

# INFORMATOR

## MREŽE INSPEKTORA SRBIJE



**U susret novom licu MINS-a**

**Kvalitet vazduha na teritoriji  
grada Šapca**

**Ko je stvarno odgovorno lice u  
pravnom licu?**

# U susret novom licu MINS-a

Nakon gotovo tri godine od prvih inicijativa inspektora Srbije da se povežu, međusobno podrže i zauzmu svoje mesto u reformskim procesima u oblasti inspeksijskog nadzora, i tačno dve godine (11.10.2017.) od osnivanja Udruženja, Mreža inspektora Srbije (MINS) se razvila u snažnu, inicijativnu i kompetentnu organizaciju, koja je stvorila uslove da se *inspektori* **pitaju, čuju i uvažavaju**.

Iako još uvek mlada i u burnom razvoju, uostalom kao i svi dvogodišnjaci (zainteresovani, neumorni i zahtevni, ali i neodoljivi), MINS je razvila i razgranala svoje aktivnosti u svim pravcima i na svim poljima koje doprinose osnaživanju inspektora i podržavaju reformske procese, a sve u cilju unapređenja inspekcije.

Ali, to nam nije dovoljno. Veliki broj članova, mnoštvo raznovrsnih aktivnosti, potreba da budemo vidljivi, stalno prisutni, da se još bolje i efikasnije povežemo, da budemo podrška svakom inspektor u Srbiji, dovela je do uspostavljanja sajta Mreže inspektora Srbije <http://mrezainspektorarsrbije.rs>

Sajt nam daje priliku da MINS predstavimo na jedan novi način. I ne samo to, već da MINS-u omogućimo da započne jedan novi način „života“, daleko bliži i značajniji inspektorima Srbije. Želja nam je da dan započinjemo posećivanjem sajta MINS-a kako bismo se upoznali sa najnovijim dešavanjima. Za članove Udruženja se otvaraju još veće mogućnosti, da aktivno učestvuju na **forumu**, pokreću teme, raspravljaju o važnim stvarima, razmenjuju iskustva, rešavaju probleme i nedoumice. Želimo da se tu uvek „viđamo“ i komuniciramo.

Za početak, tu su stranice za koje smo smatrali da su neophodne za svakog inspektora. Sajt je javan, kako za članove Udruženja, tako i za sve druge zainteresovane. Zaista, svi mogu da zavire u svet inspektora i da saznaju zanimljive i značajne činjenice iz naše oblasti.



Naslovna stranica sajta šalje snažnu i moćnu poruku, da smo zajedno, da smo se okupili, da predstavljamo snagu koja može dati veliki doprinos ukupnom razvoju našeg društva.

- Stranica **O NAMA** nudi nam priliku da se informišemo o Mreži inspektora Srbije kao nevladinoj, nestranačkoj, strukovnoj organizaciji, sačinjenoj od lokalnih, pokrajinskih i republičkih inspektora. Tu je jasno iskazan cilj Udruženja, a to je unapređenje kompetencija, materijalnog statusa i uslova rada, afirmacija i zaštita ugleda inspektora i njihove samostalnosti u radu, kao i postizanje pravne sigurnosti inspektora u Republici Srbiji.
- Nezaobilazna je i priča o istorijatu MINS-a, kako bi se još jednom pokazalo kakve su moći pojedinačnih inicijativa kada se udruže, osnaže i podrže. Podsetićemo se, ili možda i saznati, da su u *februaru 2017. godine čačanski inspektori pokrenuli ideju da se inspektori Srbije **upoznaju, povežu i udruže** na jedan neformalan način, te da pokrenu inicijative nadležnim organima za unapređenje statusa inspektora i rešavanje drugih pitanja od značaja za inspeksijsku struku. Predstavnici tog neformalnog strukovnog udruženja učestvovali su u javnoj raspravi o sistemu*

*plata i u pregovorima sa resornim ministarstvom, kao i animiranju čitave javnosti za „stvar“ inspektora što je rezultiralo uspehom. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i Vlada Republike Srbije prihvatili su stavove inspektora i kroz zakonodavna rešenja krenuli da unapređuju status inspektora.*

- Stranica **UDRUŽENJE** predstavlja naše rukovodstvo, predsednika Udruženja, predsednika Upravnog odbora, predsednika Skupštine, sekretara, članove Upravnog i Nadzornog odbora, formirane podružnice Mreže.
- Na ovoj strani je svima dostupan Statut Udruženja, kojim je bliže uređena organizacija, način rada, predsedavanje i upravljanje itd... Na istoj stranici je inspektorima ponuđena pristupnica za učlanjivanje u Udruženje.
- Stranica **VESTI** je mesto na kome će se objavljivati i čuvati sve važne i značajne informacije u vezi sa angažovanjem našeg Udruženja. Tu je pregled dosadašnjih najznačajnijih aktivnosti kojima se MINS zapravo i izborio za mesto ravnopravnog učesnika u svim procesima koji su značajni u implementaciji reformskih aktivnosti u oblasti inspekcijuskog nadzora. Na ovoj strani nalaze se vesti o potpisivanju Sporazuma između Koordinacione komisije za inspekcijuski nadzor Vlade Republike Srbije i Mreže inspektora Srbije 23.11.2018. godine; o učešću predstavnika MINS-a na treningu u Holandiji na temu integriteta i borbe protiv korupcije; o veličanstvenom Danu inspektora Srbije, održanom 25.04.2019. godine u Čačku, kada se dogodilo da se više od 700 inspektora svih nivoa i svih oblasti, nađe na istom mestu, zajedno sa brojnim eminentnim gostima iz vladinog i nevladinog sektora, i obeleži važan dan za sve inspektore Srbije, kao i mnogim drugim aktivnostima.
- Na stranici **MINS U MEDIJIMA** možemo pratiti aktivnosti i događaje koje su bile medijski pokrivena. Pažljivim planiranjem aktivnosti MINS-a u medijima poboljšavamo ugled inspektora, jer na slikovit i jasan način ukazujemo na profesionalne kompetencije i stručnost koje svaki inspektor treba da poseduje.
- Stranica **DOKUMENTI** je od velike važnosti za sve inspektore jer će, između ostalog, sadržati sve važne zakone i podzakonske akte neophodne za postupanje inspektora. Na istoj strani, pored informacija o projektima u kojima učestvuje MINS, imaćemo prilike da „čujemo“ i mišljenja stručnjaka o brojnim pitanjima iz oblasti inspekcijuskog nadzora.
- Posebno mesto zauzima stranica **INSPEKTORSKI ISPIT**, kao jedinstvena podrška svima pred kojima je ispit za inspektora. Ovaj ispit, mnogima noćna mora, predstavlja važan segment profesionalnog razvoja i učenja za sve mlade koji su angažovani na poslovima inspekcijuskog nadzora. Njima su dostupna sva neophodna dokumenta, koja će im u velikoj meri olakšati polaganje ispita. Veliku zahvalnost za ovo dugujemo predsedniku MINS-a, Dragomanu Paunoviću, na nesebičnosti i ogromnom trudu, koji je uložio u izradu skripte i učinio je dostupnom svakom inspektor, i time olakšao pripremu za polaganje ovog ispita.
- Kao što smo napomenuli, stranica **FORUM** namenjena je samo članovima Udruženja. Na ovom mestu, inspektori će moći da aktivno učestvuju, pokreću teme, raspravljaju o važnim stvarima, razmenjuju iskustva, rešavaju probleme i nedoumice. Moći ćemo da ostvarimo kontakte sa ostalim članovima Udruženja, posebno sa onima za koje smatramo da će nam u konkretnom slučaju, svojim kompetencijama i stručnošću, biti pomoć i podrška.

- U cilju povećanja vidljivosti, poboljšanja informisanosti i podsticanja komunikacije, sajt MINS-a je dizajniran tako da pruža mogućnost da se direktno logujemo na neku od društvenih mreža na kojima smo takođe prisutni i veoma aktivni (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn).

Na kraju, da dodamo da ovo nije finalna verzija MINS sajta, već će se sajt i dalje razvijati i unapređivati u skladu sa potrebama, novim idejama i novim oblastima delovanja Mreže inspektora Srbije.

Veoma smo zahvalni našem donatoru USAID CFG, i Partnerima Srbija, na tome što su prepoznali MINS kao platformu koju treba podržati, osnažiti i unaprediti njene kapacitete i vidljivost, što doprinosi ostvarenju misije našeg Udruženja u procesu reformskih aktivnosti.

### **Vesna Dasukidis, diplomirani pedagog**

Republički prosvetni inspektor  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja  
Republike Srbije

## MINS formirao radne grupe

Mreža inspektora Srbije održala je proširenu sednicu Upravnog odbora u Beogradu 13. septembra 2019. godine. Sednici, kojom je predsedavala predsednica Upravnog odbora, Vidosava Đurić, pored članova UO i poverenika po okruzima Srbije i Grada Beograda, prisustvovali su i predsednik Udruženja, Dragoman Paunović, i sekretar, Nikola Savić.

Na ovoj sednici napravljena je rekapitulacija aktivnosti članova rukovodstva u periodu između dva zasedanja, konstatovano je da su predsednik Udruženja, članovi UO i poverenici uspešno sprovedli aktivnosti u vezi sa održavanjem konferencije Dan inspektora, u Čačku 25. aprila 2019. godine. Činjenica da je Konferenciji prisustvovao veliki broj inspektora (preko 700), rukovodilaca opština i gradova, načelnika republičkih inspekcija, pomoćnika ministra i predstavnika institucija je od velikog značaja za reprezentativnost i dalji rad Udruženja.

Istaknuto je učešće naših članica Vesne Polumirac i Vidosave Đurić u projektu JPD na temu otpadnih voda koji je otpočeo u aprilu mesecu. MINS je, zajedno sa ekološkim uduženjem 3E, od strane NALED-a odabran da bude partner na projektu.

Napravljeni su dogovori u vezi sa formiranjem podružnica u skladu sa utvrđenim godišnjim planom rada - detalji o osnivanju, zaduženja podružnica, aktivnosti i načini izveštavanja, vođenje evidencija, kao i dogovor oko izbora delegata, obzirom da Skupštinu Udruženja čine delegati iz Podružnica.

### **Na sednici su, prema predlogu predsednika Udruženja i Upravnog odbora, a u skladu sa Statutom, formirana radna tela i radne grupe:**

1. **Programski savet:** Vesna Dasukidis, Vidosava Đurić, Dragoman Paunović, Pero Malešević, Dragana Leković, Suzana Gligorić i Tatijana Janković.

Programski savet je stručni organ Udruženja - podtelo Upravnog odbora i bavi se:

- pripremom nacрта godišnjeg plana Udruženja;
- planiranjem izdavačke aktivnosti Udruženja;
- vršenjem funkcije uređivačkog odbora biltena inspekcije;
- biranjem urednika biltena i web sajta;
- utvrđivanjem rasporeda učešća članova na stručnim, naučnim, istraživačkim, edukativnim i izdavačkim aktivnostima Udruženja;
- formiranjem ekspertskih timova ili radnih tela za pojedina stručna pitanja od značaja za rad Udruženja;
- pripremanjem godišnjeg izveštaja o radu i
- predlaganjem mogućnosti za donacije.

2. **Radno telo za kreiranje i izradu Informatora:** Vesna Dasukidis, vesnadasukidis@gmail.com, telefon: 064/81-34-072; Radoje Stopić, Saša Milenković i Slađa Lijeskić. Vidosava Đurić će biti povremeni član.

3. **Radno telo za web sajt:** Dragoman Paunović, dragoman.paunovic@cacak.org.rs, telefon: 064/82-55-720, Pero Malešević, Dragana Leković, Suzana Gligorić i Tatijana Janković.

4. **Radno telo za predloge izmena i dopuna zakona, procedura i dr:** Danijela Đorđević, danijela.djordjevic@mtt.gov.rs, telefon: 064/81-88-679, Melani Stefanović, Zoran Živković, Dragi Bulatović i Marija Lazović.

5. **Radno telo za projekte:** Vesna Polumirac, vera.polumirac@gmail.com, vesna.pt@yahoo.co.uk, telefon: 063/748-96-42, Teodora Jakovljević, Daliborka Radulović, Melani Stevanović, Dragana Resanović, Ljiljana Rujević, Armin Demeter, Snežana Simović, Olivera Kikanović i Dragi Bulatović.



Naglašeno je da su projekti veoma važna stvar za naše Udruženje, te da bi to trebalo da bude jedan od izvora finansiranja, odnosno održivosti Udruženja.

6. **Radno telo za statusna pitanja inspektora:** Radovan Gašparović, radovan.gasparovic@inspekcija.novisad.rs, telefon: 064/84-48-211, Vladimir Cvetković i Olivera Gaborov Lazić.

Naglašeno je da je ovo najvažnije radno telo koje treba da pruži drugi krug podrške kolegama u JLS koji nisu dobili korektivni koeficijent, ili su dobili na nedovoljno kvalitetan način. U prvom krugu predsednik Udruženja napisao je 600 pisama, 400 emailova i obavio veliki broj telefonskih razgovora, a ovaj posao sad preuzima ovo radno telo uz dalju podršku predsednika.

## Formirani saveti Mreže inspektora Srbije

**SAVET MINS-a** ima ulogu stručnog i savetodavnog tela u vezi sa svim pitanjima koja su od značaja za realizaciju ciljeva udruženja i čine ga svi počasni članovi udruženja i članovi koje predloži Predsednik udruženja i UO.

Članovi Saveta MINS-a su Milan Stefanović, Dragan Pušara (koji su i počasni članovi Udruženja) i Vesna Ristić

iz Sektora tržišne inspekcije. Na ovoj sednici izabrana je na predlog predsednika kao treći član.

## ETIČKI SAVET

Zadatak ovog saveta će biti da ukazuje na svako kršenje etičkih i profesionalnih standarda ponašanja članova Udruženja, daje mišljenja o predlogu nadležnog organa Udruženja za isključenje člana kada je razlog za isključenje kršenje Etičkog kodeksa.

Predložena su 4 člana etičkog saveta: Dragi Bulatović, Vladan Vlajić, Katarina Peulić i Snežana Lakušić.

**Radno telo za međunarodnu saradnju.** Armin Demeter, [armin.demeter@gmail.com](mailto:armin.demeter@gmail.com), telefon: 064/84-77-599, Bajtaji Balaž, Pero Malešević, Vladan Bojović, Teodora Jakovljević, Dragana Resanović, Dejan Bugarinović i Olivera Kikanović.

Zadatak ove radne grupe je uspostavljanje saradnje sa inspekcijama regiona - sa Mađarskom, Hrvatskom, Republikom Srpskom, Crnom Gorom, kao i da uspostavimo saradnju sa njima.

Pored navedene, formirana je Komisija za društveno zabavni i sportski život: Dragana Resanović, [drresanovic@gmail.com](mailto:drresanovic@gmail.com), telefon: 062/362-048, Vladan Bojović, Žaklina Petrović i Slađa Lijeskić.

Svi prisutni su se složili da su prijateljstva koja su nastala od formiranja MINS-a jedna od veoma velikih vrednosti našeg Udruženja, te da je i ova vrsta aktivnosti veoma značajna za rad Udruženja, upoznavanje inspektora, razmenu iskustava i podizanje nivoa ovog zanimanja. Jedan od predloga je i eventualno organizovanje sportskih takmičenja i drugih vrsta aktivnosti.

Pozivamo sve članove Udruženja da, ukoliko imaju predloge, sugestije ili pitanja, se uključe u rad radnih grupa. Navedeni su telefoni i e-mailovi rukovodilaca da biste mogli da stupite u kontakt sa njima.

**Vidosava Đurić**

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija

Republike Srbije

Novi Sad, Bulevar Mihajla Pupina 10/IV

telefon: 021/522-791, 021/421-82

[vidosava.djuric@mtt.gov.rs](mailto:vidosava.djuric@mtt.gov.rs)



# Kvalitet vazduha na teritoriji grada Šapca

Grad Šabac je administrativni centar čija teritorija obuhvata površinu od 795 km<sup>2</sup>.

Prema teritorijalnoj podeli Republike Srbije administrativno pripada Mačvanskom okrugu.

Severni deo područja grada Šapca graniči se sa opštinom Bogatić. Prema Sremu ograničen je rekom Savom, a na zapadu prema Republici Srpskoj rekom Drinom. Na jugu se graniči sa područjem grada Loznica, opštinama Krupanj i Koceljeva, a na istoku sa opštinom Vladimirci.

Na administrativnom području grada nalazi se 49 katastarskih opština i 52 naselja, sa ukupno 115.884 stanovnika. Na području samog grada i pet prigradskih naselja živi 75.339 stanovnika.

Šabac planira da se otvori ka tržištu koje posluje u okviru najstrožih ekoloških standarda i želi da bude lider energetske tranzicije ka nisko-ugljeničnom razvojnom modelu. To predstavlja izazov, ali i veliku šansu za šabačku privredu.

Uzimajući u obzir geografski položaj, klimatske i demografske karakteristike, bogatstvo prirodnih resursa, kao i društveni okvir i istoriju razvoja Šapca, možemo reći da je okretanje nisko-ugljeničnoj ekonomiji i rastu najbolji put za poboljšanje konkurentnosti šabačke privrede. Promena razvojne paradigme nije moguća bez promene načina na koji se energija proizvodi, uvozi, prenosi, distribuira i troši. Unapređenje energetske efikasnosti, održivo i efikasno korišćenje raspoloživih domaćih obnovljivih izvora energije, kao i ulaganje u njihovu povećanu raspoloživost, predstavlja osnovu te promene.

Na primer, energetska efikasnost kao zbir mera i delovanja u svim oblastima života kojima je krajnji cilj minimalna

potrošnja energije, nije samo puka štednja energije koja podrazumeva odricanja, već njena efikasna upotreba koja doprinosi poboljšanju kvaliteta života i rada, kao i većoj konkurentnosti proizvodnje. O potencijalu zgradarstva kod nas, a posebno stambenog sektora, govori podatak da domaćinstva prosečno troše tri do pet puta više energije (200-300 kWh/m<sup>2</sup>) nego u zemljama EU (65 kWh/m<sup>2</sup>), što predstavlja ne samo veliki gubitak energije nego i veliku prepreku za veću konkurentnost privrede, pre svega na najvećem svetskom, evropskom tržištu.

Najveći izvor zagađenja sigurno je industrija, ali se ne mogu zanemariti kućna ložišta, motorna vozila i drugo, čiji uticaj zavisi pre svega od količine i vrste goriva. Posebno treba naglasiti da štetan uticaj aerozagađenja zavisi od vrste i kapaciteta industrije, broja motornih vozila, broja i gustine individualnih zagađivača i slično. Pored toga, sve značajniji izvor zagađenja vazduha je zagađenje polenom, čija količina predstavlja nezaobilazni indikator stanja kvaliteta vazduha.

Ispitivanje kvaliteta vazduha u gradu Šapcu vrši se od 1985 godine.

Na teritoriji Grada Šapca se sprovodi višegodišnji kontinuirani monitoring kvaliteta vazduha na pet mernih mesta od strane akreditovane i ovlašćene laboratorije Zavoda za javno zdravlje Šabac. U Šapcu postoji i automatska merna stanica Agencije za zaštitu životne sredine, ali se ti rezultati mogu posmatrati samo informativno, jer Agencija kao organ državne uprave nije, i ne može biti akreditovana po međunarodnim standardima.

Sistematska merenja osnovnih i specifičnih zagađujućih materija obavljaju se kontinuirano na mernim mestima koja čine mrežu mernih mesta. Merenjem se prate

koncentracije: sumpordioksida SO<sub>2</sub>, azotnih oksida NO<sub>x</sub>, amonijaka NH<sub>3</sub>, hlorovodonika, čađi i taložnih materija. Od 2010. godine započeto je praćenje prizemnog ozona O<sub>3</sub> i frakcija suspendovanih čestica PM<sub>2,5</sub> i PM<sub>10</sub>.

Rezultati monitoringa pokazuju da je stanje kvaliteta vazduha u Šapcu zadovoljavajućeg kvaliteta.

Tokom zimskih meseci dolazi do prekoračenja GVI za čađ, kao posledica sagorevanja u individualnim ložištima. Pобољшanje kvaliteta vazduha u Šapcu, na žalost nije posledica uvođenja ekoloških tehnologija, već pada industrijske proizvodnje i prestanka rada privrednih subjekata koji su bili najveći zagađivači. Posmatrajući unazad višegodišnji period korišćenja gasa kao energenta

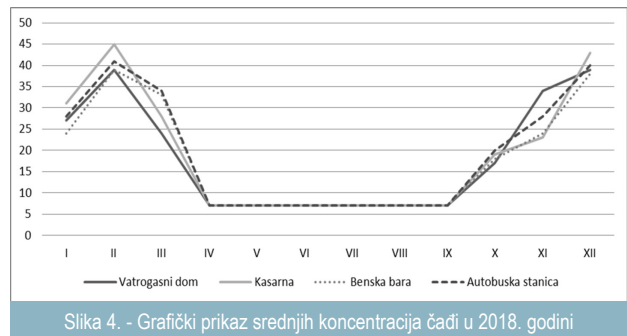
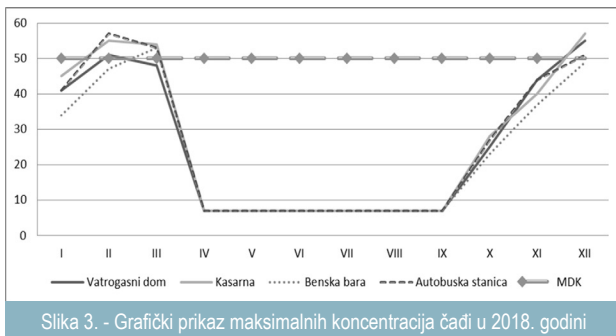
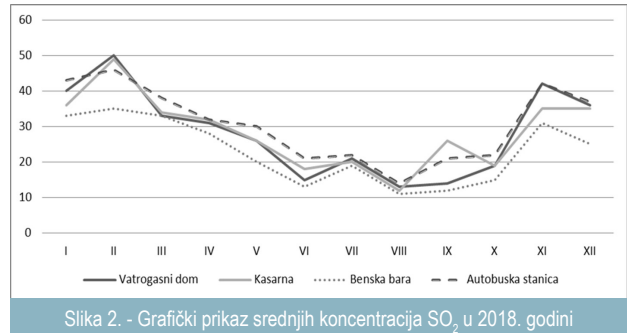
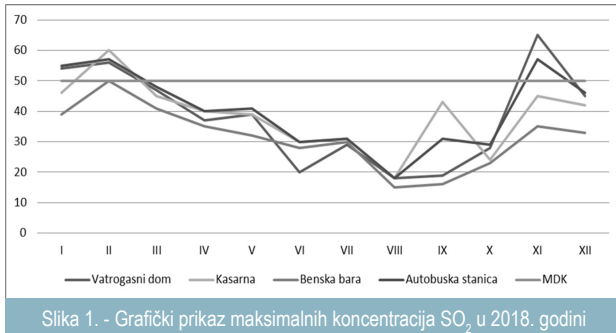
prvenstveno u toplanama i većem broju domaćinstava ima dugoročni pozitivan uticaj na kvalitet vazduha. Za period od 2002. do 2009. godine, kao referentna godina izabrana je 2009. godina zbog velikog broja podataka. Podaci monitoringa Zavoda za javno zdravlje prikazani su u sledećoj tabeli godišnjih rezultata:

Taložne materije se kao parametar rade na tri mesta i za njih je karakteristično veliko variranje u skladu sa vremenskim uslovima. U tabeli vrednosti koje su prelazile GVI (graničnu vrednost emisije) su označene pojačanom crnom bojom. **Prekoračenje GVI za čađ se dešava u zimskim mesecima zbog čvrstih goriva. Iz tabele se može primetiti da u naselju gde je grejanja na gas dominantno, ne dolazi do prekoračenja GVI za čađ.**

Tabela 1. - Pregled godišnjih rezultata najvećih stacionarnih zagađivača

Мерна места	Ватрогасни дом		АТД		Касарна		Топлана Б. Бара		ЈКП Стари град	
	Параметри									
CO <sub>2</sub> ГВИ 150µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	15,47	38,69	14,66	51	14,24	40,69	14,27	45,4	16,98	44,15
NO <sub>x</sub> ГВИ 150µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	15,98	28,74	13,67	23,76	15,95	28,74	12,78	25,62	18,82	33
NH <sub>3</sub> ГВИ 150µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	12,93	29,81	12,31	30,95	11,79	23,48	10,86	27,46	11,81	32,14
Чађ ГВИ 50µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	22,74	78,3	19,07	76,6	20,74	78,7	14,17	47	14,51	46,2
Хлороводоник ГВИ 50µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	5,1	11,1	5,14	11,66	4,67	11,87	4,52	10,98	5,4	11,4
Таложне материје ГВИ 450µг	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс	Средња	Макс
	282,93	628,6	147,41	329,39	204,78	356,98				





Kao što je ranije napomenuto, najveći procenat zagađenja potiče od sagorevanja fosilnih goriva u grejnoj sezoni i saobraćaja. Ovom prilikom treba napomenuti da bi pokretanje proizvodnje, sa postojećom tehnologijom, u delovima nekadašnjeg H.K. Zorka moglo promeniti stanje pokazatelja kvaliteta vazduha. Na teritoriji grada postoji nekoliko značajnih stacionarnih emitera u vazduh. Najveći emiteri su: JKP TOPLANA ŠABAC, ELIXIR ZORKA - MINERALNA ĐUBRIVA D.O.O. ŠABAC i ZORKA-KERAMIKA D.O.O. Pored emisije u kvantitativnom smislu, značajan segment je i vrsta polutanata koji se ispušta. Kod povremenih spaljivanja plastike i otpadnih ulja stvaraju se jako toksične materije, tako da ovaj segment mora biti u prioritetu rada nadležnih inspeksijskih organa. Praksa spaljivanja strnjišta takođe predstavlja emisiju štetnih produkata u vazduh, a time se uništava značajna količina biomase.

Inspeksijski nadzor u pogledu kontrole emisija zagađujućih materija u vazduh, regulisan je sledećim propisima:

Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS”, broj 36/09, broj 10/13);

- Uredba o граниčnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS”, broj 06/2016), na snazi od 05.02.2016. godine;
- Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS”, broj 05/2016), na snazi od 02.02.2016. godine;
- Uredba o граниčnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik RS”, broj 111/2015), na snazi od 06.01.2016. godine;
- Pravilnik o uslovima za izdavanje saglasnosti operaterima za merenje kvaliteta vazduha i/ili emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS”, broj 16/12);
- Pravilnik o uslovima za izdavanje dozvole za merenje kvaliteta vazduha i dozvole za merenje emisije iz

stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik RS”, broj 1/12);

- Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla („Službeni glasnik RS”, broj 64/2011, 111/2015, 106/2016, 60/2017);
- Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova („Službeni glasnik RS”, broj 65/10 od 14.09.2010. godine);
- Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha („Službeni glasnik RS”, broj 21/10 od 06.04.2010. godine);
- Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 135/04, broj 36/09, 72/09, broj 43/11 - odluka ustavnog suda, broj 14/16, broj 76/18, 95/18).

Jedinica lokalne samouprave vrši kontrolu zaštite vazduha kod:

1. postrojenja za sagorevanje bez kontinualnog merenja;
2. stacionarnih izvora zagađivanja bez kontinualnog merenja i
3. benzinskih stanica.

Što se tiče praćenja industrijskog zagađenja, neophodno je imati punu informaciju o tehnološkom procesu, odnosno, emisijama zagađujućih materija. Vrsta emitovanih polutanata zavisi od tehnološkog procesa, a emisije se mogu i moraju pratiti na izvoru, kontinualno.

Automatsko praćenje specifičnih zagađujućih materija kao što su npr. fenoli, formaldehidi i sl, ne postoje kao opcija. Jedino se pouzdane akreditovane kuće mogu angažovati da što češće, a najbolje 365 dana u godini, mere ciljno konkretne polutante (van standardnih).

Dana 14.10.2019. godine Grad Šabac je angažovao akreditovanu ustanovu Institut zaštite na radu Novi Sad,

u cilju merenja emisije zagađujućih materija iz industrije preduzeća „ELIXIR ZORKA mineralna đubriva Šabac“, sledećih parametara:

Praškaste materije (SSP prah, TSP prah, prašina granuliranih mineralnih đubriva),

- Gasovita jedinjenja fluora, F,
- NH<sub>3</sub>,
- CO<sub>2</sub>,
- SO<sub>2</sub>.

Emisije iz silosa za mleveni fosfat

U toku presipanja u silos mlevenog fosfata, iznad silosa mlevenog fosfata otpadni vazduh može biti zagađen prašinom sirovog fosfata.

Emisije iz postrojenja za mlevenje sirovog fosfata

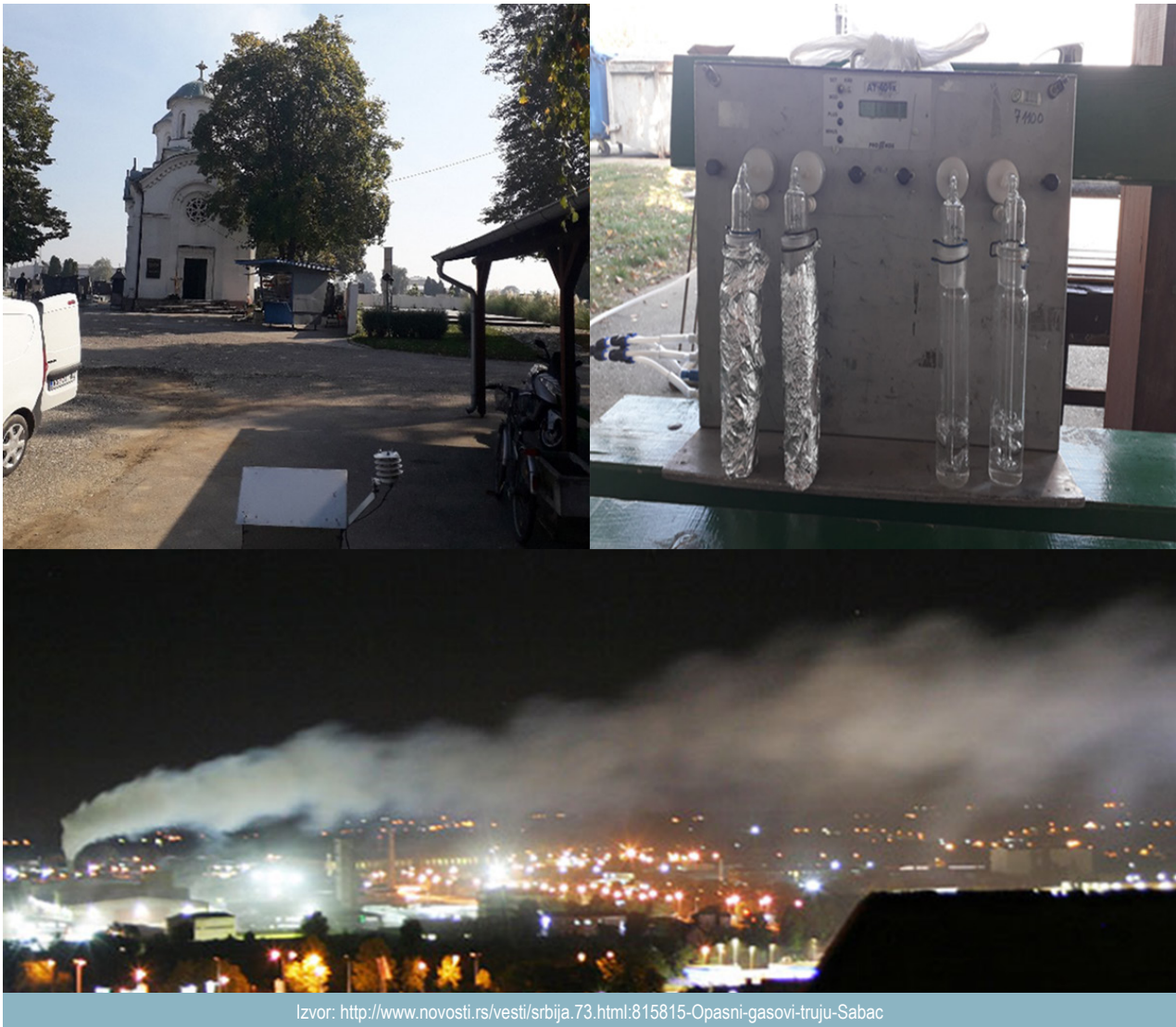
Vazduh može biti zagađen emisijom praškastih materija - sirovim fosfatom.

Emisije iz pogona pakovanja

Za vreme pakovanja finalnih proizvoda na svim presipnim mestima, vibrositima itd. generišu se praškaste materije od granuliranih mineralnih đubriva kojima otpadni vazduh može biti zagađen.

Lokalna samouprava je veoma precizno definisala svoj problem sa zagađenjem vazduha koje potiče od:

- korišćenja fosilnih goriva za zagrevanje;
- korišćenja neefikasnih grejnih uređaja za zagrevanje u individualnim ložištima;
- tranzitnog i gradskog saobraćaja (loša saobraćajna rešenja, nemanje obilaznice, zastareo vozni park).



Izvor: <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:815815-Opasni-gasovi-truju-Sabac>

U vezi sa gore navedenim, potrebno je:

- predvideti transparentniji rad državnih institucija, dostupnost podataka o zagađenju, i obavezu izveštavanja o svim zagađivačima vazduha i izvorima zagađenja;
- sprovesti kaznenu politiku za sve zagađivače;
- dodatno definisati obaveze lokalnih samouprava u izradi lokalnih registara zagađivača i obezbediti umrežavanje i razmenu podataka;
- izmeniti prateća zakonska dokumenta, doneti standarde i mere kontrole kada je reč o individualnim ložištima;
- povezati sve lokalne samouprave koje vrše kontrolu kvaliteta vazduha na svojim područjima, da na osnovu relevantnih podataka utvrde obaveze svake lokalne samouprave u smanjenju gasova koje izazivaju efekat staklene bašte;
- utvrditi mehanizme kontrole i nagrade za one koji uspešno ispunjavaju zadate ciljeve;

- predvideti subvencije za korišćenje energije iz obnovljivih izvora (uz obezbeđenje uslova za prihvatanje proizvedene energije);
- predvideti zamenu neefikasnih grejnih uređaja;
- predvideti sprovođenje široke kampanje o rizicima klimatskih promena, pre svega na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- izraditi obavezujuće planove zaštite vazduha, bez obzira što oni podrazumevaju donošenje „bolnih” političkih odluka koje se u mnogim segmentima kose sa interesima pojedinih javnih preduzeća;
- izmeniti zakonsku regulativu sa ciljem da se svi zagađivači obuhvate inspekcijom nadzorom;
- uvesti značajnije podsticaje za korišćenje obnovljivih izvora energije na održiv i efikasan način i pojednostaviti procedure za obezbeđivanje dozvola za korišćenje obnovljivih izvora energije.

## OPŠTI I POSEBNI CILJEVI

**Opšti cilj 1:** Pokazatelji kvaliteta vazduha se nalaze u dozvoljenim granicama

### Posebni ciljevi i aktivnosti:

- 1.1. Uspostavljen monitoring kvaliteta vazduha na teritoriji grada Šapca
  - 1.1.1 Nastaviti praćenje pokazatelja kvaliteta ambijentalnog vazduha i njegovog uticaja na zdravlje ljudi i kvalitet životne sredine
  - 1.1.2 Uspostavljanje baze podataka od značaja kvaliteta vazduha i životne sredine uopšte
  - 1.1.3 Nastaviti praćenje emisije zagađujućih materija u vazduh iz najvećih stacionarnih zagađivača u skladu sa važećim propisima
  - 1.1.4 Uspostaviti sistem monitoringa koncentracije aeropolena u vazduhu u sezoni cvetanja biljaka

**Opšti cilj 2:** Smanjenja aerozagađenja poreklom od saobraćaja i individualnih ložišta

### Posebni ciljevi i aktivnosti

- 2.1 Potpuno izmeštanje teretnog saobraćaja iz urbanog dela Šapca i regulisanje saobraćaja u gradu
  - 2.1.1. Izgradnja obilaznice oko grada
  - 2.1.2. Kontrola zabrane prolaska teretnih vozila kroz gradsko jezgro
  - 2.1.3. Uspostavljanje koordinisanog rada semaforne signalizacije
- 2.2. Povećanje korišćenja prirodnog gasa u individualnim ložištima
  - 2.2.1. Nastavak izgradnje gasne infrastrukture
  - 2.2.2. Donošenje paketa stimulativnih mera, sa ciljem povećanja isplativosti prelaska na grejanje na gas

**Opšti cilj 3:** Kvalitet vazduha u unutrašnjem prostoru u dozvoljenim granicama

### Posebni ciljevi i aktivnosti

- 3.1. Praćenje kvaliteta vazduha u unutrašnjem prostoru
  - 3.1.1. Definisane parametara koji bi mogli biti posmatrani, sa akcentom na količinu radona u vazduhu u prostorijama
  - 3.1.2. Definisane najznačajnijih objekata sa najvulnerabilnijom populacijom
  - 3.1.3. Merenje količine radona, sa analizom dobijenih rezultata i eventualnim posledicama po zdravlje

**Opšti cilj 4:** Poboljšanje saradnje i koordinacije organa, organizacija i javnosti

### Posebni ciljevi i aktivnosti

- 4.1. Poboljšati koordinaciju između Gradske uprave, nadležnih inspekcijских organa i Zavoda za javno zdravlje

- 4.1.1. Uspostavljanje stalnog tela sačinjenog od predstavnika svih institucija
- 4.1.2. Podnošenje izveštaja Gradskoj upravi i javnosti
- 4.2. Poboljšanje saradnje sa NVO
- 4.2.1. Definirati saradnju sa NVO i građanima sa ciljem otkrivanja povremenih izvora emisije toksičnih supstanci i prisustva javnosti u svim aktivnostima

**Na kraju, još uvek je potrebna edukacija o značaju i povezanosti svih ovih razvojnih tema, kao i stimulisanje debate koja bi rezultirala konkretnim rešenjima prilagođenim pojedinačnim lokalnim kontekstima.**

**IZVOR:**

[1] Zavod za javno zdravlje Šabac, Centar za higijenu i humanu ekologiju, Analiza rezultata ispitivanja zagađenosti vazduha na teritoriji grada Šapca u periodu



od 01.01. do 31.12.2018. godine, Šabac, januar 2019. godine;

[2] Lokalni ekološki akcioni plan Grada Šapca.

**Olivera Kikanović**  
Inspektor za zaštitu životne sredine

## Ko je stvarno odgovorno lice u pravnom licu?

Zakonski zastupnik (direktor) je glavno i krajnje odgovorno lice pravnog lica. Po pravilu, a i navici i automatizmu, ovlašćeni podnosioci zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i drugih prijava za kažnjiva dela, odnosno organi ovlašćeni na izdavanje prekršajnih naloga - gde spadaju i inspekcije, a zatim i pravosudni organi, za lice odgovorno za izvršenje prekršaja ili drugog kažnjivog dela gotovo uvek percipiraju, označavaju i utvrđuju

samo registrovanog zakonskog zastupnika pravnog lica, odnosno direktora koji je upisan u APR. Ali, to ne mora da bude (uvek) tako. Shvatajući da je za svaki prekršaj odgovorno lice u pravnom licu samo direktor iz APR-a, u određenim slučajevima dolazi se u nelogične situacije, pa i prelazi u skroz objektivnu odgovornost, što dovodi do posledične nepravdičnosti. Tako, kada je više zastupnika registrovano u APR-u, moguće da je u konkretnom slučaju

odgovoran samo neki od njih, a isto tako moguće – nijedan od registrovanih zastupnika. Odgovorno lice u pravnom licu ne mora nužno da bude registrovano u APR-u. Za kaznenu odgovornost bitno je da je lice na osnovu određenog akta ili, pak, faktički odgovorno za određene poslove, upravljanje ili proces rada, a odakle je proistekla povreda zakona/propisa koja predstavlja prekršaj (ili privredni prestup ili krivično delo). Fizičkom licu su, prema tome, povereni određeni poslovi i određene radnje koje preuzima pravno lice iz kojih je proisteklo kažnjivo delo.

Privredno društvo i drugo pravno lice u poslovanju i postupanju u skladu sa propisima preduzima radnje preko zakonskog i drugog ovlašćenog **zastupnika**. Pravna lica, preko svojih zastupnika, učestvuju u različitim pravnim poslovima i pravnim odnosima pred državnim organima, pravnim i fizičkim licima, na osnovu kojih se za račun, odnosno na teret pravnog lica stiču prava, odnosno preuzimaju obaveze. U pravnim poslovima i pravnim odnosima zastupnik pravnog lica daje izjavu volje, pojavljuje se u postupcima pred državnim organima u ime i za račun pravnog lica i preduzima ili ne preduzima pravno relevantne radnje, a dejstva ovih poslova, radnji i odnosa deluju prema pravnom licu. S obzirom da pravna lica, kao tvorevine prava, nisu živa bića, nego organizacije, nužno je da fizičko lice u njihovo ime i za njihov račun da izjavu volje da bi ona proizvela pravna dejstva. Zakonski zastupnik je prvenstveno i krajnje odgovoran za zakonitost poslovanja i postupanja pravnog lica.

Čl. 31. i 32. Zakona o privrednim društvima predviđeno je da: su zakonski (statutarni) zastupnici društva - lica koja su ovim zakonom kao takva određena za svaki pojedini oblik društva; zakonski zastupnik društva može biti fizičko lice ili društvo registrovano u Republici Srbiji i da društvo mora imati najmanje jednog zakonskog zastupnika koji je fizičko lice. U Republici Srbiji ubedljivo najveći broj privrednih društava je osnovan i posluje u pravnoj formi



društva s ograničenom odgovornošću (preko 90%) i više nego dominantan broj privrednih društava čine mikro, mala i srednja društva (98-99%), koja ne posluju u tzv. regulisanim industrijama, pa su zakonski zastupnici društava daleko najčešće direktori - fizička lica. Pored zakonskih zastupnika, u skladu sa članom 32. Zakona o privrednim društvima, zastupnici društva su i lica koja su aktom ili odlukom nadležnog organa društva ovlašćena da zastupaju društvo i kao takva registrovana u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija (ostali zastupnici). Zakonski zastupnici i lica ovlašćena na zastupanje društva registruju se u Registru privrednih subjekata (APR), u skladu sa Zakonom o postupku registracije u Agenciji za privredne registre i Pravilnikom o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnoj za registraciju. U skladu sa članom 48. Zakona o radu, direktor, odnosno drugi zakonski zastupnik poslodavca može da zasnuje radni odnos na neodređeno ili određeno vreme ili da zaključi ugovor o uređenju međusobnih prava, obaveza i odgovornosti direktora i poslodavca.

Zakon o privrednim društvima u pogledu zastupanja društva uvodi i pravilo koje je u skladu sa načelom fakticiteta (pravilo: „suština iznad forme“), odnosno koje je saglasno stvarnom stanju unutar društva i spoljnim odnosima u koje društvo stupa, propisujući da ako društvo u kontinuitetu prihvata da neko lice postupa kao

zastupnik na način kojim treća lica dovodi u uverenje da ima pravo na zastupanje, smatraće se da je društvo konkludentno (faktički, prećutno) to lice ovlastilo na zastupanje, osim ako društvo ne dokaže da je treće lice znalo ili moralo znati za nepostojanje ovlašćenja za zastupanje tog lica.

U kaznenim postupcima, pandan zakonskom i ostalom zastupniku i drugom ovlašćenom licu pravnog lica u privrednom poslovanju i upravnom postupku je **odgovorno lice u pravnom licu**. Prema članu 6. stav 1. Zakona o privrednim prestupima za privredni prestup može biti odgovorno pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu. Krivični zakonik u članu 112. stav 5. definiše da se odgovornim licem u pravnom licu smatra lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. Kao odgovorno lice u pravnom licu Zakon o prekršajima u članu 30. stav 1. određuje lice kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada. Time je odgovorno lice određeno šire od zakonskog zastupnika pravnog lica, pa i od ostalih zastupnika pravnog lica koja se registruju u APR. Odgovorno lice u pravnom licu može se odrediti kao ono lice koje je u pravnom licu zaduženo za određene poslove i poslovne procese, radnje upravljanja, organizacije rada i nadzora nad radom i poslovanjem pravnog lica. Poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada pravnog lica mogu se poveriti većem broju rukovodilaca i zaposlenih u hijerarhijskoj strukturi pravnog lica (viši, srednji i niži menadžment), u zavisnosti od složenosti procesa rada, načina poslovanja i obavljanja pojedinih procedura. Poveravanje poslova se može izričito utvrditi u posebnom zakonu, a može da se učini opštim i pojedinačnim aktima pravnog lica (osnivački akt, statut, pravilnik, poslovno punomoćje, prokura, odluka, rešenje, ugovor i dr.), kojima se uređuju

i konkretizuju organizacija i upravljanje pravnim licem, organi upravljanja i kontrole unutar pravnog lica, unutrašnja organizacija poslova, podela i opis funkcija, poslova i radnih mesta. Tako, nadležni organ pravnog lica (poslodavca) donosi pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova, kojim se utvrđuju organizacioni delovi kod poslodavca, naziv i opis poslova, i uslovi za rad na tim poslovima. Kada su određenim organizacionim jedinicama, odnosno licima unutar pravnog lica povereni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada pravnog lica ili određenog objekta u kome se obavlja delatnost (npr. upravitelj voznog parka, upravnik magacina, lice za bezbednost i zdravlje na radu, menadžer hotela, poslovođa, odgovorno lice za pregled i proveru opreme, lice odgovorno za sprovođenje dobre proizvođačke i higijenske prakse i primenu HACCP i dr.), nalazimo da su onda ta lica i prekršajno odgovorna u slučaju da dođe do prekršaja čija obeležja proističu iz kruga poslova koji su im povereni. U tim slučajevima, po pravilu, isključena je prekršajna odgovornost zakonskog zastupnika (direktora) pravnog lica, kao osnovnog i glavnog odgovornog lica u pravnom licu, jer je, u prekršajnom pravnom smislu, odgovorno lice - ono lice kome su povereni poslovi u kojima je nastao prekršaj. Ako je do propusta došlo zbog sistemski lošeg ustrojstva i organizovanja pravnog lica, tako da sama organizacija i podela poslova i ovlašćenja unutar pravnog lica dovodi do činjenja prekršaja, a za šta je odgovoran zakonski zastupnik (direktor), onda je on i prekršajno odgovoran. Ako, pak, za zakonitost u izvršavanju određene obaveze odgovara, pored lica kome su povereni poslovi, kao odgovornog lica, i zakonski zastupnik (direktor) pravnog lica, tada su oba lica prekršajno odgovorna (npr. direktor pravnog lica je, prema zakonu i drugom propisu, odnosno opštem aktu, dužan da overi, potvrdi, potpiše određeni akt/dokument i odgovara za njegovu tačnost).

Nije jednostavno reći i potpuno razgraničiti kada je za prekršaj odgovoran samo rukovodilac kome su poverena ovlašćenja u određenoj oblasti poslovanja, a kada, pored njega, odgovara i zakonski zastupnik (direktor) pravnog lica. U praksi, u velikom broju konkretnih slučajeva, a posebno prelaznih situacija, nije lako razdvojiti i definisati čija odgovornost je posredi. Radi tog razjašnjenja, potrebno je prikupljanje i izvođenje dokaza, utvrđivanje činjenica i zakonito i logičko zaključivanje.

Sudska praksa, u ovom smislu, sadrži veći broj pravnih stavova. Tako, Viši privredni sud Srbije u presudi Pkž. 66/75 ukazuje na sledeće: „Direktor osnovne organizacije može biti odgovoran za privredni prestup iz oblasti finansija, iako je za isti odgovoran i rukovodilac finansija.“ Međutim, isto tako, sudska praksa definiše da: „Odgovornost direktora za zakonito poslovanje pravnog lica ne može se shvatiti tako da je on odgovoran za svaku povredu propisa o privrednom i finansijskom poslovanju koja se učini u tom pravnom licu, jer bi to svodilo njegovu odgovornost na princip objektivne odgovornosti.“ (presuda Vrhovnog suda Vojvodine, Pkž. 167/89). Savezni sud u presudi Kzs. 2/96 ističe: „Za postupanje koje je protivno Zakonu o računovodstvu odgovara neposredni izvršilac kome je povereno vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje računovodstvenih iskaza, a ne okrivljeno pravno lice i odgovorno lice (direktor) koji su te poslove u skladu sa zakonom poverili stručnom licu.“

Možemo da konstatujemo da nije uvek (automatski) zakonski zastupnik odgovoran za prekršaj. Postoje i druga odgovorna lica u pravnom licu, koja će biti samostalno prekršajno odgovorna u nekim slučajevima, ali i sa kojima zakonski zastupnik u nekim slučajevima može zajedno biti odgovoran za prekršaj, dok će opet u trećim slučajevima samo zakonski zastupnik odgovarati za prekršaj. Naime, **iz sadržine poverenih, dodeljenih ovlašćenja proističe i prekršajna odgovornost određenih lica - zastupnika**

**i rukovodilaca, kao odgovornih lica** (a i, sledstveno, pravnog lica). Ovlašćenja su uokvirena zakonom i drugim propisom, drugim opštim aktom, pa i pojedinačnim aktom, kao i nalogom da se obavi određeni posao, ali i eventualno odlukom suda. Zakonski zastupnik ima najšira ovlašćenja, dok ostali zastupnici pravnog lica imaju uža ovlašćenja od zakonskog zastupnika, pri čemu svoja ovlašćenja izvode iz propisa ili drugog opšteg akta ili iz ovlašćivanja od strane zakonskog zastupnika. Prema tome, iz sadržine ovlašćenja i njihovih ograničenja proizlazi odgovornost zastupnika za zakonito postupanje, zakonitost oblasti i poslova za koje odgovara i eventualno prekoračenje granica ovlašćenja. Određivanje sadržine ovlašćenja i odgovornosti ovlašćenog, odnosno odgovornog lica je od suštinske važnosti za pravilno definisanje odgovornog lica u zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka, koji sačinjava i podnosi inspekcija (pravilna prekršajna optužba, koju inspekcija zastupa pred prekršajnim sudom), odnosno u prekršajnom nalogu, koji izdaje inspekcija.

Utvrđivanje prekršajne odgovornosti je lakše kada su posebnim zakonom određeni poslovi i odgovornosti u određenoj vrsti pravnih lica. Poseban zakon tako daje odgovarajuće smernice za prekršajnu odgovornost. Primeri: Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

Članom 18. Zakona o prekršajima, kojim je uređena odgovornost fizičkog lica, propisano je da fizičko lice odgovara za prekršaj koji mu se može pripisati u krivicu zato što je bilo uračunljivo i učinilo prekršaj sa umišljajem ili iz nehata, a bilo je svesno ili je bilo dužno i moglo biti svesno da je takav postupak zabranjen. Ovo pravilo primenjuje se i na odgovorna lica u pravnom licu. Odgovorno lice u pravnom licu, prema tome, za prekršaj odgovara po principu **subjektivne odgovornosti**, kao i svako drugo fizičko lice koje je učinilac prekršaja.



Upravljačka odgovornost u pravnom licu znači zadržavanje konačne odgovornosti za zakonitost i uspešnost poslovanja i postupanja pravnog lica, ali ne znači i stalnu kontrolu svega i svačega, različitih detalja, sitnih pojedinosti i sl., za koje rukovodioci na višim nivoima, posebno u većim pravnim licima, često nemaju dovoljno vremena niti stručno-tehničkog znanja, niti bi trebalo da ga imaju, jer postoji organizacija i sistematizacija poslova, tako da svako treba da obavlja svoj posao za koji je stručan i za njega odgovoran. Najviši rukovodilac – zakonski zastupnik ne može biti i nije logično i životno da bude odgovoran, po principu **objektivne odgovornosti**, za bilo koju grešku i propust koji bi se mogli pojaviti i koji se pojavljuju u radu.

**Nije odgovorno** za prekršaj odgovorno lice koje je postupalo na osnovu naređenja drugog odgovornog lica ili organa upravljanja i ako je preduzelo sve radnje koje je na osnovu zakona, drugog propisa ili akta bilo dužno da preduzme da bi sprečilo izvršenje prekršaja (član 30. stav 2. Zakona o prekršajima). Radi se, dakle, o isključenju prekršajne odgovornosti odgovornog lica u pravnom licu po osnovu naredbe pretpostavljenog, nadređenog odgovornog lica, odnosno organa upravljanja, a pod uslovom da je to lice, kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada, preduzelo sve radnje koje je na osnovu zakona, drugog propisa ili akta bilo dužno da preduzme da bi sprečilo izvršenje prekršaja. Ako odgovorno lice nije preduzelo sve takve radnje, pa dođe do prekršaja po naređenju drugog odgovornog lica ili organa upravljanja, odgovorno lice koje je učinilac prekršaja je prekršajno odgovorno, a drugo odgovorno lice koje je izdalo naređenje je podstrekač prekršaja, ako je sa umišljajem podstreklo odgovorno lice da učini prekršaj, u skladu sa članom 24. Zakona o prekršajima.

Treba istaći da se u praksi dešavaju slučajevi u kojima je odgovorno lice preduzelo radnje i mere u interesu zakonitog

i pravilnog poslovanja, naročito u situacijama u kojima se odgovorno lice oslanja na znanje, **savete i preporuke** stručnih lica radi izvršavanja obaveza utvrđenih propisima, posebno onih koje su složenije prirode ili utvrđene novodonetim propisima, kao i propisima koji su pretrpeli veći broj izmena i dopuna, te kada iste obaveze i odnose uređuje više propisa istovremeno. Savetnici pravnog lica, u sklopu svog posla, odnosno svoje profesije daju stručne savete pravnom licu - direktoru i drugim odgovornim licima unutar pravnog lica, ali ova lica ne preuzimaju ulogu direktora pravnog lica i, uz to, prekršajopravnu i drugu pravnu odgovornost, nego savetuju pravno lice i direktora, koji zadržava ovlašćenja i slobodu odlučivanja sagledavanjem svih relevantnih informacija, uključujući i stručno mišljenje savetnika i prekršajno je odgovoran za svoje postupanje. Direktori, članovi nadzornog odbora, zastupnici i prokuristi privrednog društva svoje postupanje mogu zasnovati i na informacijama i mišljenjima lica stručnih za odgovarajuću oblast, za koje razumno veruju da su u tom slučaju savesno postupala. Ako bi donela pogrešnu odluku, koja je povezana sa informacijama i mišljenjima stručnih lica, takvo postupanje odgovornih lica ne bi prevalilo prekršajnu odgovornost na savetnike, koji nisu prekršajno odgovorni za postupanje pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu, ali može usloviti postojanje stvarne zablude (član 21. Zakona o prekršajima) ili pravne zablude (član 22. Zakona o prekršajima) na strani odgovornih lica.

Odgovornost odgovornog lica **ne prestaje** zato što mu je prestao radni odnos u pravnom licu, niti zato što je nastala nemogućnost da se pravno lice oglasi odgovornim usled njegovog prestanka (član 30. stav 3. Zakona o prekršajima). U skladu sa pravilom samostalne (autonomne) odgovornosti pravnog lica i odgovornog lica, prekršajna odgovornost odgovornog lica ne prestaje zato što je pravno lice prestalo da postoji, niti zato što mu je prestao radni odnos u pravnom licu, jer je to fizičko lice imalo svojstvo odgovornog lica u pravnom licu u vreme izvršenja prekršaja.



Zakon o prekršajima u članu 30. stav 1. nije ograničio poveravanje poslova koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada na pravno poveravanje, tj. poveravanje koje učinjeno pravnim aktom (poveravanje na osnovu zakona, propisa, opšteg akta ili pisanog ovlašćenja), čime je prekršajno relevantno i **faktičko poveravanje poslova**. Prekršajno-sudska praksa prihvata princip da suština ima prednost nad formom i prepoznaje da svojstvo odgovornog lica u pravnom licu može imati i ono lice koje nije u radnom odnosu, lice koje faktički obavlja određene poslove van kruga njegovih redovnih poslova i dužnosti, lice koje ne prima naknadu za rad, odnosno lice kome je faktički povereno vršenje određenih poslova. Na ovoj liniji kaznenog zakonodavstva, Krivični zakonik je izričito definisao da se odgovornim licem u pravnom licu smatra i lice kome je faktički povereno obavljanje određenih poslova upravljanja, nadzora ili drugih poslova iz delatnosti pravnog lica, a ovo pravilo prihvaćeno je i u prekršajnom pravu, kao i da se službenim licem smatra i lice kojem je faktički povereno vršenje pojedinih službenih dužnosti ili poslova.

Kao **faktički direktor** smatra se lice koje, pravno posmatrano, nije imenovano za direktora, nije registrovano kao takvo i nema ovlašćenja direktora (zakonskog zastupnika), a koje neposredno ili

posredstvom drugih lica stvarno vodi poslove privrednog društva i donosi odluke umesto direktora, koji za to ima ovlašćenje kao zakonski (statutarni) zastupnik i zakonom definisanu odgovornost (pravni direktor). Nije od uticaja koju „titulu“, odnosno funkciju to lice koje preuzima poslove, ulogu i ovlašćenja pravnog direktora ima: ono što je pravno relevantno je faktičko stanje direktorstva. Faktički direktor se, inače, pored izdavanja usmenih naloga i naređenja, može pojaviti i kao potpisnik pisanog naloga ili ugovora. Bitno je i da li ga pravni direktori pravnog lica, zaposleni i treća lica (npr. poslovni partneri, klijenti) smatraju za stvarnog direktora pravnog lica, tj. posmatraju i razumeju da je to lice koje donosi odluke u pravnom licu, od koga zavisi poslovanje pravnog lica, odnosno koje se „pita“ unutar pravnog lica. Da bi se radilo o faktičkom direktoru neophodno je da su u pitanju poslovi i radnje koje može preduzeti samo direktor. Od značaja za određivanje da li je neko lice faktički direktor su i veličina i ustrojstvo pravnog lica, podela poslova i ovlašćenja, poslovna politika pravnog lica, stepen uređenosti pravnog lica – da li su doneti unutrašnji opšti pravni akti, da li postoje poslovne procedure unutar pravnog lica ili je u pitanju pravno lice koje karakteriše visok stepen neformalnosti, da li su pravni i faktički direktor u srodstvu i, ako jesu, kakvom, da li postoji mešanje imovine pravnog lica i imovine fizičkog lica, da li lice ima kapital/imovinu u pravnom licu ili potraživanje prema pravnom licu i, ako ima, u kojoj vrednosti, da li je deo upravljačke strukture, da li ima formalna ovlašćenja slična direktorskim, da li druga odgovorna lica vrše ili ne vrše svoja ovlašćenja i druge relevantne okolnosti.

Najčešće u praksi do pojave faktičkog direktora dolazi u situaciji kada pravno lice ostane bez jedinog zastupnika, koji je registrovan, pa do imenovanja i registracije određeno lice – npr. član društva, punomoćnik, rukovodilac u strukturi upravljanja - zastupa i vodi

poslove pravnog lica. Faktički direktor može biti i lice kome je pravno prestala funkcija direktora, ali i dalje obavlja te poslove do imenovanja, odnosno do stupanja na dužnost novog direktora. Zatim, kada lice koje je imenovano za direktora društva počne da vodi poslove društva pre završetka postupka imenovanja ili su se, pak, u postupku imenovanja direktora pojavili kakvi nedostaci koji utiču na njegovu pravnu valjanost. I u različitim slučajevima probijanja pravne ličnosti jednog pravnog lica od strane drugog pravnog lica javlja se faktičko direktorstvo – po pravilu, tako što matično pravno lice probija pravnu ličnost zavisnog pravnog lica, ne dopuštajući mu da samostalno odlučuje i vodi svoje poslove, nego je zavisno društvo, praktično, „oruđe u rukama“ matičnog društva. I kod privrednih društava koja faktički zajednički, odnosno usklađeno deluju, i gde su od presudne važnosti lični odnosi njihovih direktora, jedno fizičko lice, koje je direktor jednog pravnog lica, može imati takav faktički autoritet i faktički obavljati poslove direktora drugog pravnog lica, odlučujući o pravnim poslovima, obavezama i pravnim radnjama drugog lica, što obuhvata i ona činjenja i nečinjenja koja predstavljaju prekršaje. Do pojave faktičkog direktora dolazi i kada su pravni i faktički direktori supružnici, gde je pravni direktor samo formalno imenovan, a u stvarnosti odluke donosi i poslove vodi faktički direktor.

Mišljenja smo da, u slučaju postojanja faktičkog direktora, postoji prekršajna odgovornost oba direktora – faktičkog i pravnog direktora. Odgovornost faktičkog direktora zasnovana je na stvarnom stanju, na faktičkom vršenju poslova i preduzimanju radnji iz kojih je ili u okviru kojih je došlo do prekršaja, a pravnog direktora na propuštanju vršenja svojih ovlašćenja, dopuštajući da faktički direktor vodi poslove i donosi odluke i učestvovanju u stvaranju pravnog privida vršenja direktorskih ovlašćenja i dužnosti. Izloženo o faktičkom direktoru se shodno, tj,



po sličnosti, uz neophodna prilagođavanja, odnosi i na faktičko odgovorno lice, kada određeno lice, koje nije formalnopravno ovlašćeno na određene poslove, odluke ili radnje, faktički ih u praksi radi, donosi i sprovodi.

Sudska praksa i kazneno zakonodavstvo prepoznaje faktička odgovorna lica, a u ovom smislu, Zakon o privrednim društvima poznaje faktičkog zastupnika društva u sklopu uređenja ostalih zastupnika. Pravno prepoznavanje faktičkog direktora, odnosno faktički odgovornog lica uvažava stvarno stanje u pravnim odnosima i dovodi do otkrivanja lica koje je zaista prekršajno odgovorno za učinjeni prekršaj i **njegove identifikacije** u zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka, koji podnosi inspekcija prekršajnom sudu, odnosno u prekršajnom nalogu, koji inspekcija izdaje za prekršaje kod kojih je propisana novčana kazna u fiksnom iznosu.

**Milan Stefanović**

# Upravne mere i njihovo izvršenje u inspekcijskom nadzoru

Cilj inspekcijskog nadzora, određen kao ostvarivanje zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i sprečavanje ili otklanjanje štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, podrazumeva preduzimanje preventivnog delovanja inspekcije i nalažanje mera. Ukoliko nadzirani subjekti svoje poslovanje i postupanje nisu usaglasili ovom opštem zahtevu, potrebna je određena reakcija inspekcije koja, na prvom mestu, polazi od preventivnog delovanja, ali u znatnom broju slučajeva i izriče odgovarajuće mere. Nadziranom subjektu inspektor može izreći neku od mera upravljenih prema nadziranom subjektu, u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru i posebnim zakonima, vodeći računa o srazmernosti tih mera.

Svrha izrečene upravne mere usmerena je ostvarenju cilja inspekcijskog nadzora. Nadzirani subjekti, u velikom broju slučajeva dobrovoljno postupaju po izrečenim merama, u okviru ostavljenog roka, ali postoje i slučajevi kada je potrebno sprovesti prinudno izvršenje. Nakon donošenja i izmena Zakona o inspekcijskom nadzoru, izvršenje rešenja inspekcija je predmet posebnog zakonskog uređenja, a donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku takođe donosi novine u način vršenja ovih poslova.

## 1. Mere koje nadziranom subjektu mogu biti izrečene

Zakon o inspekcijskom nadzoru poznaje nekoliko mera koje mogu biti izrečene nadziranom subjektu, a navodi i određene mere koje se mogu izreći na osnovu posebnih zakona, saglasno delokrugu postupajuće inspekcije. Sve mere mogu se sumirati na sledeći način:

- 1) **Zapisnička mera o otklanjanju nezakonitosti.** Mere upravljene prema nadziranom subjektu mogu se izreći zapisnikom o inspekcijskom nadzoru ili

rešenjem inspektora. Za blaže oblike nezakonitosti primenjuje se mera za otklanjanje nezakonitosti iz člana 27. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru, u skladu sa ovlašćenjima u posebnom zakonu, kada inspektor ukazuje nadziranom subjektu na nezakonitost, opominje ga zbog toga, nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakonitosti, što se unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Potom je nadzirani subjekat dužan da pisano obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene, da li je otklonio nezakonitost i štetne posledice i ispunio propisane obaveze, i ako jeste – inspektor okončava postupak u skladu sa članom 37. stav 2. ovog zakona, dakle bez donošenja rešenja.

- 2) **Rešenje o otklanjanju nezakonitosti, za zapisničku meru koja nije izvršena.** Međutim, ako nadzirani subjekat u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene ili predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispunio propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, po odredbi člana 27. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru.
- 3) **Rešenje o otklanjanju nezakonitosti bez odlaganja.** Izricanje mera na zapisnik o inspekcijskom nadzoru nije prethodni uslov za donošenje rešenja kojim se izriču upravne mere, s obzirom da inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza. Takav vid izricanja mere opravdan je ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje

ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, primenom člana 27. stav 5. Zakona o inspekcijском nadzoru.

- 4) **Mera zabrane iz Zakona o inspekcijском nadzoru.** Ukoliko nadzirani subjekat ne otkloni nezakonitost u ostavljenom roku, inspektor je ovlašćen da donese rešenje i izrekne meru kojom, do otklanjanja nezakonitosti, nadziranom subjektu zabranjuje obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili zaplenjuje dokumentaciju, robu i druge predmete koji su nadziranom subjektu poslužili za povredu propisa ili su time nastali. Ova upravna mera utvrđena je članom 28. stav 1. Zakona o inspekcijском nadzoru i samostalna je, odnosno nije uslovljena sadržinom posebnog propisa ili obimom ovlašćenja nadležnog inspektora iz posebnog zakona.
- 5) **Mera zabrane ili zaplene iz Zakona o inspekcijском nadzoru, saglasno delokrugu inspekcije.** Nasuprot tome, članom 28. stav 2. Zakona o inspekcijском nadzoru propisana je upravna mera zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti ili zaplene predmeta ili dokumentacije koju je inspektor ovlašćen da, bez ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti, izrekne ako je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode veće vrednosti, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost. Prilikom zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti, inspektor ima pravo da naredi da se nadziranom subjektu zapečate poslovne i proizvodne prostorije, objekti i drugi prostor u kome obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili koji tome služi, postrojenja, uređaji, oprema, pribor, sredstva rada i drugi predmeti kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost.
- 6) **Druge posebne mere naredbe, zabrane ili zaplene iz posebnih zakona.** Inspektor može izreći kada je to određeno posebnim zakonom. U pitanju su različite mere, poput povlačenja ili opozivanja proizvoda, ograničenja delatnosti, mera uništavanja predmeta, uklanjanja objekta i druge.
- 7) **Mere prema neregistrovanom subjektu.** Poseban postupak prema neregistrovanom subjektu podrazumeva i specifičnost rešenja koje inspektor izriče prema otkrivenom neregistrovanom subjektu, po članu 33. Zakona o inspekcijском nadzoru. Ovo rešenje se odmah dostavlja neregistrovanom subjektu i njime mu se:
- 1) nalaže da bez odlaganja pokrene postupak za upis u osnovni registar, odnosno u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi nadležni organ ili organizacija, ili pribavljanja saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji;
  - 2) zabranjuje da obavlja delatnost ili vrši aktivnost do ispunjenja za to propisanih uslova;
  - 3) zaplenjuje robu, dokumentaciju i drugi predmeti koji su mu poslužili za nezakonito obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili su time nastali; i,
  - 4) nalaže da otkloni druge otkrivene nezakonitosti.

## 2. Izvršenje rešenja u Zakonu o opštem upravnom postupku

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da se rešenje, doneto u upravnom postupku, izvršava kada postane izvršno, radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih

obaveza. Upravnim putem, u postupku upravnog izvršenja, izvršavaju se nenovčane obaveze, a novčane obaveze izvršavaju se sudskim putem (sudsko izvršenje) ako zakonom drukčije nije određeno. Ako je u izvršnom rešenju određeno da stranka može preduzeti radnju koja se izvršava u određenom roku, rešenje se izvršava kada rok istekne. Ako u izvršnom rešenju nije određen rok, rešenje se izvršava kada istekne 15 dana od kada je postalo izvršno.

Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ako to nalaže javni interes, prema licu koje je obavezno da ispuni neku obavezu. Sprovođenje izvršenja je u nadležnosti prvostepenog organa, a ako je propisano da on ne sprovodi izvršenje, a nijedan drugi organ nije na to ovlašćen, izvršenje sprovodi prvostepeni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršenika, a u čijem delokrugu su poslovi opšte uprave.

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, saglasno odredbama zakona kojim se uređuje oblast unutrašnjih poslova, ili drugi organ koji je ovlašćen da pruži pomoć u izvršenju, dužnisudaorganu, nanjegov zahtev, pružepomoć u sprovođenju izvršenja. Zakonom o policiji propisana je policijska pomoć u izvršenjima: ako se pri izvršenju državnog organa u postupku vansudskog namirenja, odnosno izvršenja, osnovano očekuje otpor, policija će tim organima i licima na njihov pisani zahtev pružiti pomoć radi omogućavanja bezbednog sprovođenja izvršenja. Pomoć u sprovođenju izvršenja policija pruža na osnovu pisanog zahteva ovlašćenog organa koji se podnosi mesno nadležnoj organizacionoj jedinici policije, najmanje pet radnih dana pre dana određenog za izvršenje. U zahtevu moraju biti navedeni razlozi zbog kojih je potrebna pomoć policije, a uz zahtev se prilaže kopija akta koji treba izvršiti, sa potvrdom izvršnosti, dokaz o pokušaju izvršenja bez pružanja policijske pomoći i dokaz o angažovanju pratećih

službi koje su neophodne za izvršenje. Načelnik policijske uprave, odnosno načelnik policijske stanice odlučuje o angažovanju policije i o obimu i načinu pružanja pomoći u sprovođenju izvršenja i o tome blagovremeno obaveštava podnosioca zahteva. Pre početka sprovođenja izvršenja, policija je dužna da upozori izvršenika ili druga prisutna lica da će upotrebiti sredstva prinude protiv njih ako budu ometala ili sprečavala izvršenje. Komunalna milicija, obrazovana na osnovu ranije važećih propisa o komunalnoj policiji, odnosno **Zakonu o komunalnoj miliciji** („Sl. glasnik RS“ br. 49/19), pruža pomoć u izvršenjima (asistencija) i ostvaruje saradnju sa ovlašćenim organizacijama i vršiocem komunalne delatnosti, tako da komunalna milicija pruža pomoć drugim organizacionim jedinicama uprave, kao i preduzećima, organizacijama i ustanovama koje na osnovu zakona, odnosno opšteg akta jedinice lokalne samouprave odlučuju o pojedinim pravima građana, pravnih lica ili drugih stranaka (u daljem tekstu: ovlašćene organizacije) kao i vršiocu komunalne delatnosti, kada po oceni ovlašćene organizacije ili vršioca komunalne delatnosti postoje pretpostavke da sprovođenje njihove izvršne odluke neće biti moguće bez prisustva komunalnih milicionara. O angažovanju komunalne milicije i obimu i načinu pružanja pomoći odlučuje načelnik komunalne milicije u roku od 48 časova od podnošenja zahteva ovlašćene organizacije ili vršioca komunalne delatnosti, shodno odredbama zakona kojim se uređuju unutrašnji poslovi o postupku pružanja pomoći u izvršenjima i podzakonskog propisa o načinu obavljanja policijskih poslova kojima se bliže uređuje pružanje ove pomoći. Ako zbog fizičkog otpora sprovođenje izvršenja ne bude moguće ili ne uspe i pored angažovanja komunalne milicije, ovlašćena organizacija ili vršilac komunalne delatnosti podnosi zahtev policiji da pruži pomoć u sprovođenju izvršenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju unutrašnji poslovi. Dakle, komunalna milicija neće primenjivati mere prinude radi savladavanja fizičkog otpora.

Ako izvršenje može da se sprovede na više načina, pri izboru načina izvršenja organ se pridržava načela srazmernosti. Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni **one od propisanih mera koje su po njih povoljnije** ako se i njima ostvaruje svrha propisa.

Organ koji je nadležan za sprovođenje izvršenja donosi **rešenje o izvršenju** po službenoj dužnosti, u kome su sadržani: utvrđenje o tome kada je rešenje postalo izvršno, vreme, mesto i način izvršenja i nalog tražiocu izvršenja da unapred položi određenu sumu novca za pokrivanje troškova izvršenja. Ovim rešenjem se može odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili se može odrediti da se obaveza izvrši odmah.

Protiv rešenja o izvršenju dozvoljena je **žalba**, koja ne odlaže izvršenje rešenja i može se izjaviti samo na vreme, mesto i način izvršenja. Dakle, tom žalbom ne može se osporavati rešenje kojim je utvrđena obaveza izvršenika i takve vrste žalbi nisu dozvoljene. Za razliku od uobičajenog načina predaje žalbe, ova žalba se predaje drugostepenom organu, u roku od osam dana od dana obaveštavanja o rešenju o izvršenju.

Do **odlaganja izvršenja** može doći na predlog izvršenika, ako je protiv rešenja koje se izvršava ili rešenja o izvršenju izjavljena žalba ili drugo pravno sredstvo, a izvršenje bi izazvalo nenadoknadivu štetu, pod uslovom da odlaganje izvršenja nije zakonom zabranjeno, niti protivno javnom interesu. O predlogu za odlaganje izvršenja rešenjem hitno odlučuje organ koji je doneo rešenje koje se izvršava. U slučaju usvajanja predloga za odlaganje, izvršenje se odlaže dok se ne odluči o žalbi ili drugom pravnom sredstvu.

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje sledeće oblike izvršenja:

1) izvršenje **preko drugih lica** – oblik izvršenja koji se sprovodi ako se izvršenikova obaveza sastoji od radnje koju može preduzeti i drugo lice, a izvršenik radnju ne preduzme u celini ili je preduzme delimično, radnja se preduzima preko drugog lica, o trošku izvršenika. Izvršeniku se može naložiti da položi iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja, a obračun troškova se može i naknadno sačiniti.

Ovaj oblik izvršenja pogodan je za sprovođenje naloženih obaveza koje se sastoje u **činjenju**, poput: uklanjanja predmeta, stvari, barijera, preduzimanje određenih radova ili zahvata, postavljanje određenih predmeta ili bilo koja druga radnja čije preduzimanje, umesto izvršenika, može učiniti i neko drugo lice.

2) izvršenje **posrednom prinudom** (putem **novčanih kazni**) – ako izvršenje preko drugog lica nije moguće ili nije pogodno da se postigne svrha izvršenja, organ koji sprovodi izvršenje prinudiće izvršenika da ispuni obaveze izricanjem novčane kazne.

Ovaj oblik izvršenja pogodan je za obaveze **nečinjenja**, kog kojih je izvršenik dužan da nešto dopusti ili trpi pa postupi protivno toj obavezi, ili ako je predmet izvršenja izvršenikova radnja koju ne može umesto njega da izvrši drugo lice. Ranije važeći zakon je propisivao da novčana kazna koja se izriče izvršenik ne može biti manja od 5.000 niti veća od 20.000 dinara, može biti izrečena više puta, pri čemu zbir izrečenih novčanih kazni ne može iznositi više od desetostrukog iznosa prvi put izrečene novčane kazne.

Novi Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrži ograničenje u pogledu broja izrečenih kazni, propisujući da novčana kazna može da se izrekne sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja. **Visina novčane kazne** nije precizno određena, ali su određeni **kriterijumi za određivanje raspona** novčane kazne za fizičko i pravno lice.

Fizičkom licu se novčana kazna izriče u rasponu od polovine prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu do dve prosečne godišnje zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike. Visina prosečne mesečne zarade utvrđuje se pribavljanjem podataka Republičkog zavoda za statistiku.

Pravnom licu se novčana kazna izriče u rasponu od polovine njegovih mesečnih prihoda, do deset procenata njegovih godišnjih prihoda koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini. Utvrđivanje mesečnih i godišnjih prihoda pravnog lica može se utvrditi u odnosu na privredne subjekte i druga pravna lica koja registruju i javno objavljuju svoje finansijske izveštaje u Registru finansijskih izveštaja kod Agencije za privredne registre. Međutim, teško je primeniti navedeni kriterijum na pravno lice za koje se podaci o mesečnom prihodu ne mogu primeniti – poput organa državne uprave ili Republike Srbije.

Novčane kazne koje su izrečene prema Zakonu o opštem upravnom postupku uplaćuju se u korist budžeta iz kojeg se finansira organ koji je izrekao novčanu kaznu. Izvršenje novčane kazne je u nadležnosti organa nadležnih za izvršavanje novčanih kazni izrečenih za prekršaje.

- 3) **izvršenje neposrednom prinudom** – sprovodi se ako svrha izvršenja obaveze ne može da se postigne izvršenjem preko drugog lica ili izricanjem novčane kazne. Primenjuje se i ako izvršenje drukčije ne može da se sprovede u potrebnom roku, a priroda obaveze to dozvoljava i propis ne zabranjuje.

### 3. Izvršenje rešenja u Zakonu o inspeksijskom nadzoru

Nadzirani subjekat dužan je da, **u roku od osam dana od isteka roka za preduzimanje mera izrečenih rešenjem inspektora**, obavesti inspekciju o izvršenju izrečenih mera, osim kada je rešenjem kojim su naložene hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet **određen kraći rok**.

Nezavisno od činjenice da li je nadzirani subjekat obavestio inspekciju o izvršenju rešenja, inspektor **prati izvršenje rešenja koje je doneo** i, s tim u vezi, vrši kancelarijski ili terenski kontrolni inspeksijski nadzor da bi utvrdio da li su mere koje su izrečene rešenjem izvršene. **Za kontrolni inspeksijski nadzor ne izdaje se nalog**, jer je nesporn javni interes za sprovođenjem izvršenja, kako bi se uspostavilo stanje zakonitosti ili otklonila opasnost po zakonom zaštićena prava, dobra i interese. Inspektor je dužan da o stanju izvršenja rešenja podnosi redovan mesečni izveštaj rukovodiocu inspekcije, a na njegov zahtev, podnosi i posebne izveštaje.

Novinu Zakona o inspeksijskom nadzoru predstavlja i propisivanje ovlašćenja inspektora **da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako subjekat ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja izvršnog rešenja**. Izmenama zakona krajem 2018. godine propisan je prekršaj u članu 56. st. 5-8, po kome će se novčanom kaznom kazniti za prekršaj nadzirani subjekat sa svojstvom pravnog lica, preduzetnika, fizičkog lica, kao i odgovorno lice kod nadziranog subjekta pravnog lica, ako ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja izvršnog rešenja koje je doneo inspektor. Pored toga, i nezavisno od postupka izvršenja rešenja, postoji pravno neprihvatljivo ponašanje nadziranog subjekta koji odbija da izvrši rešenje inspektora, koje je samim



Zakonom o inspekcijskom nadzoru propisano kao opšti prekršaj za nepostupanje po rešenju bilo koje inspekcije. Naime, brojne inspekcije su i do sada raspolagale ovim ovlašćenjem za prekršajno gonjenje nadziranih subjekata (Zakonom o radu propisan je prekršaj poslodavca ako ne postupi po rešenju inspektora rada; Zakonom o trgovini propisan je prekršaj kojim će se kazniti učinilac ako postupi suprotno meri privremenog zatvaranja prodajnog objekta, privremene zabrane obavljanja trgovine ličnim nuđenjem i privremene zabrane obavljanja daljinske trgovine, sve suprotno rešenjima tržišnog inspektora). U mnogim propisima ovakav prekršaj nije bio propisan, naročito kod inspekcija izvorne nadležnosti jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine. Propisivanjem u Zakonu o inspekcijskom nadzoru neizvršenje rešenja postaje opšti prekršaj, a bilo koja inspekcija može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ukoliko nadzirani subjekat ne postupi u ostavljenom roku.

Postupak izvršenja rešenja upravljenog prema neregistrovanom subjektu, slično postupku nadzora koji mu prethodi, uređen je posebnom odredbom Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojom je propisano da **inspekcija naročito i pojačano prati da li je neregistrovani subjekat bez odlaganja pokrenuo propisani postupak za upis u odgovarajući registar ili evidenciju**, pribavljanja saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji, i da li se pridržava zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti do ispunjenja za to propisanih uslova, kao i da li je otklonio druge otkrivene nezakonitosti.

Izvršenja rešenja inspektora, donetih primenom Zakona o inspekcijskom nadzoru povodom preventivnih mera, mera za otklanjanje nezakonitosti i posebnih mera naredbe, zabrane i zaplene, gotovo uvek se izvršavaju radi ostvarivanja nenovčanih obaveza i upravnim putem, odnosno u postupku upravnog izvršenja. Pravilo opšteg

upravnog postupka je da izvršenje sprovodi organ koji je doneo prvostepeno rešenje, što je slučaj i u inspekcijskom nadzoru, po kome inspektor prati izvršenje rešenja, a po potrebi ga i prinudno sprovodi u skladu sa ovlašćenjima iz člana 41. Zakona o inspekcijskom nadzoru. U određenom broju slučajeva izvršenje sprovodi posebna organizaciona jedinica unutar organa - na primer: poslove upravnog izvršenja rešenja inspektora može izvršavati posebna unutrašnja organizaciona jedinica organa.

Najznačajnija razlika u odnosu na upravno izvršenje po Zakonu o opštem upravnom postupku jeste **mogućnost novčanog kažnjavanja odgovornog lica u pravnom licu i nadležnost za izvršenje novčanih kazni u izvršenju rešenja posrednom prinudom, koje izvršava javno izvršitelj**. Ove izmene Zakona o inspekcijskom nadzoru

**Zakon o izvršenju i obezbeđenju** uređuje se postupak u kome sudovi i javni izvršitelji prinudno namiruju potraživanja izvršnih poverilaca zasnovana na izvršnim i verodostojnim ispravama (izvršni postupak). Izvršni postupak i postupak obezbeđenja pokreću se tako što izvršni poverilac podnosi predlog za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave ili predlog za obezbeđenje. O predlogu za izvršenje na osnovu izvršne ili verodostojne isprave i predlogu za izvršenje **odlučuje sud**, a kada se donese rešenje o izvršenju ili obezbeđenju, sprovodi se izvršenje. Javni izvršitelji su isključivo nadležni za sprovođenje izvršenja i kada je to propisano posebnim zakonom, što važi i za odredbu člana 41. stav 6. Zakona o inspekcijskom nadzoru kojim se propisuje nadležnost za izvršenje novčane kazne izrečene u izvršenju rešenja posrednom prinudom.

Svojstvo izvršne isprave ima **izvršna odluka doneta u upravnom postupku** i upravno poravnanje koji glase na novčanu obavezu ako posebnim zakonom nije drukčije

određeno, pri čemu se upravnom odlukom smatraju rešenje ili zaključak doneti u upravnom postupku.

U postupku koji inspekcija pokreće u svojstvu izvršnog poverioca, kao organ koji je izrekao novčanu kaznu i u korist čijeg računa se vrši naplata novčane kazne, figurira kao izvršni poverilac u postupku izvršenja posrednom prinudom, postavlja se pitanje da li inspekcija prethodno snosi određene troškove izvršnog postupka, odnosno da li je dužna da sudu i javnom izvršitelju predujmi troškove izvršnog postupka na način, u visini i roku koji oni odrede.

Po odredbi člana 33. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, **izvršni poverilac nije dužan da položi predujam ako je oslobođen od plaćanja sudske takse**, u kom slučaju troškove izvršnog postupka snosi izvršni dužnik. Zakonom o sudskim taksama u odredbi člana 9. stav 1. propisano je da su od plaćanja takse oslobođeni **Republika Srbija, državni organi i posebne organizacije, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave**, organizacije Crvenog krsta, kao i izdržavana lica u postupcima u vezi zakonskog izdržavanja i lica koja zahtevaju isplatu minimalne zarade. Iz izloženog proizlazi da u vezi sa sprovođenjem postupka izvršenja **inspekcija ne snosi troškove postupka izvršenja pred sudom i javnim izvršiteljem**, već ti troškovi padaju na teret nadziranog subjekta kao lica koje je obavezno da plati novčanu kaznu.

Još jedna razlika Zakona o inspekcijском nadzoru u odnosu na sprovođenje izvršenja posrednom prinudom po Zakonu o opštem upravnom postupku, odnosi se na lica kojima se određuje novčana kazna. S obzirom da pravno lice ima svojstvo nadziranog subjekta, novčana kazna zbog neizvršenja rešenja inspektora izriče se pravnom licu, a mogućnost izricanja novčane kazne u odnosu na odgovorno lice ne postoji (jer odgovorno lice nije stranka u postupku, već zakonski zastupnik stranke).

Budući da pravno lice svoju volju i radnje ispoljava kroz pravne i materijalne radnje zakonskog zastupnika, odnosno drugog zastupnika, članom 41. stav 5. Zakona o inspekcijском nadzoru propisano je da inspektor može izreći novčanu kaznu u izvršenju rešenja posrednom prinudom, **pored pravnog lica, i odgovornom licu u pravnom licu**.

Izvršenje neposrednom prinudom u inspekcijском nadzoru sprovodi se pečaćenjem, a ako su ispunjeni uslovi da se rešenje izvrši neposrednom prinudom, inspektor može izvršiti **pečaćenje** objekata, prostorija, postrojenja, odnosno kompleksa, mašina, opreme ili prostora (predmeti pečaćenja), u skladu sa zakonom. S ovim u vezi, članom 200. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da se izvršenje sprovodi neposrednom prinudom ako svrha izvršenja obaveze ne može da se postigne izvršenjem preko drugog lica ili izricanjem novčane kazne.

Neposredna prinuda se primenjuje i ako izvršenje drukčije ne može da se sprovede u potrebnom roku, a priroda obaveze to dozvoljava i propis ne zabranjuje.

Inspektor koji vrši pečaćenje mora biti opremljen **priborom za pečaćenje**, i to službenim metalnim pečatom, crvenim pečatnim voskom (ili plombom sa



žigom) i trakom za pečaćenje. Pečaćenje se vrši isticanjem ili pribijanjem rešenja o dozvoli izvršenja, odnosno rešenja kojim je određena mera zabrane obavljanje delatnosti ili vršenja aktivnosti protiv koga žalba ne odlaže izvršenje, na vidnom mestu, zatvaranjem predmeta pečaćenja i utiskivanjem otiska pečata na crvenom tečnom pečatnom vosku tako da se zahvati traka za pečaćenje i na taj način onemogući ulaženje odnosno upotreba predmeta pečaćenja. Pečaćenje mora biti izvršeno tako da se predmeti pečaćenja ne mogu otvoriti bez povrede pečata. Prema prirodi ovih ovlašćenja, uputno je da, pre pečaćenja, inspektor nadziranom subjektu pismeno naloži da isprazni prostor koji se pečati od svih predmeta koji bi se za vreme dok je prostor zapečaćen mogli pokvariti, odnosno prouzrokovati štetu, kao i da preduzme sve bezbednosne i druge potrebne radnje i mere koje se odnose na predmet pečaćenja kako ne bi nastala kakva šteta. Ukoliko nadzirani subjekat ne bi postupio po ovom nalogu, pa bi nastala šteta, ta šteta padala bi na njegov teret.

Inspektor obaveštava nadziranog subjekta da skidanje i povreda službenog pečata predstavlja krivično delo - **Skidanje i povreda službenog pečata i znaka** iz člana



327. Krivičnog zakonika - i sačinjava zapisnik o izvršenju rešenja (u pitanju nije, dakle, zapisnik o inspekcijskom nadzoru, nego zapisnik o izvršenju rešenja). U postupku izvršenja rešenja neposrednom prinudnom, može se odrediti i drugi način prinudnog izvršenja kojim će se onemogućiti ulazak, odnosno upotreba predmeta pečaćenja, kao i odgovarajuće označavanje objekata i drugih predmeta (npr. zaštitne trake), u skladu sa zakonom.

**Dušan Radovanović**

