог, усмерење инспекције на кривична дела која су у непосредној вези с њеним делокругом. Другим речима, усмерење треба да буде на прогону учинилаца кривичних дела од чијег спречавања и сузбијања у највећој мери зависи стање у области за коју је надлежна инспекција. Инспекција, као ни други субјекти, није одредбама Законика ограни- чена у погледу кривичних дела за која би могла да подноси кривич- не пријаве, јер то и није материја овог процесног законика. То огра- ничење фомално не постоји, али се подношење кривичних пријава у пракси инспекције по природи ствари мора усмеравати на сузбијање

кривичних дела којима се штите вредности најближе повезане с де- локругом инспекције. У целини гледано, делокруг инспекције покрива велики број области које су уређене законима. У приручнику су при- казана нека од тих кривичних дела. За квалитет кривичне пријаве под- нете због било ког кривичног дела, поред садржине кривичне прија- ве у кривичнопроцесном смислу, неопходно је и добро познавање тог кривичног дела. Исто важи и за све друге кривичне пријаве и кривич- на дела којима се инспекције супротстављају приликом обављања по- слова из свог делокруга.

*Поступање по кривичној пријави* у надлежности је јавног тужиоца. Ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају до- вољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може: 1) сам прикупити потребне податке; 2) позивати грађане, под ус- ловима из Законика; 3) поднети захтев државним и другим органима (дакле и надлежној инспекцији) и правним лицима да му пруже потреб- на обавештења, с тим да у случају непоступања одговорно лице може бити новчано кажњено. Јавни тужилац, државни и други органи, од- носно правна лица дужни су приликом прикупљања обавештења од- носно давања података да поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

*Јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву* ако из саме пријаве проистиче да: 1) пријављено дело није кривично дело за које се гони по службеној дужности; 2) је наступила застарелост или је дело обухваћено амнестијом или помиловањем или постоје друге околности које трајно искључују гоњење; 3) не постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности. На ове разлоге надлежна инспекција мора да пази пре подношења кри- вичне пријаве. Ваља знати и то да у случају кривичних дела за која је прописана казна затвора до три године, јавни тужилац може одбаци- ти кривичну пријаву ако је осумњичени, услед стварног кајања, спре- чио наступање штете или је штету у потпуности већ надокнадио, а јав- ни тужилац, према околностима случаја, оцени да изрицање кривичне санкције не би било правично.

*Поводом поднете кривичне пријаве јавни тужилац може одложи- ти кривично гоњење* за кривична дела за која је предвиђена новча- на казна или казна затвора до пет година, ако осумњичени прихвати једну или више од следећих обавеза: 1) да отклони штетну последицу насталу извршењем кривичног дела или да накнади причињену ште- ту; 2) да на рачун прописан за уплату јавних прихода уплати одређени новчани износ који се користи за хуманитарне или друге јавне сврхе;

3) да обави одређени друштвенокорисни или хуманитарни рад; 4) да испуни доспеле обавезе издржавања; 5) да се подвргне одвикавању

од алкохола или опојних дрога; 6) да се подвргне психосоцијалном третману ради отклањања узрока насилничког понашања; 7) да извр- ши обавезу установљену правноснажном одлуком суда, односно по- штује ограничење утврђено правноснажном судском одлуком. У на- редби о одлагању кривичног гоњења јавни тужилац ће одредити рок у којем осумњичени мора извршити преузете обавезе, с тим да рок не може бити дужи од годину дана. Надзор над извршењем обавеза, на прописани начин, обавља повереник из органа управе надлежног за послове извршење кривичних санкција. Ако осумњичени у наведеном року изврши обавезу, јавни тужилац ће решењем одбацити кривичну пријаву и о томе обавестити оштећеног, а одредба о праву на приго- вор оштећеног неће се применити.

#### *ПРАВНИ ИЗВОРИ*

* 1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 – Амандмани I–XXIX, 16/22).
  2. Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС, 91/19 – др. закон, 91/19 и 112/22 – одлука УС).
  3. Правилник о обрасцу прекршајног налога („Службени гласник РС“, број 13/14).
  4. Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19).
  5. Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21

– одлука УС).

* 1. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправ- ној заштити малолетних лица („Службени гласник РС“, број 85/05).
  2. Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08).
  3. Закон о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19).
  4. Закон о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77 – испр., 14/85, 10/86 – пречишћен текст, 74/87, 57/89, 3/90; „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93 – др. закон, 31/93

– др. закон, 41/93 – др. закон, 50/93 – др. закон, 24/94, 28/96, 64/01, „Службени гласник РС”, број 101/05 – др. закон).

* 1. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 10/23).
  2. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, број 10/23).
  3. Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава („Службени гласник РС“, број 101/13).
  4. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18).
  5. Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС“, бр. 41/19 и 93/22).
  6. Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС“, број 83/19).
  7. Закон о јавном реду и миру („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 24/18).
  8. Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – одлука УС, 55/14, 96/16 – др. за- кон, 9/16 – одлука УС, 24/18, 41/18, 41/18 – др. закон, 87/18, 23/19 и 128/20–- др. закон).
  9. Закон о јавном окупљању („Службени гласник РС“, број 6/16).
  10. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС“, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон, 111/09, 104/13 – др. закон и 87/18).
  11. Закон о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/18 и 31/19);
  12. Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19).

# ВЕШТИНЕ ПОТРЕБНЕ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

# Уводна напомена

Као вештине потребне за вршење инспекцијског надзора доно- силац Програма за полагање испита за инспектора издвојио је скуп вештина које се тичу непосредне комуникације између инспектора и надзираних субјеката. Реч је о упознавању с основним правилима за остваривање успешне комуникације која се иначе користе у службеној комуникацији, али која се овде одликују посебним обележјима. Та обе- лежја су у вези с чињеницом да је инспектор у исто време овлашћено службено лице с одговарајућим законским овлашћењима која може да примени према надзираном субјекту, али и посленик управе која је оријентисана према својој сервисној улози. То је видљиво и из приро- де инспекцијског надзора, који је истовремено превентивног и корек- тивног карактера. Уз правила о комуникацији, садржину овог испитног предмета чине и основна знања о стресу и превазилажењу стреса, јер је посао инспектора неспорно од оне врсте послова чије је обављање тесно повезано с бројним ситуацијама које погодују настанку стреса.

# Први контакт инспекције и надзираног субјекта

#### *Појам првог контакта инспекција и надзираног субјекта*

*Први контакт, састанак и разговор* инспектора и одговорног, овлашћеног или другог лица (у даљем тексту: представник) надзира- ног субјекта је чин којим започиње интерперсонална комуникација, под којом се подразумева разговор између најмање две особе и која је различита од групне, масовне или друге врсте комуникације.

Добра интерперсонална комуникација део је обуке свих инспек- тора из тзв. меких вештина, као што су комуникација, опхођење, разу- мевање различитих психолошких профила личности. Те вештине изу- чавају се у оквиру редовне обуке о општим питањима инспекцијског надзора и у доброј инспекцијској пракси, али се могу продубљено изу- чавати и као део специјализоване обуке за вршење инспекцијског над- зора у појединим областима из свог делокруга. Степен квалификације инспектора може се у доброј мери проценити и кроз њихово пона- шање у интерперсоналној комуникацији, а она започиње већ првим контактом с представником надзираног субјекта.

Унапређењу интерперсоналне комуникације последњих година значајно су допринела законска решења којима су стандардизовани поступци и поступања инспектора у вршењу надзора, али и начини на који су субјекти обавезани да сарађују с инспектором. У том смислу, предвиђа се једнакост у поступању у истим или сличним ситуацијама. Ти поступци су универзални, независни од специфичности које имају поједине инспекције. Инспекторима су, небитно које су струке и у којој области врше инспекцијски надзор, обезбеђене јединствене процеду- ре, права и обавезе које им, између осталог, олакшавају и интерперсо- налну комуникацију.

Дужна пажња овим поступцима посвећена је у Кодексу понашања и етике инспектора (у даљем тексту: Кодекс). Чланом 9, изнад кога је наслов „комуникационе вештине“, инспекторима су дата два усмерења. Прво гласи да се према привредницима, лицима која раде у привред- ним субјектима и другим лицима инспектор опходи професионално, с дужним поштовањем, љубазно, пристојно и обзирно, заинтересовано, ангажовано и стрпљиво. Друго гласи да инспектор има овлашћење да од учесника у поступку и других лица захтева да се понашају пристој- но, обзирно, с дужном пажњом и поштовањем, као и да се уздрже од сваког поступка и понашања које би довело у питање углед државних органа. Успешна комуникација зависи, према томе, од обе стране – ин- спектора и надзираних субјеката или, краће речено, од свих учесника поступка инспекцијског надзора.

#### *Значај првог контакта, првог састанка и разговора с* одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта

Значај првог контакта је вишеструк. Први контакт значајан је због његовог конкретног циља, а још више због квалитета будуће сарадње двеју страна у обостраном интересу и, као најважније, због успешнос- ти инспекцијског надзора и, следствено томе, законитости и безбед- ности пословања и поступања надзираних субјеката. Од првог конта- кта често зависи да ли ће се и како развијати узајамно поверење двеју страна. Ако се такво поверење успостави, оно ће позитивно утицати на правовременост и потпуност увида у пословање надзираног субје- кта, испитивање примене закона и других прописа, као и спречавање и отклањање штетних последица по заштићена добра, права и интересе. Насупрот томе, када таквог поверења нема, биће теже и да се ваљано, а поготово брзо и неометано, испуне исти циљеви надзора.

Први контакт инспектора и представника надзираног субјекта има веће шансе да успе ако није оптерећен лошим предубеђењима о инспекцији и разним предрасудама и коментарима о раду инспекто- ра присутним у нашој пракси. У првој декади овог века, а и пре тога, привредни субјекти су перципирали инспекције као један од највећих

проблема и та се слика релативно споро мења. Зато инспектор, уз помоћ представника надзираног субјекта с којима комуницира, тре- ба већ од првог контакта да настоји да поправи „слику“ о инспекцији којој припада, без обзира на то каква је она код надзираног субјекта до тада била. Ако је била лоша, то ће бити теже, а ако је била добра или вредносно неутрална, биће лакше, што са по 50% зависи од оба учес- ника у комуникацији. Половина која зависи од инспектора је тежа, бу- дући да он по правилу тражи сарадњу, а надзирани субјекат има дуж- ност да је пружи.

Због тога инспектору није довољно само стриктно поштовање прописа, јер се оно подразумева. Потребно му је и културно комуници- рање с надзираним субјектом, а у конфликтним и сличним ситуација- ма и вешто комуницирање. Зато су, уз пажљив избор речи и позна- вање њихових значења, веома важне и технике активног слушања и ћутања, познавање невербалне и вербалне комуникације, различитих психолошких типова личности, начина превазилажења разних сметњи ефективној комуникацији, као и познавање других начела и правила за вођење успешне комуникације.

#### *Ефективна комуникација у оквиру првог контакта*

*Флексибилитет* као променљивост, савитљивост и прилагодљи- вост конкретним околностима, најважнија је карактеристика првог контакта с гледишта инспектора. По природи ствари, његов први кон- такт се разликује зависно од тога које он активности спроводи, од- носно које мере предузима, коју врсту надзора обавља и која овла- шћења примењује. Разликује се и по томе да ли путем конкретног материјалног акта (радње) поступа више ауторитативно, као представ- ник власти или, пак, мање ауторитативно, као представник јавне служ- бе (сервиса грађана).

Лична одговорност на којој се заснивају све и свака службена радња инспектора односи се подједнако и на његов први контакт. Лична одговорност га, на неки начин, „приморава“ да први контакт у потребној мери учини и индивидуализованим – прикладним конкрет- ној ситуацији и потреби примене овлашћења. Не треба, на пример, представнику надзираног субјекта на исти начин указати на потребу превентивног деловања ради спречавања могућег наступања незако- нитости као што му треба указати на утврђену незаконитост која може проузроковати или је већ проузроковала штетне последице по заш- тићена добра, права и интересе. У првом случају он се опомиње и са- ветује, у другом се према њему одлучно и нужно примењују прописане мере. Слично томе, неминовно се разликују први контакт инспектора с регистрованим и нерегистрованим надзираним субјектом. Много је сличних примера због којих, кроз стицање искуства, ваља развијати

„осећај за меру“ при првом, али и свим каснијим контактима. У сваком случају, уз потребна знања и вештине, кључ успеха је складна комби- нација службеног ауторитета и личних квалитета инспектора, без ин- тимизације са саговорницима.

*Правила службе у вези с првим контактом* обухватају прописана и друга општа правила чијом применом инспектори могу олакшава- ти своју комуникацију с представницима надзираних субјеката. Пре свега, инспектори се у обављању инспекцијских послова морају од- носити уљудно према свима, а у примени овлашћења поступати хума- но и поштовати достојанство, углед, част и права представника надзи- раног субјекта. Да би ефикасно обављао послове, спречавао могуће конфликте и, при томе, водио рачуна о себи и другима, инспектор из- грађује добре односе с представницима надзираног субјекта. Пре по- четка инспекцијског надзора уручује налог за инспекцијски надзор и представља се на прописан начин, а пре примене овлашћења саопшта- ва и разлоге за ту примену. Обавезно поздравља присутне, наводи раз- лог свог присуства, комуницира на начин који је присутнима прихва- тљив, ни превише формалан ни превише неформалан (интиман) и не злоупотребљава на било који начин свој положај у датој ситуацији. Уколико је целисходно да се о нечему сложи с присутнима, учиниће то што пре, вербално и/или својом акцијом. Тако ће омогућити саго- ворницима да сами одреде колико ће бити удаљени током разговора, односно да одреде свој тзв. персонални простор. Неће никога доди- ривати, нити се наслањати на лица и предмете. Неће давати„климава“ обећања. Издаваће директно једноставна и разумљива упозорења и наређења. Ограничења неопходна због личне безбедности тако ће и објаснити, уз проверу да ли је лице разумело дате разлоге.

На првом контакту, састанку или разговору, као и увек за време вршења службе, инспектор мора изгледати уредно, без обзира на то да ли тај контакт остварује у цивилном оделу као већина инспектора или у униформи као мањи број инспектора. Одела морају бити чиста, а опрема исправна. На видљивим деловима и оделу (или униформи) не сме бити накита, неприкладних каишева, сатова или других предмета који одударају од службеног изгледа. Целокупан изглед инспектора и његов наступ према надзираним субјектима треба да буде прилагођен остваривању циљева Кодекса, као што су оснаживање интегритета и професионалних и етичких норми понашања инспектора, унапређење угледа инспекције и инспектора, јачање поверења у инспекцију и рад инспектора и унапређење професије инспектора.

*Почетак првог контакта* је сусрет саговорника који претходи почет- ку комуникације. Инспектор своју комуникацију с представником над- зираног субјекта и другима треба да започиње у природном положају, којим не оставља утисак несигурности нити агресивности. То би саговор- нику требало да означи његов „позив“ на разговор и озбиљност намере

да изврши службени задатак. Не би требало једну руку да придржава дру- гом, јер би то био знак несигурности. Не би требало ни да укрсти руке на грудима или да их држи иза леђа, јер би то био знак агресивности. Инспектор мора препознавањем невербалних сигнала да буде припра- ван да избегне евентуалну агресивност саговорника, на пример оног који често кружи очима слева надесно, брише дланове о своју одећу, про- пиње се и подиже браду навише како би „с висине“ гледао инспектора.

*Невербални део првог контакта* омогућава инспектору да се усредсреди на што бољи однос са саговорником и на идеју о томе како да започне разговор. Од тога зависи почетни успех комуникације, а по- том и тачан пренос и разумевање порука које се размењују. Без обзира на то што невербална комуникација увек нешто „говори“, она не може бити основа за просуђивање о личности саговорника на основу пр- вог утиска. Инспектор треба да води рачуна и о сопственим гестовима, положају тела и другим невербалним сигналима. Важан је изглед, на- чин руковања, контакт очима, гестикулација и комплетан први утисак, којем велики број људи верује више него другом утиску, као што чес- то више верује невербалној него вербалној комуникацији. Моћ првог утиска јесте велика, али не и пресудна за исход првог и каснијих разго- вора. Осим тога, први утисак може и да превари, као што то могу и тон гласа, спуштање или подизање гласа, успорен или убрзани говор, паузе у говору, наглашавање појединих речи и други чиниоци паравербалне комуникације (истовремено и невербалне и вербалне).

*Вербални део првог контакта* заснива се на правилном говору, као једном од најбитнијих услова да саговорник разуме изговорено на исправан начин. У том говору има места за афирмацију пристојног и културног обраћања, кроз љубазност, тактичност, спремност на пру- жање помоћи. Уз то, мирним и сталоженим тоном говорник показује да му је стало до саговорника и подстиче његово разумевање за сопс- твене потребе. Такав вербални приступ је за инспектора бољи него да циљ своје посете нагло наметне и тако подстакне саговорника да његов унутрашњи циљ буде да не удовољи захтеву. Продуктивније је у разго- вору уљудно се позвати на заједнички интерес обеју страна (јавни и по- словни), него се искључиво позвати на сопствени статус и овлашћења, односно права, дужности и одговорности. За време разговора сме се другоме упадати у реч, нарочито ако се не слажемо с оним што саговор- ник говори. Правило је, међутим, да говор треба започети тек кад саго- ворник заврши свој говор. Да бисмо били сигурни да је то учинио, по- четак сопственог говора можемо најавити благим покретом главе или подизањем руке. Најважније је све време задржати поштовање пре- ма другоме и издржати до краја како би се остварила сврха разговора. *Ефективна комуникација приликом првог контакта*, првог састан-

ка и разговора, јесте она комуникација којом је постигнут позитиван резултат, мерен у односу на циљ комуникације. С обзиром на сврху и

делатност инспекције, њени припадници практикују углавном истра- жујући стил комуницирања. Они у таквој комуникацији трагају за не- чим и, с тим у вези, изражавају службени став, објашњавају, аргумен- тују, анализирају, дају предлоге и сугестије, користе отворена питања и алтернативе, тестирају, траже одговоре и проверавају их. Циљ им је да упознају и истраже стварност, открију и разјасне неки случај или си- туацију, дођу до нових сазнања, података, обавештења и информација од значаја за делатност инспекције. За инспекторе је позитиван резул- тат првог контакта постигнут ако је делимично или, још боље, у потпу- ности остварен циљ комуникације. Ако је циљ делимично остварен, могу после првог уследити други и даљи контакти, а ако је циљ оства- рен у потпуности, за поновним контактима по истом питању неће бити потребе. Ако циљ из објективних разлога није могао бити остварен, а први контакт је протекао коректно, та коректност често оправдава претпоставку да ће будући контакти бити успешнији. О препознавању и превазилажењу субјективних и других сметњи за ефективну комуни- кацију биће речи касније у оквиру посебног питања.

# Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења

**и понашања и тактичке комуникације**

*Активно слушање у комуникацији* је право слушање и разумевање порука које се међусобно размењују. Оно је један од главних прин- ципа језичке комуникације. „У принципу, сваки језик је прикладно и довољно средство за обављање комуникацијских потреба заједни- це којој служи“, истиче један наш познати лингвиста, додајући томе да

„друштвена комуникација путем језика има два главна вида: изража- вање и саопштавање“. Саопштавање треба саслушати и протумачити, односно саопштено треба чути и разумети. Често је већа вештина до- бро слушати него добро говорити.

Колико је комуникација тешка и компликована, показује нам тео- рија о тзв.„квадрату вести“, чији је аутор један немачки теоретичар. Та теорија указује на чињеницу да свака информација, сваки исказ који се размени између пошиљаоца и примаоца има вишеструко значење. Наиме, оно што пошиљалац каже може се тумачити на четири начина, јер по овој теорији, ми слушамо са „четири уха“ (тј. на четири начина) и реагујемо у зависности од тога које је ухо у том тренутку активирано. Једно од следећа четири уха у датом тренутку може бити активирано: за чињенични садржај („о чему говорим“), за информацију о мени лич- но („шта желим да кажем о себи“), за однос („шта мислим о теби, какви су наши међусобни односи“) или за апел („какву твоју реакцију желим“). Упитно је шта су чула преостала три уха од којих, такође, зависи наша реакција на оно што је наш саговорник управо изговорио.

Вредност теорије о слушању„са четири уха“ потврђује се кроз сва- ку језичку комуникацију и тако нас подсећа на неслушање као узрок лоше комуникације. Зато се и од инспектора тражи да уме да слуша саговорника. То није лако научити, јер право слушање је много више од обичног слушања речи друге особе. Оно захтева улагање напора и пуну концентрацију да би се разумела порука саговорника. Активно слушање можете постићи само ако: изгледате заинтересовано; поста- вљате питања; не постављате много питања; тестирате своје разуме- вање поруке; оцените целу поруку; водите белешке ако за то постоје услови. Препреке у томе могу бити разне, како преокупираност соп- ственим другим мислима тако и саговорникови опрезни, индиректни или преопширни одговори. Зато је важно да будете пажљиви и кон- центрисани, с тим да се, у мери у којој је то могуће, уживите у положај саговорника, без обзира на то да ли се с њим слажете или не слажете. Покажите заинтересованост за саговорника и његове информације, а оставите му и простора да се „поправи“ током разговора. Слободно по- стављајте питања како бисте комплетирали добијене податке и увери- ли се да сте добро разумели оно што сте чули од саговорника.

*Повратна информација* представља одговор примаоца на при- мљену поруку. Она показује да ли је прималац тачно разумео поруку. Инспектори треба да обрате пажњу на повратне информације, јер им оне могу показати како су њихове поруке примљене – позитивно или негативно. Могу, на пример, да укључе одавање признања за добро обављен посао или неку замерку саговорнику.

Много је случајева у којима је сасвим примерено послужити се повратном информацијом. На пример, требало би да дате другима до знања:

* да не схватате шта су хтели да кажу;
* да вам се допада нешто што су рекли или учинили;
* да се не слажете с њима;
* да мислите да мењају тему или се врте у круг;
* да почињете да се нервирате;
* да сте повређени или да вам је непријатно.

Повратна информација помаже вам и да останете у додиру са својим реакцијама како бисте могли да се изборите с њима пре него што се претворе у озбиљна негативна осећања фрустрације, гнева, повређености, пораза, дефанзивности, депримираности, зависности, страха или незаштићености.

Има неколико општих упутстава за давање повратних инфoрма- ција. Пре свега, треба водити рачуна о томе да ли је прималац спре- ман и бити конкретан. Коментаре треба заснивати на чињеницама, а не на емоцијама. Има и ближих упутстава у вези с давањем повратних информација: 1) пошто се догађај десио, дајте повратне информације што пре можете, јер што мање времена прође, то је боље; 2) одаберите

погодан тренутак и место на коме ћете бити насамо ако је то потребно;

1. концентришите се на једну ствар, и то ону која може да се промени;
2. затражите сарадњу и будите вољни да помогнете; 5) охрабрите при- маоца да узврати повратним информацијама.

И за примање повратних информација има неколико упутстава: 1) изјасните се у вези с чим желите да примите повратне информације;

2) проверите да ли сте добро схватили оно што сте чули; 3) покажите своју реакцију на повратну информацију.

*Парафразирање* је понављање, препричавање својим речима оно- га што је саговорник рекао, како би се разговору дао нови подстицај. Парафразирањем показујемо саговорнику да га пажљиво слушамо, да разумемо оно што нам говори и да уважавамо његово мишљење. Тако градимо „вербални мост“ који помаже да се разговор настави.

О парафразирању ваља знати следеће: 1) свако парафразирање подразумева вештину активног слушања; 2) онај ко је добар у параф- разирању никада не мења суштину исказа саговорника и увек пази да не „ставља своје речи у уста другој особи“, јер то може чињенично да промени информацију; 3) парафразирање је моћно оружје у комуни- кацији, тако да инспектор може да провери да ли је исказ саговорни- ка добро разумео и протумачио, а, ако је потребно, и да попуни праз- нине или исправи грешке.

За разлику од наведеног о активном (правом) слушању, неслушање је један од важних узрока неспоразума у комуникацији о коме ће кас- није бити речи у оквиру посебног питања.

*Самопоуздано, професионално и етичко (морално) опхођење и по- нашање у комуникацији* заснива се на неким од прихватљивих правила за побољшање вербалне комуникације. Зато би требало да:

* верујете да је добра комуникација могућа;
* уколико сте у могућности, одаберете што повољније време и ме- сто за разговор, јер се добра комуникација не може обавити на брзину и у неповољном окружењу;
* увек дате приоритет непосредној комуникацији уместо било ког облика онлајн комуникације, јер тако имате бољу невербалну ко- муникацију и сагледавате околности у којима се она одвија;
* ви говорите, а не да очекујете да комуникација почне од друге особе;
* примените технике активног слушања о којима је било речи;
* будете директни и јасно кажете шта желите, али уз поштовање и љубазност као темељ сваке добре комуникације;
* не заборавите да монолог није комуникација и да повратна ин- формација није прикривена критика, а уколико сте под великим стресом, направите паузу уместо да стрес „говори“ уместо вас;
* се усредсредите на приоритете, нагласите суштинске ствари и избегавате разговор о свему и свачему.

*Култивисан говор* је најпожељнији у комуникацији. Придају му се и значења профињен, образован, културан, негован и слична, али га је зато и тешко дефинисати. Требало би да има неке особине које одгова- рају тим значењима, а неке од њих је могуће приметити због каракте- ристичних речи за тај говор. У најзначајније међу њима спадају речи као што су: изволите, молим, хвала, опростите. Ове речи олакшавају опхођење и разговор и често омогућавају да се одређени послови и односи лакше и брже позитивно развијају. Све што желите да добијете од другога затражите речима молим или извините, а завршите речима хвала или опростите. Ако неком нешто дајете, нудите или пружате, ко- ристите реч изволите, као и када неког пропуштате испред себе или му уступате место. Речју молим почните сваку своју молбу или захтев. Речи извините и опростите употребите кад ословљавате неког непо- знатог да бисте добили потребну информацију, ако сте нешто погреши- ли у кретању, при уласку и изласку из просторије или превозних сред- става, ако сте прекинули некога у разговору или учинили ма шта што није у складу с лепим понашањем. Те речи ће помоћи да вам не заме- ре много на погрешном поступку или неспретности.

Извесно је да култивисани говор не обухвата особине које су су- протне наведеним значењима појма култивисан, тј. псовке, друге руж- не речи, увредљиве, омаловажавајуће и сличне речи. Култивисан говор, по природи ствари, једна је од особина култивисане особе, на- учене да се у животу одржава и понаша у складу с усвојеним принци- пима који владају у друштвеној заједници.

*Култура говора* је, по речима једног нашег лингвисте, „степен уса- вршености властитога говора, тј. овладавања вјештином правилног, та- чног и течног исказивања властитих мисли и осјећања и успјешне ко- муникације с другим члановима говорне заједнице“. Изразу „култура говора“ дају се и друга значења, слична, али и проширена. Указује се на то да да је реч о вештинама и знању особе која јој пружају компетент- но коришћење језика у комуникацији – и у писменом облику и у усме- ном говору. То укључује способност изговарања без грешке одређених речи или фраза, као и коришћење изражајних средстава говора. Од те способности зависе успешност опажања и преношења информација односно комуникативни квалитети у језичкој комуникацији. У крајњем, од тога зависи и сврсисходност комуникације. Цео овај процес повезан је с етичким аспектом културе говора, односно правилом језичке кому- никације да се не сме вређати или понижавати саговорник.

*Говорни бонтон* требало би поштовати у свима врстама разгово- ра*.* Као што има разних друштвених ситуација, тако има и разних врс- та разговора, од обичног, свакодневног, до врло озбиљног који захтева добро познавање теме на коју се разговара. Неколико је општих савета. Прво, кад год је то могуће треба избегавати разговоре којима би се дру- гима могло покварити добро расположење. Ником не треба повредити

осећања и сваки разговор треба обављати уљудним речима. Друго, не треба говорити много о себи, јер је то скоро увек досадан и неугодан разговор за другога. Ако разговарате с особом коју сте тек упознали, онда је најбоље да одаберете неку општу тему, а да избегавате разго- вор личне природе. Треће, треба бити стрпљив, јер ко нема стрпљења да другог саслуша прави основну грешку у разговору. Четврто, водите рачуна о томе да током разговора не постанете досадни или наметљиви и пустите друге да кажу шта имају. Имајте у виду да вам превише речи, као ни потпуна тишина, неће користити. Пето, не треба се упуштати у детаље које слабије познајете. Тада је најбоље саслушати саговорника и сачекати тренутак када можете дати сигуран суд. Супротно мишљење од вашег не треба да вас испровоцира да узвратите непристојно.

Још неколико савета: 1) другоме никад не кажемо да лаже, него да

се можда вара; 2) када прилазимо другима, први их поздрављамо; 3) не омаловажавамо саговорнике; 4) не упадамо у реч кад други говоре; 5) никад не зевамо током разговора; 6) престајемо да говоримо кад неко не показује вољу да нас слуша; 7) не реагујемо на незнање или погреш- но изговорене речи саговорника; 8) не размећемо се својим образо- вањем, пореклом или другим својствима; 9) користимо лична имена, а не заменице „он“ или „она“; 10) не започињемо разговор који остали не разумеју или у њему не могу да учествују; 11) не шапућемо, нити се дошаптавамо; 12) не употребљавамо стране речи ако постоје наше или ако нисмо сигурни у њихово значење; 13) не гестикулирамо и не доди- рујемо саговорнике; 14) не користимо поштапалице.

# Невербална комуникација – облици и значај

#### *Појам, облици и значај невербалне комуникације*

Невербална комуникација представља начин споразумевања који обухвата више од изговорених и писаних речи. Назива се и говором тела, а по правилу се одвија несвесно. Открива унутрашња осећања и однос саговорника према окружењу. Невербални сигнали неке особе показују како би желела да је доживе саговорници или други присутни.

Невербална комуникација обухвата низ радњи, међу којима су и: 1) мимика (гримасе, мрштење чела, колутање очима, подругљиво смешкање, избегавање погледа и сл.); 2) гестикулација (покрети руку и тела, нпр. сигнализирање „стоп“ руком, показивање прстом на неку особу, гледање на сат док неко други говори, или показивање разу- мевања, пажње и брижног става према саговорнику); 3) држање тела (стегнуте песнице показују љутњу, опуштена рамена равнодушност и незаинтересованост, прекрштене руке неспремност за отворену кому- никацију и сл.). Поред наведеног, невербална комуникација обухвата и покрете у простору, ритам и тоналитет говора, боју гласа и одевање.

Функције невербалне комуникације су: изражавање емоција; изра- жавање узајамних ставова; презентовање властитих особина; праћење, подршка и допуна вербалне комуникације; замена за вербалну кому- никацију; конвенционално изражавање разних врста социјалне актив- ности. На важност невербалне комуникације указују резултати бројних истраживања. Према некима од њих, порука се при комуникацији ли- цем у лице преноси: говором тела – 60%, тоном гласа – 30%, речима – 10%, док је приликом презентације пред групом људи, 55% утисака одређено говором тела (држањем, гестовима, погледом), 38% интона- цијом и само 7% садржајем презентације.

*Невербални знакови* су *паралингвистички*, *кинезички* и *проксемич- ки.* Невербални знакови су несвесни, а значења им се донекле разли- кују у појединим културама. Замењују и наглашавају вербалну поруку, али могу да буду и у нескладу с њом. У случају кад говор саговорника није усклађен с његовим говором тела, поверење треба указати невер- балним знаковима. По правилу, невербалне знакове је теже одглуми- ти него вербалне. Стога је значај невербалне комуникације и у послу инспектора велики.

*Паралингвистички знакови* у комуникацији су разни пропратни шумови и звукови при изговарању гласова, речи, целих речи и рече- ница, као и посебни гласови и њихове комбинације које прате говор, а не формирају речи. Разликују се две групе паралингвистичких знакова:

* 1. Паралингвистички знакови у ужем смислу нису везани за гра- матичку структуру, али могу да пруже информације о расположењу и ставовима саговорника (плакање, смех, врисак, узвици „ох“ или „ух“, варијације у брзини, висини и јачини изговарања гласова у речи и сл.). На основу тих знакова, а без обзира на граматички облик и садр- жај изговорених реченица, може се стећи утисак о емоцијама, ин- терперсоналним ставовима и неким карактеристикама личности говорника;
  2. Прозодијски паралингвистички знакови важни су за схватање основног смисла вербалног исказа, тј. да ли се реченицом нешто твр- ди, пита или наређује. Они су елемент граматичке структуре језика. То су карактеристике начина изговарања реченице које се везују за њен садржај и утичу на њен смисао. То могу бити ритам, модулација и на- глашавање речи у реченици и пауза међу речима.

Функције паралингвистичких знакова су: 1) изражавање емоција: слаб или висок глас, брз темпо говора, неправилна модулација; жалост: тих, низак глас, спор темпо, неправилне паузе у говору, нејасно изгова- рање гласова; 2) означавање интерперсоналних ставова: пријатељски или непријатељски став, доминантан или субмисиван (потчињен); 3) оцењивање црта личности; 4) оцењивање демографских обележја: пол, узраст, регионална и национална припадност (акценат, артикулација гласова и темпо говора); 5) остваривање вербалне комуникације.

*Кинезички знакови* обухватају неколико група:

1. Фацијална експресија (покрети лица) чест је невербални сиг- нал при комуницирању. Мноштво мишића и изграђена структура омо- гућују богату изражајност лица. Многи делови лица могу се покретати и мењати: очи и предео око очију, уста, обрве, капци, чело, боја, као и затегнутост коже и лице у целини. Покрети тих делова, а још више њи- хове комбинације, као и разне врсте и нијансе реаговања на информа- ције примљене од саговорника, могу да послуже за изражавање пси- хичких стања и својстава;
2. Усмеравање погледа је део сваке конверзације, као и када се она жели успоставити и тек предстоји. Има важну улогу и током конверзације у прикупљању обавештења од саговорника. Уобичајено је мишљење, мада не и тачно, да особе које скрећу поглед не говоре истину;
3. Покрети руку, који су најчешћи током комуникације, откривају степен емоционалне узбуђености, а многи положаји тела интерперсо- налне ставове;
4. Покрети главе и њени различити положаји такође су веома чес- ти у комуникацији. Као што управљају поглед, људи и главу више ок- рећу према особама које воле, према онима које имају виши статус и према онима од којих зависе. Уздигнуто држање главе јавља се често код људи с вишим друштвеним статусом и оних које теже за домина- цијом и истицањем;
5. Држање тела указује на ставове према саговорнику у комуни- кацији. Већа или мања непосредност долази до изражаја у нагнутости тела према особи с којом комуницирамо, просторној близини, доди- ривању, усмерености погледа.

*Проксемички знакови* у комуникацији разврставају се у три главне врсте просторног понашања током комуникације. То су: 1) физичка раз- даљина или близина међу учесницима комуникације; 2) положај који учесници комуникације заузимају једни према другима; 3) субјектив- ни однос учесника комуникације према простору у коме делују и пре- ма особама у том простору, тј. територијално понашање.

Један научник, који је проучавао близину као елемент комуника- ције, разликује четири дистанце које се у одређеним ситуацијама зау- зимају и говоре о односу једног од учесника интеракције према дру- гоме. Гледано од мањег ка већем растојању између учесника, то су: интимна дистанца; персонална дистанца; социјална дистанца; јавна дистанца. О поступању инспектора у вези с тим дистанцама, односно персоналним простором саговорника, биће касније речи у оквиру од- говарајућег питања.

Други важан проксемички комуникациони знак јесте положај који учесници комуникације заузимају једни према другима, што се може уочити према распореду седења две особе за истим столом: а) једна насупрот другој за супротним странама стола најчешће седе особе ис-

тог пола када расправљају о некој ствари о којој постоје различита мишљења; б) један до другог за најближим странама стола најчешће седе пријатељи који слободно разговарају; в) једно до другог за истом страном стола најчешће седе када разговарају особе различитог пола међу којима постоји наклоност; г) међусобно удаљене, близу углова исте стране стола, најчешће седе две особе које тренутно не желе да буду у контакту; д) међусобно удаљене, близу дијагоналних углова сто- ла, најчешће седе две особе које се не воле и не желе да ступе у контакт.

#### *Опажање особа и гестикулације*

Опажање особа је сложен процес који подразумева процену/оце- ну особина, емоција, темперамента, мотива и других личних својстава појединих физичких лица. При томе утицај има драж (стимулус), као свака физичка или хемијска промена у енергији која делује на наша чула (звук, светлост и др.). Опажање особа подразумева узајамно де- ловање посматрача и посматраног и разликује се од опажања физич- ких објеката чије се посматрање може прекидати и настављати јер су стабилни и нису подложни битним променама.

Чиниоци који утичу на опажање су нарочито: селекција или избор дражи, што зависи од мотивације, културе и других чинилаца; први ути- сак (импресија), који се чврсто одржава и утиче на даље опажање; сте- реотипно гледање на људе под којим подразумевамо упрошћене, чес- то сасвим неосноване слике о појединим групама људи.

Чиниоци који утичу на тачност опажања су:

* особине онога кога опажамо, јер човек тачније опажа оне особе које непосредније и отвореније манифестују своје особине, као и оне особине које су изразитије и развијеније;
* особине онога који оцењује, јер у те особине спада, пре свега, ис- куство о понашању људи, интелигенција, критичност према само- ме себи, заинтересованост за психички живот, непристрасност и опрезност у доношењу судова.

*Грешке у опажању*, односно погрешне оцене, много су чешће при опажању особа него при опажању физичких објеката. Три су главна разлога за то: прво, има мање поузданих ослонаца за опажај; друго, тешко је остати непристрасан; треће, много је посебних чинилаца који утичу на објективност опажања (особине опажаних особа, њихова зат- вореност и суздржаност у испољавању емоција, намерно нетачно и лажно приказивање себе самог и др.).

Грешка хало-ефекта јавља се када оцењујемо према првом, опш- тем утиску, или према једној особини. На пример, дотераног директо- ра који делује начитано и културно се опходи проценићемо као доброг, а не као некога ко крши закон, иако он то можда чини; када прозове ученика који има све петице, а који тог дана није показао баш добро

знање, наставник ће му дати већу оцену него неком ко исто толико зна и има слабије оцене.

Грешка централне тенденције настаје када се оцењивач плаши да не направи велику грешку у оцењивању, па прибегава средњим оце- нама јер ће тако грешка бити најмања. На пример, шеф увек оцењује запослене оценом добар (три).

Грешка метафоричке генерализације (логички неосновано закљу- чивање) испољава се у склоности ка томе да се на основу физичких особина оцењују психичке особине. На пример, особама с наочарима или високим челом често се приписује висока интелигенција; особама с грубом кожом чешће се приписује емоционална грубост него онима које имају нежну кожу.

Стереотипно опажање означава склоност особе да занемари ин- дивидуалне разлике и да свој утисак или оцену о појединцу заснује на податку о његовој групној припадности. На пример, све професо- ре оцењујемо као расејане, све таште као жене које стално критикују своје зетове. Веома су проширене етничке стереотипије – неоправда- но придавање одређених особина свим припадницима одређеног на- рода (сви Енглези су хладнокрвни, сви Роми краду, сви Италијани су живахни).

Атрибуција при оцењивању неке особе односи се на узроке по- нашања. Истраживања показују да се туђе понашање често објашња- ва унутрашњим узроцима, а властито спољашњим (када добије пети- цу ученик каже: „Добио сам петицу“, а када добије јединицу: „Дао ми је јединицу“).

*Гест* је свака радња којом се посматрачу шаље неки видљиви знак. Гестови представљају начин на који се користе руке и шаке. Да би та радња постала гест, треба да је виде други људи, којима мора да пре- несе неку информацију. Осим радњи које смо рођењем програмира- ни да чинимо, све остале несвесне и свесне гестикулације стичемо.

Истраживачи препознају три типа стицања гестова: самооткри- вање, несвесно копирање и смишљено понављање. У самооткривање спада прекрштање ногу и скрштање руку, при чему људи прибегавају оним положајима који су им удобни, а они их откривају. Несвесно ко- пирање потиче од онога што смо и против своје воље прихватили од утицајних особа у својој култури или супкултури, а односи се на на- чин на који стојимо, ходамо, одмарамо се, смејемо или гестикулира- мо. Некада чак целе породице имају исте изразе лица које су њихови чланови несвесно копирали једни од других. Смишљено понављање је, на пример, намигивање, руковање, прављење знака V.

Знакова који за посматрача могу представљати видљиву поруку је више, а карактеристични су: 1) знакови супериорности – руке иза главе, истицање палчева, маршевски корак, руке иза леђа; 2) знакови самоуверености – гледање саговорника у очи, прављење пирамиде

рукама, забацивање главе и дување дима увис; 3) знакови доминације при руковању: а) особа пружа руку с дланом окренутим надоле како би приморала особу с којом се рукује на окренутост свог длана нагоре, али због неприхватања таквог положаја потчињености, руковања се обично завршавају чврстим стиском с вертикалним длановима и пара- лелним палчевима; б) особа при сусрету с другом особом употребљава обе руке, тако што руковање једном руком појачава употребом и друге руке; 4) знакови одбране и дефанзивних радњи (прекрштање руку): а) основно прекрштање – обе руке прекрштене су на грудима, с једном подлактицом преко друге; б) прекрштање руку с хватањем – обе руке прекрштене су на грудима, а свака шака чврсто стеже по једну надлак- тицу; в) прекрштање са стегнутим песницама – руке су прекрштене, а песнице стиснуте; г) непотпуно прекрштање – шака једне руке хвата другу руку; д) прикривено прекрштање – руке су заштитнички поста- вљене испред тела, али тако да покрет изгледа као да је учињен случај- но (једну руку пребацујемо преко тела да видимо да ли је торба коју др- жимо у другој руци добро затворена, чашу за вино држимо с обе руке, руком исправљамо манжетну или дугме на њој).

Извршиоци кажњивих дела покушавају у разговору да прикрију своје право расположење, поготово када не признају дело. Таква скри- вена емоција открива се аутоматским покретима које не успевају да са- владају, јер пригушени покрет бива замењен другим који га открива. Тако, на пример, док осумњичени настоји да покаже равнодушност, по покретима његових ногу, које нервозно премешта ударајући по неком ритму, уочава се да је реч о пригушеној емоцији. Активности којима осумњичени прикрива напетост када лаже могу бити:

* лични гестови (чеше се и штипка; повлачи нос или уво; облизује усне; кашљуца или шмрца; уздише и зева; загледа нокте, грицка их; брише зној с дланова, чела и врата; крцка зглобовима; лупка стопалима, њише њима; цупка ногом);
* гестови дотеривања (дотерује одећу; отреса прашину, склања длаке, извлачи кончиће; намешта косу, увија праменове);
* гестови подршке и заштите (наслања главу или браду на руке; прекршта руке или ноге; крије уста или очи; крије шаке или сто- пала);
* „спољни“ гестови (пуши, игра се предметима, навија сат, намешта накит).

# Разумевање различитих психолошких типова личности

Психолошки типови личности дуго су предмет интересовања и изучавања. Од како је Карл Густав Јунг пре више од сто година при- метио да, поред многих индивидуалних различитости људске психо- логије, има и типских разлика и нарочито издвојио два типа које је

означио као *интровертни* и *екстравертни* тип, развој изучавања психолошких типова личности снажно је убрзан. Тај развој довео је и до бројних других класификација психолошких типова личности, али није оповргао Јунгову тезу да у сваком типу личности има и особина другог типа личности. Јунгов екстравертни тип окренут је ка спољнем свету уз присуство интровертности, а интровертни тип окренут је ка унутрашњем свету уз присуство екстравертности. И у каснијим поде- лама других аутора на више од два типа личности важи исти принцип, тј. да у сваком типу доминира једна особина, а дуге особине (доми- нантне у другим типовима) у хијерархизованом поретку присутне су као пратеће у том типу.

*Сазнавање личности* је тешка мисија и за науку, јер је личност вео- ма сложен феномен. Истиче се да постоји више начина сазнавања лич- ности, односно начина на који се она понаша, мисли и осећа. Свака личност је јединствена, има свој идентитет који остаје исти током жи- вота, али се у том оквиру и непрекидно мења и развија. Своја сазнања и претпоставке о томе шта је личност, из чега се састоји и како она функционише, разни аутори систематизују стварајући теорије лично- сти. (Теорија је уређени скуп исказа о некој појави из којег се могу де- дуковати хипотезе. Те хипотезе се подвргавају провери, путем науч- ног метода.)

Постоји већи број теорија личности, а, уопштено гледајући, постоје две врсте теоретичара личности. Једни се залажу за строгу употреб- ну научног метода, док други предност дају доживљајима и покушају сазнавања целовите личности. Првима се замера да „распарчавају“ и потом„делове личности“ не могу или уопште не покушавају да доведу у однос једне с другима. Другима се замера да често нису на чврстом научном терену, јер доживљаје је тешко изазивати и мерити у експе- риментима. Неки психолози сматрају да личност не може да се мери, а други да може, баш као и било која друга појава која је предмет науч- ног истраживања. За те потребе они развијају психолошке мерне ин- струменте – тестове личности.

У редуПротивници тезе да црте дају доследност у понашању пред- ност дају *психолошкој ситуацији*, односно начину на који јединка опа- жа ситуацију и значењу које она има за њу. Као пример наводе да се иста личност различито понаша на различитим местима. Ипак, с раз- војем психологије, с временом су се издвојиле неке важније црте лич- ности као што су темперамент, карактер, способности и мотивација.

*Могућности учесника комуникације да упозна саговорника* није (срећом) у непосредној вези с наведеним проблемима који се односе на типизације и сазнавање личности. Изазови и амбиције, али и могућ- ности саговорника у комуникацији су, по правилу, далеко скромније. Стога им описана„шира слика“ може послужити само као корисно по- моћно средство за стицање утиска о доминантним карактеристикама

других учесника комуникације. На пример, то може бити утисак или процена шта код саговорника преовлађује. Да ли је то: уношење ем- патије и хармоније у разговор; креативност, спонтаност и позитивна енергија; систематично изношење и уверљиво аргументовање чиње- ница; изразита заинтересованост да се изнесе своје и чује мишљење саговорника; изношење малог броја чињеница уз изражену аналитич- ност тих чињеница; сналажљивост, динамичност и склоност ка директ- ној комуникацији и њеној поенти; или нешто друго.

*Ток комуникације* зависи и од реаговања особа које комуницирају. Те особе због различите психе могу различито да реагују у истој међу- собној комуникацији, као и у свакој другој истоветној ситуацији у којој се нађу. Њихово различито понашање у интеракцији с другима прате и одговарајуће емоције. Осим тога, различити су и нивои контроле при преносу информација, укључујући и пренос „против воље“ особа које комуницирају, нпр. када квалитет гласа особе указује на то да је она из неког разлога нерасположена за разговор (прехлада, умор и др.).

*Службени односи које остварују инспектори* су само један од типо- ва интерперсоналних (међуљудских) односа, тј. односа који се развијају међу људима. Психолози, наиме, разликују више типова међуљудских односа, као што су формални (службени), неформални, пословни и лични. Они могу бити праћени емоцијама и искуствима којима људи изражавају свој унутрашњи свет. За инспекторе је важно познавање тих односа, али најважније им је знање о службеним односима, који се заснивају на формалним изворима права (Уставу, законима и подзакон- ским прописима). Они су у обавези да своје службене односе (међусоб- не и према другим лицима) остварују у складу с наведеним прописима, како приликом обављања послова тако и када примењују овлашћења која су им законом поверена.

*Его стања и социјална интеракција* важни су за комуникацију. Уочено је да док посматрамо и слушамо људе, можемо сопственим очи- ма видети како се они мењају. То је потпун вид промене: истовремено се мењају израз лица, начин изражавања, гестикулација, положај тела и др. Те нагле промене можемо приметити на свакоме – то су проме- не у его стању. Промене из једног его стања у друго огледају се у пона- шању, изгледу, начину изражавања и гестикулацијама.

*Его стање „родитељ“* представља огромну збирку снимака у мозгу о неиспитаним или наметнутим спољашњим догађајима које је човек уочио у раној младости. У њему се региструју сви прекори, обичаји и начела која је дете чуло од својих родитеља и видело у њиховом начину живота. Оно се може схватити као скуп снимака трансакција између оба родитеља детета. Его стање родитељ садржи облике понашања с морал- ним ставовима и вредностима које нам преносе ауторитети. Одликује се следећим карактеристикама: постављање ограничења; успоста- вљање дисциплине; давање савета и смерница; заштита и брижност;

одржавање традиције; постављање правила. Его стање родитељ може се поделити на негујућег (брижног) родитеља, који брине о људима, и критичког родитеља, који поставља границе, уводи дисциплину, од- ређује правила.

*Его стање „одрасли“* углавном се бави претварањем подстицаја у узроке информација и регистровањем и обрађивањем тих информа- ција на основу претходног искуства. Одрасли представља компјутер за обраду података и одлуке доноси после процењивања информација које долазе од родитеља и детета, као и информација које је сам прику- пио. Его стање одрасли одликују: јасно размишљање и рационалност; реалност садашњице; постављање отворених питања; логика.

*Его стање „дете“* је стање у које човек може прећи скоро сваког тренутка. Много шта може да нам оживи ситуацију из детињства и иза- зове иста осећања која смо тада доживели. Често се можемо наћи у си- туацијама у којима смо суочени с немогућим алтернативама, при чему се осетимо сатераним у ћошак, било да је стварно тако било да нам се тако само чини. Стога, када је човек надвладан осећањима, кажемо да је превладало његово дете. Када његов бес доминира над разумом, то значи да је његово дете на власти. Дете садржи и огромну залиху позитивног. У њему постоје креативност, радозналост, жеља за истра- живањем и сазнањем, потреба за додиром. Его стање дете не значи детињасто понашање, већ се односи на понашања и осећања која су доживљена у детињству. Може се поделити на *слободно дете*, које је спонтано, воли забаву и смех, није инхибирано, и *прилагођено дете*, које представља све начине слагања с ауторитетима и добијања њи- хове пажње.

# Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове

**манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију**

Сметње за ефективну комуникацију су различите блокаде и ба- ријере у комуникацији. Осим понашања саговорника које представља препреку у комуникацији (конфликт, сукоб), типичне блокаде и барије- ре за успешну комуникацију су: предрасуде и стереотипи; гласине; не- слушање; нетолеранција и дискриминација.

*Понашање саговорника као препрека у комуникацији* је свако пона- шање које може изазвати конфликт. Уобичајено је схватање да је кон- фликт као ватра. Ако је не угасиш док је мала, направи се пожар који прогута све. Људи често о конфликтима размишљају у категоријама: побеђујем или губим. Они се боје да ће и најмање попуштање, па чак и

сам разговор бити схваћени као слабост и да ће тада противници по- бедити. А шта се заправо дешава? Губе и једни и други!

*Деструктивни исходи решавања конфликта* су: игнорисање и от- писивање конфликта, исцрпљивање у борби, деструкција, амбивален- ција.

*Неуспешно разрешење конфликта* карактерише: неразумевање природе конфликта, ниска фрустрациона толеранција, ригидност у мишљењу, егоцентризам, заблуде да смо увек у праву, непознавање и непоштовање разлика, неповерење, неспособност за емпатију, неиск- уство у конфликтима, невољност да учимо.

*Предрасуде* су логички неоснован, упорно одржаван и изразитим емоцијама праћен однос према различитим објектима. Појам предра- суда, коришћен у овом смислу, може укључивати и позитиван и негати- ван однос. Позитивне предрасуде, на пример, могу постојати према не- ким групама, професијама или друштвеним појавама и институцијама. У основи негативних предрасуда леже негативни ставови, али не сви, већ само они који се сматрају неоправданим и који су за осуду (осуђи- вање, потцењивање, непријатељски однос итд.). Етничке и расне пред- расуде углавном су негативне. Карактеристике предрасуда су: неосно- ваност, генерализација, нефлексибилност, сложеност, трајање (упорно одржавање) и особина да се оне стиче.

*Стереотипи* су упрошћена схватања о одређеним групама. Неки аутори сматрају да је оправдано закључити да стереотипи увек, ма- кар делимично, изражавају чињенично стање, тј. неко„језгро“ истине. Против стереотипа и предрасуда може се борити систематским инфо- рмисањем о њиховој неоправданости, непосредним контактом с гру- пама према којима предрасуде постоје, васпитањем.

*Гласине* су непроверене, често нетачне тврдње које се преносе веома брзо, обично усмено, од особе до особе. О гласинама можемо говорити када се порука преноси на основу неевидентираних подата- ка, када се ти подаци током преношења трансформишу и када их пре- носи већи број људи. Карактеристике гласина су: занимљив и ексклу- зиван садржај, недовољна информисаност становништва, незнање и немогућност да се вест провери, тенденција да се веома брзо шире, сажимање и сужавање садржаја, саображавање садржаја (прилагођа- вање средини), наглашавање детаља.

Гласине се шире готово у свако доба и у сваком друштву. Оне постају нарочито бројне када за чланове друштва наступи изузетно важна или посебно тешка ситуација. Извор гласина лежи, пре свега, у страховању за себе и своју групу и у агресивним и непријатељским тенденцијама према одређеним групама. Извор гласина може бити и тежња појединца да се истакне међу другима. Врсте гласина су: гласи- не мржње, гласине страха и стрепње, гласине бежања од стварности, гласине о натприродним чудима, гласине радозналости.

Конкретни подаци у гласинама, по правилу, нису тачни, али је њи- хова основа увек, у мањој или већој мери, истинита. Ако је реч о ко- рупцији, готово је сигурно да наведене суме неће бити тачне, али је ве- роватно да ће образац корумпирања бити истинит, као и чињеница да је проблем корумпирања у датом друштву веома актуелан.

Прича се трансформише преношењем информација, при чему се памте само делови за које се процени да су значајни, док се они мање важни заборављају. Тако настаје упрошћена и знатно скраћена верзија садржаја. Запамћени садржај се мења да би постао логички повезан. Све што нам је далеко, непознато и страно замењујемо нечим блиским и познатим, користећи језичке форме које су својствене нашем начину изражавања. У репродукованом садржају углавном стављамо акценат на оне садржаје који су значајни у нашем окружењу и у складу са ста- вовима групе којој и сами припадамо.

*Неслушање* је један од важних узрока неспоразума у комуника- цији. Услед неслушања могу настати неспоразуми, конфликти или пре- киди у комуникацији. Наравно, нисмо обавезни да стално активно слу- шамо, нити је то могуће, али је важно да будемо свесни како слушамо саговорника. Ако нисмо у стању да то пажљиво чинимо, треба да му објаснимо зашто је то тако. Разлози од којих зависи наша способност да слушамо или не слушамо друге јесу: однос са саговорником, окупи- раност сопственим садржајем, јаке емоције у вези с темом, недостатак времена, неслагање с темом, физичка неугодност.

Начини неслушања су следећи: 1) лажно слушање – слушалац не- вербално показује да не слуша (телефонира док разговара, гледа кроз прозор, гледа „кроз особу“ и сл.); 2) једнострано слушање – слушалац не обраћа пажњу на невербалне поруке које шаље особа која говори, већ само на вербалне, и тиме губи значајан део информација; 3) селек- тивно слушање – слушалац прима само оно што је, према његовим ме- рилима, важно; 4) отимање речи – слушалац вреба тренутак да преуз- ме реч, па каже: „Да чујеш само шта се мени десило...“; 5) дељење савета – слушалац се не обазире на осећања и потребе саговорника, већ му објашњава како и шта треба да уради у одређеној ситуацији; 6) запит- кивање – слушалац поставља много питања, тако да његов саговорник не може да изрази оно што је хтео.

*Дискриминација* је јавно испољавање негативних осећања пре-

ма припадницима група или поступање према људима на неправе- дан и омаловажавајући начин само зато што припадају некој групи. Дискриминација означава разликовање и понашање које прате пред- расуде. Може бити полна, расна, дискриминација при запошљавању и др. Дискриминација и предрасуде не иду увек заједно. Неко ко је пун предрасуда можда неће смети да их јавно испољи, тако да неће ни ди- скриминисати.

*Нетолеранција* је нетрпељивост према понашању и ставовима друкчијим од властитих. Толеранција*,* с друге стране, означава до- пуштање оних ставова и понашања које ми лично не прихватамо. Толерантна личност је у стању да разуме и без нетрпељивости подне- се друкчија схватања. Из овакве дефиниције не следи, како се то обич- но мисли, да је свака толеранција добра, а свака нетолеранција лоша. Људи ће се сложити да не треба толерисати оно што угрожава права других или је супротно моралним нормама.

*Превазилажење комуникационих препрека* је могуће. Људи сма- трају да треба имати смисла за професионално и приватно опхођење с другима. Међутим, примењена психологија дошла је до сазнања да се тајна успешног комуницирања може научити. Колико ће бити теш- ко пронаћи решење којим ће обе стране бити задовољне, зависи и од озбиљности комуникационих препрека, односно сукоба у кому- никацији. Кад нас сукоб не погађа превише, лакше проналазимо пра- во решење. Ако се трудимо да другима чак и непријатне ствари каже- мо на уљудан начин и да их не повредимо, и нама самима биће боље. Вређањем друге особе наш проблем се не решава, већ и даље траје.

У вези с тим, можда ћете препознати себе у некима од ових опреч- них начина реаговања: „Молим те, додај ми со“ / „Дај со“; „Не би било лоше да уступиш место овој госпођи“ / „Устани, бре, видиш да ова жена стоји“;„Мислим да сам вам дао 1.000 динара, а колико видим, нисте ми вратили кусур“ /„А мој кусур, сви сте ви лопови“;„Мислим да сам ја до- шао пре вас“ / „Куд се гураш, коњу“; „Баш ми је мило што те видим, во- лео бих да мало чешће навраћаш до нас“ / „Па добро си се сетио да постојимо“;„Предузећемо све што је у нашој моћи“ /„Нисмо ми центар за социјални рад“!

# Успостављање и грађење односа поверења

#### *Тактичка комуникација*

За успостављање и грађење односа поверења од велике помоћи инспекторима могу да буду методе тактичке комуникације. Њима се постиже боља сарадња, стиче поверење и избегава или ублажава су- коб с другим људима. Тактичка комуникација је стратешка порука која се шаље слушаоцу (публици) с циљем да се добије добровољно пови- новање, тј. да се постигне сарадња. Када шаље такву поруку, инспек- тор мора да води рачуна о две важне ствари: шта каже и како то каже. Тактичка комуникација подразумева низ техника или метода који-

ма се подстиче сарадња и боље разумевање инспектора и представ- ника надзираног субјекта и других саговорника. То су, пре свега, асер- тивна комуникација која обухвата и технике избегавања манипулације,

техника постављања питања, техника аргументисања, већ описана тех- ника активног слушања и друге. Коришћење тих техника помоћи ће инспекторима да избегну конфликтне ситуације, а ако су настале, да их реше уз минимум конфликта и што брже и квалитетније обаве своје послове.

#### *Карактеристике гласа код преноса информације*

Карактеристике гласа код преноса информација изучавају многе научне дисциплине, јер се ради о многобројним и специфично испре- плетеним феноменима. Глас се обично дефинише као звук који је про- извод говорних органа и најмања јединица људског говора. Усмени говор се одликује интонацијом, интензитетом, паузом, реченичним темпом, гестовима и мимиком, као и стварним контекстом. *Интонација* је висина тона, која може бити различита у изговору појединих гласо- ва и речи. *Интензитет* је јачина гласа којом се изговарају поједине речи и реченице. *Пауза* такође има сличну функцију као интонација и интензитет. *Реченични темпо* је брзина којом се изговарају поједи- не реченице и њихови делови. *Гест* (покрети руку и тела) и *мимика* (промена израза лица) важан су пратећи елемент вербалног исказа. *Стварни контекст* је скуп предмета и лица која окружују говорника у тренутку говора и који се као такви, као материјалне појаве, укључују у говорни исказ.

Својства гласа могу утицати на пренос информација позитивно и

негативно. Неки недостаци гласа могу се отклонити говорним вежба- ма. Свакодневним, упорним и правилним вежбањем могу се побољ- шати многа својства гласа (каквоћа, висина, јачина и др.), укључујући и ритам говора при преносу информација. Али, пријатан глас (и говор) само је један од услова да се оствари жељени утицај на саговорнике.

У лингвистици, теорија говорних чинова анализира улогу исказа у односу на понашање говорника и слушалаца у интерперсоналној ко- муникацији. Истиче се да говорни чин није „чин говорења“ у смислу пароле, него комуникативна активност, која се дефинише на основу намера говорника приликом говора и дејства које имају на слушао- це. Говорним чином могу се други навести да нешто учине за говорни- ка. Језичка средства могу бити: граматичка (нпр. наредбе), семантичка (одговарајући речник, нпр. молим) или фонолошка (нпр. интонацијски образац за убеђивање).

#### *Вођење разговора, постављање питања и аргументисање*

*Вођење разговора* је један од основних начина комуникације, уз састанке, извештаје, белешке, поруке (електронска пошта, телефон и др.). У вођењу разговора могу се препознати метод усменог излагања

и метод самог разговора, који се комбинују. Излагање захтева добар говор по свим основама, а нарочито по логичком распореду, јасности, правилном изговарању и прилагођености саговорнику. Метод разго- вора описује се као интеракција у којој се смењују питања и одговори на питања. Садржај и ток разговора треба да усмерава инспектор, који поставља већину питања.

У вези са вођењем разговора могу настати проблеми, као што су: одсуство фокусираности, губитак времена на небитним стварима, лоша припремљеност и пасивност саговорника, немогућност контро- ле тока разговора и непридржавање договореног. Вођење разговора због тога захтева пажљиво планирање и професионалну стратегију. То није само постављање питања и бележење одговора; разговор се састоји од активне процене сваког одговора насупрот пасивном еви- дентирању информација. Приликом вођења разговора мора се пажљи- во проценити сваки одговор и утврдити да ли је одговарајући за по- стављено питање. При вођењу разговора, морате бити спремни да поставите додатна питања.

*Техника постављања питања* важна је и тактички и стратешки, јер захтева да будете сигурни да постављате питања на која желите да до- бијете одговор. У техници постављања питања важно је и да узмете у об- зир распоред и приоритете, као и да поставите значајна питања у пра- во време. За успех ове технике важно је и да: се унапред припремите; не будете непријатни према саговорнику; не вршите притисак на саго- ворника; питања постављате логичним редом; ограничите број питања. Од технике постављања питања у значајној мери зависи успеш- ност комуникације са саговорником и квалитет прикупљених оба- вештења. Каква питања постављате, таква обавештења и добијате. Погрешно питање резултира изостанком обавештења или погрешним обавештењем. Зато смислите права питања, полазећи од тога да „ре- цепта нема“ за све ситуације, али да могу бити од помоћи неки савети. Покушајте да све време разговора градите што продуктивнији однос са саговорником (смањење тензије, уверавање, навођење и враћање на предмет разговора и сл.) и да препознате његов стил понашања, како бисте добили и верификовали права обавештења, разјаснили детаље и сл. Да бисте то постигли, примените правила која у најкраћем могу да гласе: слушајте пажљиво; не прекидајте саговорника; не упадајте у реч; не свађајте се; користите и отворена питања (ко, шта, где, када, како, и сл.) и затворена питања (да ли сте, има ли, да ли је, и сл.); немојте раз- говор да осиромашујете инсистирањем само на вашим (унапред при- премљеним) питањима; избегавајте да постављате два питања одједан- пут; не одговарајте на своја питања; проверите и разјасните одговоре

са саговорником. Избегавајте питања као што су:

„Да ли сте разумели?“ На ово питање можете добити као одговор само „Да“ уместо онога што сте очекивали;

* „Објасните, шта је то што тражим од вас?“ Ово је сувише заповед- ни начин обраћања;
* „Схватате ли у чему је ствар?“ Ово звучи као омаловажавање, јер саговорници могу помислити да их сматрате недовољно памет- нима.

Уместо таквих и сличних питања боље је да примените другу тех- нику постављања питања, на пример да тражите да вам се понове упут- ства која сте претходно већ дали.

Аргументисати значи наводити као доказ, доказивати, закључи- вати, образлагати. Аргументисање спада у тактичку комуникацију ин- спекције и представља важну стратешку поруку којом инспектор на начине наведене у одговарајућим деловима Приручника треба да при- воли саговорника да он, по принципу добровољности, сарађује. Када шаље такву поруку, инспектор мора, као што је већ речено, да води ра- чуна о томе шта каже и како то каже.

#### *Персонални простор и неоптужујуће поруке*

За комуникацију коју инспектори остварују с другим личности- ма у свом раду битно је познавање персоналног (личног) простора. Стручњаци истичу да близина на којој се налазимо при разговору, као и гестикулирање унутар туђег простора могу да утичу на целокупну комуникацију: да је опусте или да је учине напетом. Описују се четири категорије које су у западњачком друштву дефинисане нивоом блис- кости који постоји између саговорника, и то: интимно растојање (до 45 цм), лично растојање (45 цм до 1,2 м), друштвено растојање (1,2 м до 3,6 м) и јавно растојање (веће од 3,6 м). За инспекторе, с обзиром на при- роду посла којим се баве, најзначајније је лично растојање. На тој раз- даљини најчешће треба да разговарају с људима, јер им то пружа мо- гућност да прате њихове реакције (говор тела и кретање очију). То је и дистанца на којој се и рукујемо с људима.

*Неоптужујуће поруке (тзв. ЈА поруке)* модел су понашања који нам

омогућава да останемо у контакту са собом (својим осећањима и пот- ребама из којих та осећања извиру) и да отворено и јасно изразимо како доживљавамо конкретну ситуацију, а да при том не нападнемо, окривимо или повредимо другу особу. Тиме другој особи дајемо до знања да смо отворени за тражење решења. Компоненте такве пору- ке су: 1) објективан опис ситуације („Када видим да причате за време мојих часова...“); 2) реакција особе („Осећам се лоше, јер мислим да вас није брига за оно што говорим...“); 3) позитивна формулација („А желе- ла бих да дискутујемо о...“).

Неоптужујуће поруке су вештина супротстављања другоме без ок- ривљавања, нападања и вредновања. То је начин да се отвори комуни- кација, спречи распламсавање сукоба, повећа вероватноћа позитивног

исхода. Треба имати на уму да такве поруке нису свемогуће. Њихов ефекат зависи и од спремности друге стране да их прихвати, али сигур- но је да ће друга страна пре прихватити овакву поруку него нападачку и окривљујућу. Потребно је нагласити и да овакве поруке не прекидају комуникацију, већ отварају могућност за споразум, и у томе је њихова највећа вредност. За одржавање жељене комуникације није довољно да само упутимо одговарајућу поруку, него и да обратимо пажњу на реакцију коју је она изазвала код друге особе. У идеалном случају, са- говорници ће се наизменично активно слушати и упућивати један дру- гом поруке. Тако ће се постепено створити услови да се изгладе не- споразуми, отклони могућност даљег сукоба и настави комуникација. Неоптужујуће поруке су дијаметрално супротне од тзв. ТИ порука које нуде готова решења и користе се код вређања, напада, пребацивања, осуђивања, етикетирања других. Такве поруке (на пример: „Докле ми- слиш да касниш?“ или „За тебе је ово извештај?“) подстичу одбрамбене механизме, дефанзивну комуникацију или противнапад.

# Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација

#### *Разумевање невербалних сигнала*

У оквиру излагања о о невербалној комуникацији било је речи о гестовима, опажању особа и грешкама у опажању. Поред разумевања знакова (супериорности, самоуверености, доминације, лагања) које откривају поједини гестови (лични, дотеривања, подршке и заштите,

„спољашњи“), за инспектора је једнако важно да познаје и друге ин- дикаторе понашања лица. Неки од њих могу бити „рано упозорење“ за наступајућу напету, нелагодну или конфликтну ситуацију.

Обављање послова и примена овлашћења инспектора подразу- мева да они долазе у контакт и с лицима за која (можда) постоје инди- ције или основи сумње да су учинила прекршаје или кривична дела (у даљем тексту: осумњичени). Зато су инспекторима важни и индикато- ри који се односе на осумњичене и друга лица која су у сличном по- ложају. Индикатори искрености осумњиченог су: прибран, забринут, сарађује, директан и спонтан, отворен у разговору, добровољно даје информације, неснисходљив. Индикатори неискрености осумњиче- ног су: анксиозан, прељубазан, у одбрамбеном ставу, двосмислене и нејасне изјаве, има мноштво притужби, суздржан, наводи лажне раз- логе да би оправдао своје понашање. Разуме се, индикатори, и када су тачно уочени, пре могу да указују на сумњу него да је потврде.

С тим у вези, један аутор наводи да је могуће направити повељу лажљивца. Он сматра да је вероватно да се изговара лаж ако неко: гестикулира мање него обично (али чешће одмахује руком); у великој

мери слеже раменима; додирује своје лице више него обично; чешће трља и додирује нос; показује телесне промене више него обично; по- казује неприродну мирноћу и велику сталоженост; има пролазне и мале титраје мишића на иначе безизражајном лицу; пиљи са стране у правцу супротном од оног кад говори истину; препредено гледа док прича; прекомерно трепће очима; обилно се зноји иако није врућина; отеже с одговором на постављено питање; колеба се око одговора на поста- вљено питање; говори знатно спорије него раније; говори неуједначе- ним тоном; не воли тишину и нагиње ка томе да испуни нелагодне паузе више него обично; говори повишеним тоном; при крају реченице пови- сује тон; користи кратке реченице; показује контрадикторне сигнале.

#### *Вербалне провокације и вербално злостављање*

Познавање језика, предвиђање ефеката реченица у одређеном контексту и друга језичка знања, као и вештина комуникације, нису увек довољни да се у потпуности сузбију вербалне провокације или поку- шаји вербалног злостављања од стране особа с којима инспектор кому- ницира. Захваљујући познавању људи и друштва, као и знању, вештини и искуству које има у вршењу службе, инспектор се може успешно су- протставити покушајима вербалних провокација и злостављања.

Осим тога, инспектори уживају кривичноправну заштиту која обух- вата и кривично дело „ометање овлашћеног службеног лица у вршењу службене дужности“ из члана 23. Закона о јавном реду и миру. Према основном облику овог кривичног дела, казном затвора од шест месе- ци до две године, казниће се ко прети да ће напасти, покуша да напад- не или нападне или на други начин омета службено лице надлежних органа у вршењу службене дужности. Израз „омета на други начин“ укључује и ометање вербалним путем – претњом (вербалном провока- цијим и/или злостављањем). И судска пракса је на становишту да пре- тња може да представља ометање на други начин.

Шире гледано, вербално провоцирање, као и вербално злоста- вљање су све чешће појаве које су и јавно видљиве у нашем друштву. Инспектори не располажу овлашћењима којима самостално могу да сузбијају ове појаве, али могу да им се супротставе, пре свега непо- средним вршењем својих надлежности на законит и правилан начин и применом вештина којима располажу.

У случају да се у одговору лица коме се службено обраћа инспек- тор препознаје увреда, претња, оптуживање или се износе чињенице која оправдавају претпоставку да је саговорник „врло проблематична особа“, инспектор ће такву особу усмено упозорити да се недопусти- во понаша и да то неће бити толерисано, у чему од помоћи може бити и асертивна критика. Ако су се за то стекли услови, реаговаће према агресивном манипулатору и уз помоћ полиције.

#### *Поступање у конфликтним ситуацијама*

Постоје три типа реакције у конфликтној ситуацији: нападачка (аг- ресивна), повлачећа (пасивна), као и самопоуздана (асертивна) којом ћемо се подробније бавити пошто укратко укажемо на врсте понашања у конфликту. Карактеристичне врсте понашања су неасертивно и асер- тивно понашање.

*Неасертивно понашање* обухвата нападачку реакцију и пасивну реакцију. *Нападачка (агресивна) реакција* је начин реаговања у кон- фликтној ситуацији када особа води рачуна само о задовољавању својих потреба, и то на груб (агресиван) начин, док потребу друге стра- не не узима у обзир. Основна позиција и порука у изражавању себе: „ЈА сам ОК, ТИ ниси ОК“. Агресивно (бес): контролише друге зарад личних интереса, не поштује друге, „Други нису ОК“. *Пасивна (повлачећа) реак- ција* је начин реаговања у конфликтној ситуацији, када се особа мири и прихвата стање које јој је наметнуто иако јој то не одговара, и притом више води рачуна о другоме него о себи. Основна позиција и порука у изражавању себе:„ЈА нисам ОК, ТИ си ОК“. Пасивно (анксиозност): не чува границе, пушта друге да одлучују, „Ја нисам ОК“. Индиректна агре- сивност (пасивна агресија): манипулативна, дволична.

*Асертивно понашање* се изражава као осећање задовољства или незадовољства и сл. Позиција и порука је: чува своје интересе, али и интересе других, изражава себе, али и слуша друге, „Ја сам ОК и ти си ОК“. Самопоуздана (асертивна) реакција је начин реаговања у конфлик- тној ситуацији уз постојање уважавања и разумевања друге стране, ис- казивање сопствене потребе коју желимо да остваримо, као и неагре- сиван начин на који се све то саопштава. Самопоуздано реаговање, као појам, мало је познато и као понашање мало коришћено, али може допринети бољим односима с људима. Основна позиција и порука у изражавању себе:„ЈА сам ОК, ТИ си ОК“. Самопоуздана реакција пружа могућност за наставак комуникације. Наравно, потребно је нагласити да комуникација зависи и од особе с којом разговарамо, али на овај начин показујемо спремност да саслушамо другу страну и да нађемо компромис. Самопоуздано или асертивно реаговање укључује уважа- вање другог, самопожртвовање, а изреченo је без доминирања или понижавања другог. На пример, асертивни увод: „Ја мислим, осећам, желим…“; „Хоћу да разговарам о нечему што ми је важно“; плус на лич- ност: „Ти си мој добар пријатељ“; минус на понашање: „…али ми сме- та што заборављаш да ми вратиш позајмљени новац“; предлог:„Волео бих да поштујеш наш договор“; провера: „Шта ти мислиш о томе?“, „Шта ти кажеш на то?“

*Асертивна критика* одражава наше субјективно мишљење, рече- на је јасно, гласно, без двоумљења, упућује се уз уважавање особе, од- носи се на понашање, а не на личност. На пример: мислим да си вредан

радник, али ми смета што касниш на посао. Имплицитно, или још боље експлицитно, садржи и конструктивно решење, тј. предлог за решење. На пример: „Предлажем да ме убудуће најмање један дан раније оба- вестиш о изостанку с посла, у противном ћу предузети оно што морам.“ Речник асертивне критике не садржи емоционално набијене речи већ одражава степен нашег незадовољства или жеље за променом. Речи које треба користити код упућивања асертивне критике: „смета ми“, „не допада ми се“, „незадовољан сам“, „омета ме“, „не одговара ми“... Речи које не треба користити код упућивања асертивне критике: „разоча- рао си ме“, „не могу тај изговор да прихватим“, „ти си крив, због тебе“…

#### *Контрола конфликтне ситуације*

Према до сада изложеном, самопоуздано (асертивно) реаговање најбољи је начин спречавања и сузбијања конфликтне ситуације. Такво реаговање захтева и познавање свих типова асертивне комуникације. *Базична асертивност* представља најосновније потврђивање, за- узимање за себе у некој ситуацији. Она чини суштину асертације и сас- тавни је део сваког другог типа асертивности. Примери: 1) када нас неко прекине: „Извините, само да завршим мисао“; 2) када нам неко постави питање на које не можемо одмах да одговоримо: „Молим вас да о томе размислим или хоћу да размислим“; 3) када одбијамо не- чију молбу или захтев: „Не одговара ми да сутра дођеш“; 4) када неш- то тражимо: „Хтела бих да ми вратите моје паре;“ 5) када не желимо нечију помоћ или савет: „Не желим твоју помоћ“ или „Не желим твој савет“; 6) када изражавамо своју наклоност или допадање другој осо- би: „Допадаш ми се“, „Стало ми је до тебе“ „Ценим твоје мишљење“; 7) када изражавамо жељу или преференцију у погледу неке друге особе:

„Желим да разговарамо“.

*Емпатичка асертивност* подразумева базичну асертацију, уз из- ражавање властитих осећања. Другој особи желимо да поручимо како се ми осећамо, или да покажемо своју саосећајност и разумевање. Важно је да после поруке своје емпатије (уважавања осећања друге особе) кажемо шта желимо, тј. да не заборавимо основну асертивну поруку. Примери: 1) када нас неко омета својим понашањем: „Ви мож- да то не примећујете, али ваш разговор ми смета да се концентришем, говорите тише“; 2) када чекамо некога ко треба да нам дâ тачно вре- ме доласка: „Ја разумем да ти је тешко да прецизираш време, али бих волео да ми кажеш што прецизније време доласка“; 3) када нам неко нуди савет или помоћ коју не желимо: „Верујем да ми то говориш зато што бринеш, али сада желим сам да одлучим, макар и по цену грешке“. *Ескалираујућа асертивност* представља тип (степенасте) асертив- ности коју постепено повећавамо до крајње чврстог, непоколебљивог и бескомпромисног става. Пример за ситуацију с наметљивом особом:

„Можете узети столицу, али ми бисмо радије остале и причале саме; Нама не смета да узмете столицу, али не желимо друштво за столом; Последњи пут вам кажемо да не желимо друштво за столом, немојте више да питате“.

Оно што разликује последњи степен асертације од агресивног по- нашања јесте непостојање жеље да казнимо, повредимо или понизи- мо другог. И даље имамо на уму да је за нас неприхватљиво понашање особе, а не она сама. Tон којим изговарамо последњи степен асерта- ције није агресиван (дрзак, циничан) већ максимално одлучан.

*Уговорна опција* подразумева да се другој особи остави могућност да промени понашање пре него што предузмемо крајње мере. Да ли је уговорна опција претња или асертација, зависи од тона којим је из- речена. Да би била права асертација, потребно је да се износи мирно, као саопштење, тј. обавештење о нашем следећем кораку ако се ситу- ација не промени (ако-онда). Примери: „Ако наставиш да разговараш са мном тим тоном, прекинућу разговор“ или „Ако следећи пут будеш каснио, отићи ћу након пет минута“. Важно је имати на уму да се уговор који смо предочили не тиче само друге особе. Уколико се ми сами не понашамо у складу с уговором, наша уговорна опција постаје празна претња и нема комуникациону вредност.

*Конфронтативна асертивност* је од користи када се на било који

начин конфронтирамо, суочавамо, изражавамо супротно или друк- чије мишљење. Примери: „Рекао си да ћеш да краја месеца заврши- ти тај посао, али ниси. Желим да направимо нови договор како се то не би одразило на мене.“ Или: „Био је договор да у понедељак донесе- те реферате и то нисте испоштовали. Како да решимо ову ситуацију?“ Конфронтативном асертивношћу служимо се да бисмо се другој особи, на неки начин, супротставили или је суочили с њеном недоследношћу у понашању. На тај начин исказујемо колико вреднујемо претходно ус- постављене договоре. Овај тип асертације подсећа на уговорну опцију по томе што не „заборављамо“ да одреагујемо ако нешто није у складу с претходно постигнутим договором или уговором.

*ЈА асертивност* је класична асертација. Из ЈА поруке проистекле

су све остале форме асертације како би допуниле основну ЈА поруку. Пример: „Ја мислим да имамо неки проблем у комуникацији. Желиш ли да разговарамо о томе?“ Ова асертација је посебно корисна када же- лимо да нагласимо субјективност свог мишљења, аутентичност нашег осећања или снагу наше личне потребе/жеље.

#### *Манипулација*

Групе манипулатора и знакови манипулације су различити, али је њихово препознавање предуслов за ефикасно решавање неугодних и конфликтних ситуација. Говорећи о незгодним људима, један аутор

истиче три велике групе манипулатора: пасивне, агресивне и остале. Свака од тих група има специфичне особине по којима се разликује од других људи. Неки манипулатори лако се препознају и није тешко изаћи на крај с њиховим понашањем. Међутим, постоје и они који се вешто скривају, па тако, из прикрајка, могу знатно да утичу на живот других а да притом мисле само на своје потребе.

Шта је знак манипулације, шта је све манипулација? То може бити: лична увреда, директна; претња; исмевање у коме је предмет шале личност, а не понашање; порицање (нисам то ја урадио, погрешно си ме схватио); оптуживање за постојање проблема (да ти ниси, не бих ни ја; ти си крива); агресивно „зашто“ запиткивање; дебата или расправа (ма одложи то, то није тако важно); пасивно понашање, одлагање (ево сад ћу, још само да...); самосажаљење, улагивање. Технике избегавања манипулације су важан део потребног знања. Неке од њих су:

* *пакет „не дам се ја тако лако“* који укључује две технике. Прва је

„покварена плоча“. Особи кратко и јасно ставимо до знања да смо је чули и разумели и не дозвољавамо да фокус оде у неку другу страну, већ централну преференцу понављамо без удаљавања, проширивања или скраћивања. Не заборавите: када користите покварену плочу, нисте досадни, већ упорни у одбрани свог пра- ва! Усмерите се на кратак и јасан садржај покварене плоче и... из- држите. Друга техника је„померање са садржаја на процес“ („не- пецање“). Другој особи јасно ставимо до знања да се скренуло с главне теме: „Скренули смо у прошлост. Мени се чини да си сада љут.“ Не дозвољавамо да фокус комуникације скреће, позивамо особу на одговорност и сарадњу,„не пецамо се“ и не пристајемо на манипулацију;

* *антиескалирајући пакет („о’лади“)* има такође две технике. Прва је дифузирање/игнорисање садржаја љутње друге особе – док се друга особа не смири, игнорисати љутњу, изаћи или се склони- ти (ако постане густо); реаговати с „разговараћу о томе касније“. Друга техника је *асертивно одлагање* – примењујемо га у случају када се јавља узбуђење које онемогућава размишљање, када не знамо тачно шта желимо или немамо довољно података за од- луку: „Желим да размислим о томе“ или „Сада не желим да гово- рим о томе“;
* *антидефанзивни пакет* – пакет за асертивно прихватање кри- тике. Овде се користе три технике. Прва је асертивно слагање (када добијамо критику на своје понашање, добро је да се с њом сложимо). Друга је делимично слагање*.* Када нас неко критикује као личност, примењујемо „замагљивање“, тј. критику преводимо на „језик понашања“ и сложимо се с оним њеним делом који се односи на понашање, а остатак критикујемо („Заиста си у праву када кажеш да се некада не понашам одговорно, али не мислим

да сам неодговорна особа“). Наше слагање може се односити на вероватноћу или учесталост догађаја („Истина је да у последње време понекад урадим то и то“). Можемо се, такође, сложити и у принципу, тј. само с логиком, а не и с премисама и закључци- ма („Да, и ја мислим да постоји могућност да ми се десе неке не- пријатности на путовању, али не и да је то разлог да не путујем“). Трећа техника је асертивно распитивање*.* Рашчлањујемо критику („Реци ми шта је тачно у том мом поступку било понижавајуће“). Користимо своје право да не разумемо шта друга особа мисли, жели или подразумева под оним што говори, те се распитујемо.

# Стрес и превазилажење стреса

#### *Појам стреса, извори и последице стреса*

*Борба против стреса* има велики значај за инспекције. С развојем психодијагностичких и других средстава, управљање стресом је бива- ло све успешније и у многим организацијама чији су припадници, с об- зиром на природу и карактер послова које обављају, константно изло- жени стресу.

*Стрес* је често коришћен и вишезначан термин. Њиме се означа- вају како чиниоци који делују стресогено на функционисање организма тако и реакција организма, али и последице деловања тих чинилаца. Зато је потребно разликовати два појма: стресну ситуацију или *стресор* и реакцију на стресну ситуацију, која се најчешће назива *стрес.* Стрес се појмовно одређује као *претерана реакција на ситуације или догађаје.*

Постоје и многе друге дефиниције стреса. Неке од њих су: 1) стрес се може одредити као било који притисак околине на организам, од- носно као захтев који средина поставља пред јединку, у смислу при- лагођавања новонасталим условима; 2) стрес је опажајни феномен који настаје из поређења захтева постављених особи и њене способности да се избори с њима; 3) стрес је психолошка реакција у понашању која се јавља када особа опази неравнотежу између захтева који су јој по- стављени и њене способности да те захтеве испуни; 4) стрес се јавља када притисак превазилази способност особе да се избори с нечим.

Генерално, стресна ситуација је свака ситуација која организам из- бацује из равнотеже. Она може бити позитивна и негативна. Процеси вредновања одлучујући су за то да ли ћемо стрес доживети или не. Неки надражаји или нека ситуација постаће стресор само ако их као такве вреднујемо, осетимо или доживимо. Процеси вредновања су ин- дивидуални, тако да је и стрес индивидуалан.

*Извори стреса – стресори, односно стресне ситуације* су си- туације које најчешће изазивају: животни догађаји; спољни притис- ци; унутрашњи узроци; биохемијски узроци; мишљења и веровања;

тежње ка личном савршенству (осећање успеха, срамоте или криви- це, размишљање о непријатним догађајима из прошлости или очекивања од будућности). Сви извори стреса могу се сврстати у шест различи- тих група: стресори у раду; стресори у окружењу; друштвени стресо- ри; стресори у вези с личним здравственим стањем; унутрашњи стре- сори; биохемијски стресори.

*Борба са стресом може бити неуспешна и успешна*. У случају када се одређени животни догађаји или спољни притисци опазе као стрес- ни (као узрок стреса), одговор на стрес може бити психолошки, бихеви- орални и физиолошки, а затим и поновна оцена ситуације. Неуспех је ако одговори на стрес нису успели да отклоне или модификују узрок, а крајњи и то да је реч о физичкој и/или психичкој болести. У првом слу- чају борбу против стреса треба наставити, а у другом болест треба ле- чити. Насупрот неуспеху, успех је кад су одговори на стрес омогућили да се изађе на крај са стресом и да се поврати на балансирано стање. *Последице стреса* могу бити: 1) психолошке промене – когнитивне, сазнајне (конфузно размишљање, тешкоће у доношењу одлука, смање- на концентрација, проблеми с памћењем, губитак интересовања); 2) физичке промене (појачано знојење, дигестивни проблеми, убрзан рад срца, повишен крвни притисак, убрзано дисање); 3) емотивне промене (емотивни шок, бес, туга, депресија, осећање преоптерећености); 4) би- хевиоралне промене (непоуздано понашање/рад, промене у исхрани, смањена лична хигијена, повлачење из односа с људима, неодлучност).

#### *Управљање стресом и превазилажење стреса*

*Управљати стресом* значи употребити мисли и акције како би се суочило са стресним ситуацијама и утицало на њих, а самим тим смањио и степен стреса. Управљање стресом подразумева три елемента:

* *свесност* (схватамо да је стрес потпуно нормална реакција; пре- познајемо факторе који производе стрес; разјашњавамо сопстве- ни начин тумачења инцидената или ситуација и учимо остале ту- мачењу);
* *контролу ради смањења или елиминације извора стреса* (поно- во разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и да ли их је могуће постићи без непотребног преоптерећивања себе или других; побољшавамо проток информација у свом радном окружењу; побољшавамо односе с другима, као и своје вештине комуникације; водимо рачуна о побољшању својих вештина решавања проблема);
* *постизање равнотеже изменом одговора на факторе стреса* (от- кривамо који је наш оптимални ниво стреса; учимо како да се свесно опустимо, на пример, док се налазимо у стресној ситу- ацији, осећамо колико су нам мишићи напети и можемо да их опустимо, или да дишемо полако и дубоко; можемо, такође, да

у току дана испланирамо тренутке када ћемо се опустити, сми- рити или уживати у друштву некога ко нам се допада; објектив- ни смо у сагледавању ситуације и користимо прилику да о томе разговарамо с неким од пријатеља или колега; покушавамо да изађемо из властите коже и да на догађаје или ситуацију гледа- мо из различитог угла).

Што је нека особа свеснија потенцијалних извора стреса, што их успешније контролише и личну перцепцију и одговор на факторе стре- са модификује, то је већа вероватноћа да ће стрес, као последица ви- соких захтева и тензије, имати мање негативан утицај на њену радну успешност.

*Шта можете учинити да избегнете стрес?* Проблем се може ре- шити само онда када се узрок прихвати. То важи и за хронични стрес (способност је преоптерећена). Пре него што се позабавимо решењем, прво морамо утврдити шта је довело до тога да он траје толико дуго. У ситуацији попут ове треба саставити листу својих личних пробле- ма (стресни фактори). Који су проблеми утицали на вас и ваш живот прошле године? Који се проблеми јављају код куће, а који на послу? Како се опуштате? Покушајте да саставите искрен попис! Јер свака ствар на листи може бити потенцијални стресни фактор. Понекад је немогуће избећи стрес, али познавање његовог извора може бити од користи. Онда треба да изаберете да ли ћете предузети нешто да бисте се заштитили или ћете свесно ризиковати своје здравље.

*Вежбање.* С биолошког становишта, вежбање је неопходно. Ако себе лишавате вежбања, осетићете и физичке и менталне последице. Физички тренинг је добар за тело. Научно истраживање показало је да вежбање има превентивни ефекат на срце и васкуларне болести. Ако сте у доброј кондицији, побољшаће се и ваше физиолошке функције попут сексуалних. Особа која је физички спремна бољи је партнер и има већи сексуални апетит, јер се осећа добро и изгледа добро, па због тога нема физичких инхибиција.

*Промене понашања.* Људи се не узбуђују због околности, већ због начина на који виде те околности. Све док настављамо да тражимо уз- роке своје муке ван себе самих, мало ћемо моћи да учинимо да решимо проблем. Тек када схватимо да често сами себи доносимо неприлике, моћи ћемо да почнемо да радимо на промени. Први корак је питање:

„Како успевам да се исцрпем толико?“ Чим спознамо у чему лежи узрок (у нашем уму, а не у спољашњем свету), можемо променити начин на који опажамо ствари. Они који су несрећни када шеф виче на њих, тре- ба да се запитају и открију како су то осећање пробудили у себи.

*Посао и управљање – расподела времена.* Редовне паузе, днев- ни одмор након посла и одређивање темпа, помоћи ће вам у опора- вку. Разне активности, на пример играње билијара с пријатељима, од- лазак у биоскоп, шетња или други хобији добар су начин опуштања,

али имајте на уму да претеране активности постижу супротан ефекат. Редовни краћи годишњи одмори бољи су од једног дугог једном го- дишње. Када је дошла до тачке кључања, тензија обично ескалира на годишњем одмору. Симптоми болести никада се не јављају на врхун- цу тензије, већ се увек испоље током одмора.

*Одредите приоритете и комуницирајте.* Сви ми имамо циљеве и амбиције. Управо због тога морамо да одређујемо приоритете. Да ли заиста стремите реалним циљевима? Разговарајте о својим стра- ховима, фрустрацијама и конфликтима са својим партнером, добрим пријатељем или неким коме верујете. Онај ко подели своју бригу осећа олакшање чак и ако проблем није нестао. (Терет је увек тежак када га носите сами.)

*Вежбе и технике опуштања.* Прогресивна техника опуштања ми- шића подразумева да се одвојене групе мишића контрахују и посте- пено опуштају, на пример шаке, руке, ноге, грудни кош, леђа, раме- на, врат и чело. Тек када сте савладали уметност контраховања група мишића, можете покушати да контрахујете све мишиће истовремено. Свесно дисање такође вам може помоћи да се опустите. Удахните ду- боко три пута и издахните што је лаганије могуће. Ова техника је осно- ва свих техника релаксације. Медитација и јога данас су широко прих- ваћене као методе опуштања.

*Контрола извора стреса* значи да: разматрамо своје циљеве и процењујемо да ли су они реални и остварљиви без непотребног опте- рећивања и нас самих и свих осталих; побољшавамо проток информа- ција у свом радном окружењу, побољшавамо односе с другима и своје способности комуникације; настојимо да унапредимо своје вештине за решавање проблема.

*Успостављање равнотеже* значи да: откривамо свој оптимални степен стреса; учимо да се обазриво опустимо; покушавамо да буде- мо објективни; стојимо иза себе самих.

*Програми за управљање стресом* уче запослене да негативне ефек- те стреса на радном месту смање на најмању могућу меру. Типични програми укључују: релаксационе технике, вештину слушања, обу- ку и тренинг у комуникацији, управљање временом. Те технике ос- мишљене су да смање напетост насталу гомилањем стресогених ситу- ација и да помогну корисницима да постигну већу личну контролу над својим животом. Физичка активност веома је важна због више разлога. Добра физичка кондиција помаже да организам лакше поднесе стрес. Заједничка рекреација запослених позитивно утиче на успостављање боље комуникације међу њима.

*Опхођење према изворима стреса.* Постоје различите могућности опхођења према личним изворима стреса. Разликујемо две основне врсте: 1) краткотрајно олакшање (тренутно негативно дејство опте- рећујуће ситуације се смањује, али проблем или узрок оптерећујуће

ситуације није решен, тј. отклоњен); 2) дуготрајно овладавање (у овом случају узроци стресне ситуације су уклоњени, па слаби интензитет оптерећења која се често јављају или оних која се могу предвидети). Вежбање стратегија за овладавање стресом је неопходно јер само познавање начина за овладавање стресом није од користи ако се не преточи у дело. Зато се овладавање стресом мора активно увежбати и стално даље тренирати.

*Савети за краткотрајно олакшање у случају стреса:*

1. стоп-реченица (у стресној ситуацији треба правити паузу да би се дошло до даха и да би се мисли могле средити („сачувати мир“,

„сагледати ситуацију“);

1. спонтано опуштање (спонтаним опуштањем мишићи се за крат- ко време релаксирају, а страх, нервоза, проблеми с концентрацијом, бар за неко време нестају, у томе ће помоћи дубоко издисање, зате- зање и опуштање појединих мишића, истезање итд.);
2. реакције – физичке (енергија настала услед стреса троши се ак- тивним радњама, на пример џогингом и другим спортским активнос- тима) и емотивне (разговарати с неким и олакшати себи душу, али се притом не уживети у ситуацију јер ће настати нови стрес;
3. унутрашње одбијање (размишљајмо о нечему што није у вези с проблемом који нас мучи, мисли које нас море треба активно преки- дати мислима о нечему другом, на пример о томе како организовати слободно време, о плажи, сунцу, пејзажу који нам прија);
4. спољно одбијање (разне активности могу нам помоћи да при- времено заборавимо на оптерећење, на пример посета пријатељу, ку- повина, читање);
5. позитивна самоинструкција (можемо спроводити једну врсту самоохрабривања тако што ћемо уливати себи храброст – издржаћу, и други су издржали, или релативизовати ствари – ма шта је мој кон- фликт са шефом у поређењу са суседовим проблемом – болесним де- тетом);
6. показивање разумевања (на пример док чекам да ми представ- ник надзираног субјекта покаже исправу коју тражим од њега, уместо да се нервирам, показујем разумевање за његову узнемиреност што не може одмах да је пронађе).

*Савети за дуготрајно овладавање стресом:*

1. систематско опуштање – активне методе и технике системат- ског опуштања (прогресивна техника релаксације мишића, аутогени тренинг, техника дисања и јога) погодне су како за овладавање стре- сом тако и за превентивно деловање, тј. за избегавање стреса, оне су свеобухватне, циљано и систематски усмеравају се ка организму и заснивају се на научним сазнањима (систематске вежбе за опуштање имају вишеструке ефекте јер смањују ниво узнемирења, повећавају оптерећење којем се можемо изложити, отклањају већ постојеће

психосоматске тегобе, какве су сметње услед напетости, главобоља, срчане сметње и сметње у вези с крвотоком);

1. доживљаји задовољства – све активности које нас воде до осећања задовољства имају одређени опуштајући ефекат, а оне могу бити потпуно различите, на пример хоби, секс, читање, одлазак у ше- тњу, купање;
2. развој личних способности и вештина – што више умемо, то су- вереније можемо владати многим ситуацијама (страни језици, рад на рачунару, технике самоодбране, организација времена);
3. социјални контакти – емоционална подршка и сигурност коју нам пружају пријатељи и породица, помажу у савладавању стреса и очувању здравља, док су социјално повлачење и усамљеност доказа- но повезани са стресним проблемима;
4. систематско решавање проблема – стратегијом у седам корака покушавамо да циљано и ефикасно приступимо решавању постојећих тешкоћа, као и савладавању будућих.

#### *Доношење одлука под стресом*

Постоји велики број чинилаца који утичу на доношење одлука под стресом. Један од начина да се тај утицај ограничи јесте упознавање с некима од њих, који се даље наводе.

Наиме, што је већи стрес, већа је и вероватноћа да ће онај ко до- носи одлуке изабрати ризичнију алтернативу. У групи запослених у којој постоји конфликт стварају се већи проблеми приликом налажења решења него у радној групи без конфликта. Што је групни конфликт изазван кризом већи, то број комуникационих канала за руковање ин- формацијама све више опада. Током кризе, способност групе да реши тешке задатке, који захтевају фокусирану пажњу, све је мања. Ако је стрес већи, већа је и тенденција да се донесе превремени избор ре- шења за правилан одговор. Када се стрес повећава, повећава се и рас- тројеност, а смањују продуктивне мисли. Што је стрес већи, опажање претње је отежаније, а расуђивање слабије.

#### *Психолошка превенција стреса*

*Програми психолошке превенције* стреса могу се, по потреби, увес- ти у сваку организацију која то сматра целисходним и за то има могућ- ности. Иначе, психолошку превенцију чине системске мере које ор- ганизација предузима да би се предупредиле негативне последице стреса и психичких траума запослених.

*Основни принципи психолошке превенције* су: брига се пружа на најнижем нивоу; помоћ се пружа брзо и ефикасно; проактивно и

усмерено на пружање услуга; пружити све информације; ово није „пси- хијатријска“ помоћ; смањење изолованости и осећање кривице; пру- жити подршку; нормализовати ситуацију; потврдити; најважније је бити отворен – директан – непосредан.

Кад је реч о инспекцији, психолошку стручну помоћ запосленима би, по потреби, ваљало обезбедити у ситуацијама: када су изложени насиљу или претњи; када су задобили повреде; када су присуствова- ли ужасном догађају (катастрофи); после тешких инцидената; после до- гађаја због којих су спроведене (пред)истражне радње према запосле- нима; код драматичних спасавања; код инкриминишуће усмерености медија на запослене; у интерперсоналним односима (дневни односи с колегама, као и породични проблеми).

У тим случајевима разговара се о ономе што се десило, а при томе има се у виду следеће: шта се десило; како је ситуација доживљена; размишљања; телесне реакције; осећања; накнадне реакције. Битно је да се слуша и показује стварна заинтересованост, разумевање, при- хватање и поштовање, као и да се саветима помогне у превазилажењу стресне ситуације.

#### *ПРАВНИ ИЗВОРИ*

1. Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. за- кон, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18, 48/18 – испр.).
2. Кодекс понашања и етике инспектора.
3. Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС“, број 17/17).
4. Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању пси- холошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутра- шњих послова („Службени гласник РС“, број 88/18).

**ПРИЛОЗИ**

На основу члана 47. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18),

Министар државне управе и локалне самоуправе доноси

# ПРАВИЛНИК

**о испиту за инспектора2**

* 1. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

# Предмет уређења

Члан 1.

Овим правилником уређује се програм и начин полагања испита за инспектора, састав и начин рада комисије за спровођење испита за инспектора, накнада за рад комисије, изглед и садржина обрасца уве- рења о положеном испиту за инспектора, начин издавања уверења о положеном испиту за инспектора и облик, начин уписа и вођења еви- денције о положеном испиту за инспектора.

# Ко полаже испит за инспектора

Члан 2.

Испит за инспектора полаже лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на не- одређено време, а нема положен испит за инспектора, у року од шест месеци од дана заснивања радног односа.

Члан 3.

Испит за инспектора полаже лице које је први пут засновало рад- ни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора.

Члан 4.

Испит за инспектора могу полагати и друга лица која су се оспо- собила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање

1. „Службени гласник РС“, бр. 15/20 и 49/23.

послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за обављање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

* 1. ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

# Садржина програма

Члан 5.

На испиту за инспектора проверава се познавање важећих пропи- са којима су уређене области из испитних предмета, односно позна- вање вештина потребних за обављање послова инспекцијског надзора.

Програм испита за инспектора (Прилог), са испитним предметима и областима који чине његову садржину, одштампан је уз овај правил- ник и чини његов саставни део.

# Испитни предмети

Члан 6.

Испит за инспектора садржи следеће испитне предмете:

1. Општи управни поступак и управни спор;
2. Инспекцијски надзор;
3. Основи права привредних друштава и других привредних субје- ката и привредног пословања;
4. Основи казненог права и казнених поступака;
5. Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора. Програм испита за инспектора за кандидата који је положио др-

жавни стручни испит по програму који је садржао испитни предмет који одговара испитном предмету из става 1. тачка 1) овог члана, не обухвата тај испит.

* 1. НАЧИН ПОЛАГАЊА ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

# Испитна комисија

Члан 7.

За спровођење испита за инспектора образује се Испитна комисија за полагање испита за инспектора (у даљем тексту: Испитна комисија).

# Састав Испитне комисије

Члан 8.

Испитна комисија има пет чланова, од којих је један председник. Председник и чланови Испитне комисије имају заменике.

За председника, заменика председника, чланове и заменике чла- нова може се одредити:

* 1. државни службеник који има стечено висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким aкaдeмским сту- диjaмa, спeциjaлистичким струкoвним студиjaмa, oднoснo нa oснoвним студиjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким студиjaмa нa фaкултeту и нajмaњe пет гoдинa рaднoг искуствa у струци;
  2. стручњак у области која је у вези са садржином испитних пред- мета из члана 7. овог правилника, који има најмање стечено висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким струкoвним студиjaмa, oд- нoснo нa oснoвним студиjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким студиjaмa нa фaкултeту и нajмaњe пет гoдинa рaд- нoг искуствa у струци.

Испитна комисија има секретара, који има заменика.

За секретара и заменика секретара може се одредити само др- жавни службеник који има стечено висoкo oбрaзoвaњe нa oснoвним aкaдeмским студиjaмa у oбиму oд нajмaњe 240 EСПБ бoдoвa, мaстeр aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким aкaдeмским студиjaмa, спeциjaлистичким струкoвним студиjaмa, oднoснo нa oснoвним сту- диjaмa у трajaњу oд нajмaњe чeтири гoдинe или спeциjaлистичким сту- диjaмa нa фaкултeту и нajмaњe три гoдине рaднoг искуствa у струци.

# Испитивачи

Члан 9.

Председник, заменик председника, чланови и заменици чланова Испитне комисије су истовремено и испитивачи за поједине испитне предмете.

# Одлучивање Испитне комисије

Члан 10.

Испитна комисија одлучује већином гласова од укупног броја чла- нова.

# Административни послови

Члан 11.

Административне послове за Испитну комисију обавља секретар Испитне комисије, односно заменик секретара Испитне комисије.

# Образовање Испитне комисије

Члан 12.

Испитну комисију решењем образује министар надлежан за сис- тем државне управе, на период од две године.

Решењем о образовању Испитне комисије одређују се председ- ник, заменик председника, чланови, заменици чланова, секретар и за- меник секретара Испитне комисије и испитивачи за поједине испит- не предмете.

# Накнада за рад

Члан 13.

Председнику, заменику председника, члановима, заменицима чла- нова, секретару и заменику секретара Испитне комисије припада накна- да за рад у Испитној комисији, чију висину решењем утврђује министар.

# Захтев за полагање испита за инспектора

Члан 14.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси се министарству надлежном за систем државне управе (у даљем тексту: Министарство).

Захтев за полагање испита за инспектора (Образац 1), одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Ако се захтев за полагање испита за инспектора подноси сагласно чл. 2. и 3. овог правилника, уз захтев се подноси:

1. оригинал или електронска копија решењa о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2. оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образо- вању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3. фотокопија личне карте.

Ако се захтев за полагање испита за инспектора подноси сагласно члану 4. овог правилника, уз захтев се подноси:

1. електронска копија потврде о стеченом радном искуству у стру- ци, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, ру- кописа и преписа;
2. електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3. фотокопија личне карте.

Уз захтев из става 1. овог члана подноси се доказ којим се по- тврђује да је кандидат положио државни стручни испит по програму

који је садржао испитни предмет који одговара испитном предмету из члана 6. став 1. тачка 1) овог правилника.

# Подношење захтева за полагање испита за инспектора

Члан 15.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси се најкасније 60 дана пре дана истека рока у коме је кандидат, сагласно закону који уређује инспекцијски надзор или другом пропису, дужан да положи испит за инспектора.

Захтев за полагање испита за инспектора подноси орган у коме је кандидат запослен, а може га поднети и кандидат, ако орган не подне- се захтев за полагање испита за инспектора у року утврђеном ставом 1. овог члана, као и лица из члана 4. овог правилника, путем Електронског јединственог управног места на веб порталу Министарства.

# Одлучивање о захтеву за полагање испита за инспектора

Члан 16.

О захтеву за полагање испита за инспектора одлучује овлашћено службено лице Министарства.

# Административна такса

Члан 17.

Подносилац, односно кандидат пре приступања полагању испита доставља доказ о уплати законом утврђене републичке администра- тивне таксе за ту намену у складу са овим правилником.

# Одређивање полагања испита за инспектора

Члан 18.

Испитна комисија, водећи рачуна о року у коме је кандидат дужан да положи испит за инспектора, одређује дан, месец, годину, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева, најкас- није седам дана пре дана полагања испита.

Обавештење из става 1. овог члана потписује секретар, односно заменик секретара Испитне комисије.

Испитна комисија одређује и распоред испитивача за сваки ис- питни рок.

Акт о одређивању дана, месеца, године, времена и места полагања испита за инспектора и распореда испитивача за сваки испитни рок потписује председник Испитне комисије.

# Ток испита за инспектора

Члан 19.

Испит за инспектора се полаже усмено.

Испит за инспектора започиње утврђивањем присуства кандида- та на испиту.

Присуство кандидата утврђује секретар, односно заменик секре- тара Испитне комисије.

# Полагање испитних предмета

Члан 20.

Кандидат полаже испитни предмет пред испитивачем.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се посебно описном оценом „положио“ или „није положио“.

# Појединачни записник о полагању испитног предмета

Члан 21.

За сваког кандидата сачињава се Појединачни записник о пола- гању испитног предмета (Образац 2), који је одштампан уз овај правил- ник и који чини његов саставни део.

# Утврђивање општег успеха кандидата на испиту за инспектора

Члан 22.

После завршетка испита за инспектора, Испитна комисија на ос- нову појединачних записника испитивача, утврђује општи успех кан- дидата на испиту, и то:

1. „положио“ – ако је кандидат из свих испитних предмета оцењен описном оценом „положио“;
2. „није положио и упућује се на поправни испит“ – ако је кандидат из једног или два испитна предмета оцењен описном оценом„није положио“;
3. „није положио“ – ако је кандидат из више од два испитна пред- мета оцењен описном оценом „није положио“.

Општи успех на испиту кандидату саопштава секретар, односно за- меник секретара Испитне комисије.

# Записник о утврђивању општег успеха кандидата

Члан 23.

Испитна комисија сачињава Записник о утврђивању општег успе- ха кандидата на испиту за инспектора (Образац 3), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Записник из става 1. овог члана потписују председник, члано- ви и секретар, односно њихови заменици који су учествовали у раду Испитне комисије.

# Поправни испит

Члан 24.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 2) овог правилника позива се на поправни испит, у року који не може бити дужи од 30 дана од дана претходног полагања.

Кандидат који на поправном испиту из једног испитног предмета добије оцену „није положио“ или ако се уредно позван не одазове по- лагању поправног испита у року из става 1. овог члана, није положио испит за инспектора.

# Поновно полагање испита за инспектора

Члан 25.

Кандидат из члана 22. став 1. тачка 3) овог правилника не може по- ново полагати испит за инспектора пре истека рока од 30 дана од дана претходног полагања.

Изузетно, кандидат који је дужан да положи испит за инспектора у року утврђеним законом који уређује инспекцијски надзор или другом пропису, може полагати испит пре истека рока из става 1. овог члана.

# Прекид полагања започетог испита за инспектора

Члан 26.

На захтев кандидата, Испитнa комисијa може одлучити да прекине полагање започетог испита за инспектора, ако је због болести или дру- гог оправданог разлога кандидат спречен да настави полагање испита.

Кандидат је дужан да разлоге због којих тражи прекид полагања започетог испита за инспектора учини вероватним.

Рок на који је испит за инспектора прекинут не може бити дужи од 30 дана од дана одржавања започетог испита.

Кандидат који не настави испит у року из става 3. овог члана, није положио испит за инспектора.

# Право на приговор

Члан 27.

Кандидат који сматра да његов успех из одређеног испитног пред- мета није правилно оцењен има право приговора Испитној комисији

наредног радног дана од дана саопштења кандидату општег успеха на испиту за инспектора.

Приговор из става 1. овог члана подноси се преко Министарства.

# Полагање испита по приговору

Члан 28.

Кандидат који је изјавио приговор поново полаже испитни пред- мет на који се приговор односи пред Испитном комисијом, наредног радног дана од дана пријема приговора.

О дану, месецу, години, времену и месту полагања поправног испи- та кандидата обавештава секретар, односно заменик секретара Испитне комисије, на начин на који се врше кратка и хитна обавештења.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета Испитна ко- мисија оцењује описном оценом „положио“ или „није положио“.

Појединачни записник о полагању испитног предмета по приго- вору (Образац 4) одштампан је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Појединачни записник из става 4. овог члана потписују председник и чланови Испитне комисије, односно њихови заменици ако су, због спречености председника или члана, односно чланова, учествовали у спровођењу поправног испита, као и секретар, односно заменик се- кретара Испитне комисије.

* 1. УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

# Начин издавања уверења

Члан 29.

На основу утврђеног општег успеха на испиту за инспектора, кан- дидату који је положио испит издаје се уверење о положеном испиту за инспектора.

Уверење о положеном испиту за инспектора издаје министар.

Члан 30.

Уверење о положеном испиту за инспектора може се издати и као електронски документ, у складу са законом.

# Садржина уверења

Члан 31.

У уверење о положеном испиту за инспектора уписују се: име и презиме кандидата који је положио испит за инспектора; датум и ме- сто рођења; јединствени матични број грађана; назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно

назив завршене средње школе и образовни профил и датум полагања испита за инспектора.

# Образац уверења

Члан 32.

Уверење о положеном испиту за инспектора (Образац 5) одштам- пано је уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Образац из става 1. овог члана израђује се од заштићене 100-грамс- ке хартије са штампом у браон боји и садржи грб Републике Србије, у заглављу и средини обрасца.

* 1. ЕВИДЕНЦИЈА О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

# Облик и начин вођења евиденције

Члан 33.

Министарство води Евиденцију о положеном испиту за инспекто- ра (у даљем тексту: Евиденција), као јединствену електронску базу по- датака – у непрекидном низу бројева.

# Садржина евиденције

Члан 34.

У Евиденцију се уписује:

* + 1. име и презиме кандидата;
    2. јединствени матични број грађана;
    3. назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образо- вања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и об- разовни профил;
    4. назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно дру- гог послодавца код кога је кандидат запослен;
    5. број и датум решења којим је одобрено полагање испита за ин- спектора;
    6. датум полагања испита;
    7. подаци о општем успеху на испиту и
    8. број и датум издатог уверења о положеном испиту за инспектора.

## УСЛУГЕ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

Члан 35.

Ради подношења захтева из члана 14. овог правилника у елек- тронском облику и електронског управног поступања и електрон- ске комуникације у вези са захтевима из члана 14. овог правилника, Министарство успоставља софтверско решење које на једном месту

омогућава електронско управно поступање, односно поступање у уп- равним стварима електронским путем.

Евиденција из члана 33. овог правилника саставни је део софтвер- ског решења из става 1. овог члана.

## ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 36.

Поступци по захтевима за полагање испита за инспектора који нису окончани до дана почетка примене овог правилника, окончаће се према одредбама правилника који је важио до дана почетка приме- не овог правилника.

Ако после почетка примене овог правилника коначно решење до- нето у поступцима из става 1. овог члана буде поништено или укинуто, даљи поступак спроводи се према одредбама овог правилника.

Члан 37.

Кандидат који је започео полагање испита за инспектора према програму испита за инспектора који је важио до почетка примене овог правилника, окончаће полагање испита према том програму.

Члан 38.

Министарство ће израдити софтверско решење из члана 35. овог правилника најкасније у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог правилника.

До израде софтверског решења из члана 35. овог правилника об- разац захтева из члана 14. овог правилника у електронској форми пре- узима се на веб-презентацији Министарства, а подаци у образац захте- ва уписују се електронским путем.

Члан 39.

Даном почетка примене овог правилника престаје да важи Правилник о програму и начину спровођења испита за инспектора („Службени гласник РС“, број 88/16).

Члан 40.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у

„Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се од 1. јануара 2021. године.

Број 110-00-15/2020-13

У Београду, 20. фебруара 2020. године

Министар, Бранко Ружић, с. р.

## ПРОГРАМ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

# Општи управни поступак и управни спор

Појам управног поступка. Појам управне ствари. Врсте управног поступка. Основна начела управног поступка. Управно поступање. Управни акт. Гарантни акт. Управни уговор. Управне радње. Пружање јавних услуга. Основна правила поступка. Учесници у управном пос- тупку. Надлежност органа. Овлашћено службено лице и одговорност овлашћеног службеног лица. Сарадња и службена помоћ. Странка у управном поступку и њено заступање. Општење органа и страна- ка. Начин општења. Поднесци. Записници. Разгледање списа и оба- вештавање о току поступка. Обавештавање. Поступци обавештавања. Рокови. Трошкови поступка. Првостепени поступак – покретање пос- тупка и захтеви странака, начин покретања поступка, тренутак покре- тања поступка, одбацивање захтева странке, захтев да се призна својство странке, покретање поступка и јавно саопштење и спајање управних ствари у један поступак, измена захтева, одустанак од захте- ва и последице одустанка, поравнање. Прекид поступка. Обустављање поступка. Ток поступка до доношења решења – начин утврђивања чињеница у поступку, дужност органа да прибави податке по служ- беној дужности, прибaвљaње и уступaње пoдaтaкa o чињeницaмa o кojимa сe вoди службeнa eвидeнциja у информационом систему еЗУП, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, прет- ходно питање, усмена расправа. Доказивање – доказивање чињеница, извођење доказа пред замољеним органом, исправе, сведоци, веш- тачење, тумачи, увиђај, изјаве странке, обезбеђење доказа. Решење и закључак. Појам решења. Решење колегијалног органа. Заједничко решење. Делимично, допунско и привремено решење. Облици и де- лови решења. Исправљање грешака у решењу. Рок за издавање ре- шења. Закључак. Правна средства. Приговор. Жалба. Поступање пр- востепеног органа по жалби. Поступање другостепеног органа по жалби. Посебни случајеви укидања и мењања решења. Понављање поступка. Поништавање коначног решења. Укидање решења. Поништавање, укидање и мењање правноснажног решења на препо- руку Заштитника грађана. Правне последице поништавања и укидања решења. Извршење. Вођење евиденција о решавању у управним ства- рима. Електронско управно поступање – успостављање електронског

управног поступања органа, пријем електронског поднеска, електрон- ско достављање, потврда о електронској достави.

Појам и предмет управног спора. Надлежност и састав суда. Странке у управном спору. Предмет управног спора. Покретање спора. Претходни поступак. Утврђивање чињеница. Судске одлуке. Ванредна правна средства. Извршење пресуде.

# Инспекцијски надзор

Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима. Сарадња инспекције са другим органима, имаоцима јав- них овлашћења и правним и физичким лицима. Врсте и облици ин- спекцијског надзора. Праћење стања у области инспекцијског над- зора. Процена ризика. Планирање и план инспекцијског надзора. Усклађивање инспекцијског надзора. Координација инспекцијског надзора. Превентивно деловање. Контролна листа. Налог за инспек- цијски надзор. Прикупљање података од значаја за вршење инспек- цијског надзора над одређеним субјектом надзора, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору и време инспекцијског надзора. Покретање поступка и време вршења инспекцијског надзора. Права и дужности надзираног субјекта и трећих лица. Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница и поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспек- ције. Прикривена куповина. Увиђај у стамбеном простору.

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа. Мере управљене према надзираном субјекту – превентивне мере и мере за отклањање незаконитости. Мере управљене према надзираном субјекту – посебне мере наредбе, забране и заплене и мере за зашти- ту права трећих лица. Акт о примени прописа. Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица над- зираног субјекта. Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјек- том. Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник. Решење, окончање поступка без доношења решења, жалба и управ- ни спор. Извршење решења. Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни на- лог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен. Евиденција о инспекцијском надзору и регистар података о инспекцијском над- зору. Годишњи извештај о раду инспекције и показатељи делотвор- ности инспекцијског надзора. Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора (руководилац инспекције, инспектор, давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор, стручно усавршавање и служ- бена легитимација). Одговорност и самосталност у раду службених

лица, стручно усавршавање, притужбе на рад службених лица, посеб- ни случајеви одговорности службених лица, унутрашња контрола. Инспекцијски надзор који врши управна инспекција. Прекршаји над- зираног субјекта, нерегистрованог субјекта и трећег лица. Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вр- шење инспекцијског надзора и одговорног лица у надлежном држав- ном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоу- праве и другом имаоцу јавних овлашћења.

# Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања

Основи Закона о привредним друштвима. Појам и основна обе- лежја привредног друштва. Оснивање и регистрација привредног друштва. Одговорност за обавезе привредног друштва. Заступање и заступници привредног друштва. Основна обележја имовине и капи- тала привредног друштва. Предузетник. Појам и основна обележја ор- тачког и командитног друштва. Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу. Појам и основна обележја акционарског друштва. Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва. Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољ- ни надзор). Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена. Појам, врсте и основна обележја повезивања при- вредних друштава. Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва. Огранак привредног друштва и представништво страног при- вредног друштва. Појам и обележја задруга. Појам, активности и засту- пање удружења и обављање делатности од стране удружења.

# Основи казненог права и казнених поступака

Однос и разграничење између казнених (кажњивих) дела и забра- на поновног суђења у истој ствари – важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основ- них слобода и судска пракса. Прекршаји и прекршајни поступак (појам прекршаја и материјално разграничење прекршаја и кривичних дела; субјекти прекршајне одговорности; систем прекршајних санкција; казна затвора, рад у јавном интересу и новчана казна; одмеравање казне, ублажавање казне, ослобађање од казне, опомена; заштитне мере – сврха, врсте и изрицање заштитних мера; застарелост; наче- ла, основне карактеристике и фазе тока прекршајног поступка; покре- тање прекршајног поступка – захтев за покретање прекршајног пос- тупка; прекршајни налог – услови и начин издавања, садржина; поуке и упозорења у прекршајном налогу; достављање прекршајног налога;

захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу; пресуда и дру- ге одлуке у прекршајном поступку; редовни правни лекови; ванред- ни правни лекови; јединствени регистри). Привредни преступи и пос- тупак за привредне преступе (појам и обележја привредног преступа; субјекти одговорности за привредне преступе; санкције које се изри- чу за привредне преступе; фазе тока поступка за привредни преступ; претходни поступак: пријава за привредни преступ, истражне радње, оптужни предлог). Кривична дела и кривични поступак. Кривично ма- теријално право. Општи део (општи појам кривичног дела и његови елементи; субјекат и објекат кривичног дела; предвиђеност у закону, противправност и основи који искључују противправност: дело малог значаја, нужна одбрана и крајња нужда; кривица – појам и облици (сте- пени кривице): умишљај и нехат; основи који искључују кривицу: неу- рачунљивост, (неотклоњива) стварна заблуда и (неотклоњива) правна заблуда; појам, сврха и врсте кривичних санкција; казне – појам, свр- ха, врсте, услови за изрицање и трајање). Посебни део (кривична дела против државних органа – Глава XXIX Кривичног законика, чл. 322–330; кривична дела против службене дужности – Глава XXXIII Кривичног за- коника, чл. 359–369); кривични поступак; начела кривичног поступка; стварна и месна надлежност кривичног суда; фазе тока поступка: пре- дистражни поступак, истрага, оптужење, главни претрес; пресуда и правни лекови; кривична пријава).

# Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора

Први контакт инспекције и надзираног субјекта – значај првог кон- такта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и дру- гим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта. Технике активног слушања, самопоузданог, професио- налног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке кому- никације. Невербална комуникација – облици и значај. Разумевање различитих психолошких типова личности. Како препознати и прева- зићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стере- отипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну кому- никацију. Успостављање и грађење односа поверења. Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагод- них и конфликтних ситуација. Стрес и превазилажење стреса.

Образац 1

**Министарство државне управе и локалне самоуправе**

**З А Х Т Е В**

**ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА**

1. **Име кандидата**
2. **Презиме кандидата**
3. **Дан, месец и година рођења**
4. **Место и општина, односно град рођења, а ако је лице рођено у иностранству и држава рођења**
5. **Јединствени матични број грађана**
6. **Контакт телефон кандидата**
7. **Електронска адреса (e-mail) кандидата**
8. **Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе**
9. **Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил**
10. **Назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно другог послодавца код кога је кандидат запослен**
11. **Радно искуство**
12. **Датум када истиче рок у коме је кандидат обавезан да положи испит за инспектора**

Захтев се подноси:

1. сагласно чл. 2. и 3. Правилника;

1. сагласно члану 4. Правилника.

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

(Име и презиме овлашћеног лица органа)

(Радно место овлашћеног лица органа)

ПОДНОСИЛАЦ ЗАХТЕВА

(Потпис подносиоца захтева)

(Име и презиме подносиоца захтева)

(Пребивалиште и адреса подносиоца захтева)

САГЛАСНО ЧЛ. 2. И 3. ПРАВИЛНИКА:

1. оригинал или електронска копија решења о заснивању радног односа на неодређено време, односно решења о заснивању радног односа приправника на одређено време, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2. оригинал или електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3. фотокопија личне карте.

САГЛАСНО ЧЛАНУ 4. ПРАВИЛНИКА:

1. електронска копија потврде о стеченом радном искуству у струци, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
2. електронска копија дипломе о стеченом образовању, оверена у складу са законом који уређује оверавање потписа, рукописа и преписа;
3. фотокопија личне карте.

Образац 2

Ред. бр. 3

**ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА**

**ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК**

**О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА**

**КАНДИДАТ:** 4

**ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ:** 5

На усменом испиту дана испитна питања:

1.

.6 године, кандидату су постављена следећа

2.

3.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

7

**ИСПИТИВАЧ**

(Име и презиме и потпис)

3 Уписује се редни број са списка кандидата, а ако је списак кандидата за поправни испит са ознаком „П“.

4 Име и презиме кандидата

5 Назив испитног предмета

6 Дан месец и година

7 Положио / Није положио

Образац 3

**З А П И С Н И К**

**о утврђивању општег успеха кандидата на испиту за инспектора**

Кандидат ,8 , 9 полагао/ла је

испит за инспектора 10 године.

Испитна комисија за полагање испита за инспектора, образована Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број: од 11 године, на основу појединачних записника испитивача / појединачног записника о полагању испитног предмета по приговору, утврдила је да је показано знање кандидата из испитних предмета оцењено описном оценом:

**ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ**12 **ОЦЕНА**13

У складу са наведеним, утврђује се општи успех кандидата на испиту за инспектора:

.14

**СЕКРЕТАР/ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ**

**ИСПИТНА КОМИСИЈА**

8 Име и презиме кандидата

9 Пребивалиште и адреса кандидата

10 Дан, месец и година

11 Број и датум доношења решења

12 Назив испитног предмета

13 Положио / Није положио

14 Положио / Није положио и упућује се на поправни испит / Није положио

Образац 4

Ред. бр. 15

**ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА**

**ПОЈЕДИНАЧНИ ЗАПИСНИК**

**О ПОЛАГАЊУ ИСПИТНОГ ПРЕДМЕТА ПО ПРИГОВОРУ**

**КАНДИДАТ:** 16

**ИСПИТНИ ПРЕДМЕТ:**

17

На усменом испиту по приговору дана .18 године, кандидату су постављена следећа испитна питања:

1.

2.

3.

Знање које је кандидат показао из испитног предмета оцењује се описном оценом:

19

**СЕКРЕТАР / ЗАМЕНИК СЕКРЕТАРА ИСПИТНЕ КОМИСИЈЕ**

**ИСПИТНА КОМИСИЈА**

15 Уписује се редни број са списка кандидата, са ознаком „ПП“.

16 Име и презиме кандидата

17 Назив испитног предмета

18 Дан месец и година

19 Положио / Није положио

Образац 5

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**Министарство државне управе и локалне самоуправе**

**У В Е Р Е Њ Е**

**О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА**

........................................................................................................................................................................................................

*(Име и презиме кандидата)*

Рођен/а ...................................... у ......................................................., ЈМБГ ..............................................................

*(Датум рођења) (Место рођења)*

Завршио-ла ........................................................................................................................................................................

*(Назив завршене високошколске установе, односно назив завршене средње школе)*

........................................................................................................................................................................................................

*(Стечено високо образовање и стручни назив, односно стечено средње образовање и образовни профил)*

Положио/ла је дана .....................................................................................................................................................

**ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА**

**пред Испитном комисијом за полагање испита за инспектора**

Ово уверење издаје се на основу члана 31. Правилника о испиту за инспектора

(„Службени гласник РС“, број / ).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Број: |  | МИНИСТАР |  |
| У Београду, | године | М. П. | ................................................................ |

П Р И Р У Ч Н И К

ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Прво издање

*Аутори*

Проф. др Богољуб Милосављевић Слободан Милетић

*Издавач*

Министарство државне управе и локалне самоуправе

*За издавача*

Др Александар Мартиновић,

министар државне управе и локалне самоуправе

*Уредник*

Др Јасмина Бенмансур,

помоћник министра државне управе и локалне самоуправе

*Рецензент*

Др Дејан Костић,

помоћник директора Службе за управљање кадровима

*Припрема и штампа*

ЈП „Службени гласник“, Београд Тираж

ISBN 978-86-906136-0-1

CIP - Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

351.745(075.9)

МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, 1953-

Приручник за полагање испита за инспектора / Богољуб Милосављевић, Слободан Милетић. - 1. изд. - Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2023 (Београд : Службени гласник). - 440 стр. : табеле, обрасци ; 24 cm

Тираж 1.000. - Стр. 15-16: Предговор / Дејан Костић. - Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-906136-0-1

1. Милетић, Слободан, 1948- [аутор]

а) Инспектори -- Стручни испити -- Приручници COBISS.SR-ID 133711625

