

Универзитет у Нишу
Правни факултет

ОРГАНИЗАЦИЈА И ПРИНЦИПИ
ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

- Дисертација -

Ментор:

Др Предраг Димитријевић

Редовни професор

Кандидат

Мр Саша Перишић

дипл. правник

Ниш, 24.12 2010.године

САДРЖАЈ

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| УВОД..... | 9 |
| 1. Предмет и циљ истраживања..... | 14 |
| 2. Методе истраживања..... | 17 |
| I НАДЗОР , КОНТРОЛА И ИНСПЕКЦИЈА..... | 18 |
| 1. Појам надзора..... | 18 |
| 2. Елементи надзора..... | 21 |
| 3. Субјекти надзора..... | 21 |
| 4. Предмет надзора..... | 22 |
| 5. Начела инспекцијског надзора..... | 23 |
| 6. Обавезе и овлашћења инспектора..... | 25 |
| 7. Поступак инспекцијског надзора..... | 27 |
| 8.Сврха инспекцијског надзора..... | 29 |
| II ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАЗВОЈ ИНСПЕКЦИЈА И НАДЗОРА..... | 32 |
| 1.Узроци појаве институције инспекције рада..... | 32 |
| 2.Институција инспекције рада у предратној Југославији..... | 35 |
| 2.1. Инспекција рада на територији Југославије пре првог светског рата..... | 35 |
| 2.2. Институција инспекције рада између два светска рата..... | 38 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Институција инспекције рада после Другог светског рата..... | 41 |
| 4. Појава и развитак инспекције рада у појединим Европским земљама средином XIX века- Енглеска, Немачка, Аустрија..... | 46 |
| 4.1. Енглеска..... | 46 |
| 4.2. Немачка..... | 49 |
| 4.3. Аустрија..... | 51 |
| 5. Надзор, управа и инспекције Савезне Републике Југославије..... | 52 |
| 6. Место и улога инспекције рада у Србији..... | 56 |
| 6.1. Нормативна изградња инспекције рада..... | 61 |
| 6.2. Овлашћења и дужности инспекције рада..... | 69 |
| 6.3. Мисија инспекције рада..... | 71 |
| 6.4. Изазови са којима се суочава инспекција рада..... | 77 |
| 6.5. Улога државе у функционисању инспекције рада..... | 81 |
| 6.6. Годишњи извештаји о раду..... | 87 |
| 6.7. Организациона и квалификациона структура Инспектората за рад..... | 91 |
| 6.8. Квалификациона и полна структура државних службеника у радном односу на неодређено време у Инспекторату за рад..... | 92 |
| 7. Органиграм Инспектората за рад..... | 92 |
| 7.1. Општи показатељи рада инспекције рада у области радних односа..... | 92 |
| 7.2. Потпуни инспекцијски надзори..... | 95 |

| | | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3. | Делимични инспекцијски надзори..... | 98 |
| 7.4. | Захтеви странака..... | 98 |
| 7.5. | Одлагање од извршења решења отказа уговора о раду..... | 99 |
| 7.6. | Захтеви којима су странке тражиле предузимање мера у циљу остваривања права код послодаваца..... | 101 |
| 7.7. | Захтеви Агенције за приватизацију..... | 102 |
| 7.8. | Предузете мере у вршењу надзора у области радних односа..... | 104 |
| 7.9. | Приказ активности Одељења за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здравља на раду..... | 105 |
| 7.9.1. | Рад на црно..... | 112 |
| 7.9.2. | Нормативно уређење у области безбедности и здравља на раду..... | 115 |
| 7.9.3. | Акт о процени ризика..... | 118 |
| 7.9.4. | Радна места са повећаним ризиком..... | 122 |
| 7.9.5. | Повреде на раду..... | 123 |
| 7.9.6. | Анализа повреда на раду које су се догодиле током 2009.године..... | 126 |
| 7.9.7. | Предлог Инспектората за рад за предузимање мера за спречавање повреда на раду и професионалних обољења..... | 127 |
| 8. | Инспекција рада Републике Словеније - надлежности инспекције..... | 130 |
| 8.1. | Овлашћења инспектора..... | 132 |

| | |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 8.2. Записник..... | 133 |
| 8.3. Правне основе безбедности и здравља на раду..... | 136 |
| 9. Организација инспекције рада у Италији..... | 138 |
| 9.1. Деловање инспектора..... | 140 |
| 9.2. Надлежност за утврђивање националних циљева..... | 141 |
| 10. Систем инспекције рада у Француској..... | 143 |
| 1. Кратак историјски преглед..... | 143 |
| 2. Функције инспекције рада..... | 145 |
| 3. Место инспекције рада..... | 148 |
| 4. Централни орган система..... | 151 |
| 5. Кривично дело спречавања вршења дужности..... | 156 |
| 6. Инспекцијско овлашћење..... | 158 |
| 11. Инспекцијски надзор у Црној Гори..... | 160 |
| 1. Обавезе и деловање инспектора..... | 164 |
| 2. Управне мере и радње..... | 167 |
| 2.1. Закључак..... | 167 |
| 2.2. Решење..... | 170 |

III ФУНКЦИОНИСАЊЕ ИНСПЕКЦИЈА.....171

| | |
|-----------------------------------------------|-----|
| 1. Појам и обележја управног надзора..... | 171 |
| 2. Основне функције инспекција..... | 176 |
| 3. Надлежност инспекције..... | 178 |
| 4. Правни положај инспектора..... | 184 |
| 5. Међусобни односи инспекцијских органа..... | 189 |
| 6. Улога и обим деловања инспекције рада..... | 191 |
| 7. Управна инспекција..... | 193 |

IV ИНСПЕКЦИЈСКИ ПОСТУПАК.....194

| | |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Карактер и садржина инспекцијског поступка..... | 194 |
| 2. Начела инспекцијског поступка..... | 199 |
| 2.1. Начело законитости..... | 201 |
| 2.2. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса..... | 202 |
| 2.3. Начело економичности поступка..... | 203 |
| 2.4. Начело ефикасности..... | 203 |
| 2.5. Начело истине..... | 204 |
| 2.6. Начело саслушања странака..... | 205 |
| 2.7. Начело оцене доказа..... | 206 |

| | |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 2.8.Начело самосталности органа..... | 207 |
| 2.9.Начело двостепености у решавању..... | 208 |
| 2.9.1. Начело правноснажности..... | 209 |
| 2.9.2. Начело пружања помоћи странци..... | 211 |
| 2.9.3. Начело о употреби језика и писма у поступку..... | 213 |
| 3. Покретање инспекцијског поступка..... | 214 |

V ПРАВНИ АКТИ , РАДЊЕ И МЕРЕ ИНСПЕКЦИЈА.....216

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.Уопштено о правним актима, радњама и мерама..... | 216 |
| 2.Управни акти – Решење..... | 218 |
| 2.1.Конститутивна и декларативна решења..... | 219 |
| 2.2.Позитивна и негативна решења..... | 220 |
| 2.3.Подела решења према ЗУП-у..... | 221 |
| 2.3.1.Правно везана решења и решења која се доносе на основу слободне оцене доказа..... | 222 |
| 2.3.2.Писмена и усмена решења..... | 223 |
| 2.3.3.Решења која доноси један орган и решења која доносе два или више органа у сарадњи..... | 224 |
| 3. Закључак..... | 226 |
| 4.Инспекцијске радње..... | 229 |
| 5. Инспекцијске мере..... | 231 |

| | |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| VI СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ..... | 234 |
| 1. Уопштено о систему државне управе..... | 234 |
| 2. Тренутно стање државне управе у Србији..... | 238 |
| 3. Стратегија управне реформе у Србији..... | 241 |
| 4. Основни циљеви и принципи реформе..... | 245 |
| 4.1. Принцип децентрализације..... | 246 |
| 4.2. Принцип деполитизације..... | 247 |
| 4.3. Принцип професионализације..... | 248 |
| 4.4. Принцип рационализације..... | 249 |
| 4.5. Принцип модернизације..... | 250 |
| СУДСКА ПРАКСА..... | 252 |
| МИШЉЕЊА МИНИСТАРСТВА РАДА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ..... | 262 |
| ЗАКЉУЧАК..... | 269 |

УВОД

Данашње друштвено-економске околности поимају инспекцијску делатност на посебан начин. То је и разумљиво имајући у виду велике друштвене промене нашег политичког система које су десиле почетком деведесетих година. Инспекцијски надзор представља облик остваривања контролно-надзорне делатности органа државне управе, и интегрални је део управне делатности, на свим нивоима друштвене заједнице.

Инспекцијски надзор има посебан значај, јер од тога како ће и на који начин функционисати инспекцијски надзор, у крајњој линији зависи успешност и ефикасност управног система, али и правног система уопште.

Без обзира што се у свету и код нас даје огроман значај инспекцијском надзору, ипак се у модерним управним системима наглашава да он представља "рак рану" у функционисању таквог система. Међутим, у функционисању инспекцијског надзора има много проблема, поготово у системима који су у процесу прекомпозиције власти.

"Савремени концепт инспекцијског надзора све више истиче превентивну контролну функцију уместо репресивне.

За сагледавање инспекције веома је важно њено појмовно и садржинско одређење, њено место и улога у правном поретку а посебно у систему организације и вршења власти, потом њена организација, функције и друштвене прилике у којима она делује.

Инспекцијски надзор, као специјализована врста управног поступка се разликује од општег режима управног поступања, како по методима вршења тако и овлашћењима која у његовом остваривању имају инспектори као управни кадрови. Те разлике се могу приметити углавном у четири тачке; методима вршења, разноврсности овлашћења, претежно или готово у целини примењеним начелом официјелности и специјализованим управним кадровима у обављању ових послова.

Начела инспекцијског надзора опредељују одређене принципе који су заједнички и исти за све врсте инспекцијских послова односно служби и ова начела треба да сажму и стандардизују суштину и поступке на којима се овај преглед заснива и основа су за усмеравање рада, али у случају дилема и нејасноћа и за тумачење и схватање прописа које инспекцијски органи примењују.

Треба приметити да инспекцијски надзор, као саставни део контролно-надзорне делатности органа државне управе, представља уставну категорију.

Наиме, по први пут се појављује инспекцијски надзор у Уставу СФРЈ из 1963.године.На овај начин, уставотворац је хтео да инспекцијском надзору намени посебан третман и друштвени значај.

У функционисању инспекцијског надзора постоје многи проблеми, те се услед тога увек наметала потреба и значај утврђивања неких јединствених принципа и критеријума за организацију и рад инспекцијских органа, који би се односили на све постојеће инспекцијске органе.

Битна обележја инспекцијског надзора су; да је то пре свега, облик управног надзора, затим да је по правилу спољни облик надзора, да га обавља посебна групација службеника,односно инспектори, да инспектори поседују непосредна овлашћења за доношење управних аката и предузимање управних радњи.

Три су основна материјална обележја инспекцијског надзора: обављање контроле, односно надзора, одлучивање о правима и обавезама субјеката надзора и предузимање и извршавање управних мера и радњи.

Целисходно сагледано, битни друштвени фактори који детерминишу систем инспекција и код нас и у свету, зависе од облика државног уређења и организације власти.Упоредно сагледавање инспекција и у појединим

европским правним системима показује различитост њиховог положаја у федералним и унитарним облицима државних уређења.

У државама са федеративним уређењима, поред савезне државе, федералне јединице имају одређену законодавну и самоуправну самосталност, те је и систем инспекцијског надзора мање централизован.

Државе са централизованим уређењима, имају строго централизоване инспекцијске системе са широким овлашћењима виших над нижим органима, те неретко и сам инспекцијски надзор у погледу садржине и појавних облика има другачије обележје.

Приликом сагледавања позитивно правног система инспекцијског надзора, веома је значајан историјски развој чија су искуства драгоцене за дубљу анализу постојећег стања.

Тако период од настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца до окончања социјалистичке револуције 1945. године карактерише строго унитарни облик државног уређења са веома централизованом управом. На тај начин, систем инспекција је одликовала строга централизација и постојање свеобухватног државног надзора на челу са Главном контролом.

Период након окончања социјалистичке револуције, карактерисао је федеративни модел државног уређења, те се самим тим и положај система инспекција мењао у зависности од промена у политичком систему.

Основна обележја инспекција у позитивно правном поретку огледају се у концентрацији инспекцијских послова на нивоу државе као државних послова и њиховој централизацији, ресорној организацији, деконцентрацији, техничкој дислокацији, губљењу организационе самосталности, ауторитативности и специјализацији.

Од свих наведених обележја инспекција, ауторитативност је веома битан симбол које су наше инспекције увек поседовале и које је последица

њихове основне функције заштите законитости. По овом обележју наше су инспекције блиске инспекцијама у Аустрији и Немачкој, делимично у Великој Британији и Италији, а различите од инспекција у Француској које немају ауторитативна овлашћења.

Приметно је, да ауторитативност на садашњем степену развоја друштва и потребе заштите јавног интереса, представља и даље неопходно обележје инспекцијског надзора. У оквиру самог инспекцијског надзора, велику улогу имају и други методи информативног, едукативног и саветодавног карактера чији је циљ обезбеђење потпунијег поштовања прописа и смањивања трошкова државе и субјеката који су предмет надзора. Ови методи произилазе из стручности, као особине инспекцијског надзора која је један од кључних предуслова за његово ефикасно вршење.

Разврставање активности инспекцијског надзора одсликава и врсте и важност овлашћења, и улога које су му поверене за заштиту јавног интереса, али истовремено и потребу за обезбеђењем његовог законитог вршења, као и повећаним степеном одговорности инспектора.

Исто тако, инспекција има значајну улогу и у праћењу стања у областима из делокруга органа државне управе. Иначе, начином непосредног увида у пословање и поступање физичких и правних лица, инспектори су у позицији кључног извора информација о реалном стању и предлагача неопходних мера у различитим областима друштвеног живота. На тај начин, инспекција може указати и на потребу за изменама и допунама важећих прописа као и за другим неопходним мерама, потребних за успешну реализацију постављених циљева.

Најзад, инспектори су значајан извор информација за *ex ante* анализу нових прописа из делокруга реалне могућности њихове имплементације у будућности. Они могу и указати на решења која нису спроводива у пракси,

односно на предуслове који морају бити испуњени да би се одређени пропис могао применити. Исто тако, они су од користи и при дефинисању прелазних и завршних одредаба у смислу прописивања услова и рокова за отпочињање примене нових закона.

Потребно је указати да начело законитости у овом сегменту управе има посебну важност имајући у виду врсте и снагу овлашћења којима располажу инспектори, а све са циљем потпуног остваривања и заштите јавног интереса, затим разних коруптивних радњи, те избегавања наступања штете и сувишних трошкова за надзорне субјекте.

У околностима сложенијих друштвених односа и модела вишепартијског система, начело стручности, непристрасности и политичке неутралности има посебан спецификум. Ово се пре свега односи на постојеће проблеме претераног утицаја политичких партија на функционисање државних органа као и на смањење државне управе, где основни критеријуми у погледу одабира нових кадрова треба да буду стручност, достигнути ниво усавршавања, као и постигнути резултати а никако припадност одређеној партији.

1. Предмет рада и циљ истраживања

Инспекцијски надзор, представља један од облика остваривања управно-надзорне функције органа управе. Један од екстерних облика заштите права запослених, према позитивном радном законодавству, јесте и заштита коју остварују инспекцијски органи. Инспекцијски органи су управни органи па се и заштита коју они пружају назива управна заштита, а она се остварује кроз обављање послова инспекцијског надзора, као једног од облика управног надзора. Као и сваки облик правног надзора, тако се и управни надзор обавља

применом управних овлашћења.Основна карактеристика инспекцијског надзора је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу унапред утврђених мерила, уз могућност да активни субјект утиче на рад пасивног субјекта.¹

Земље које се налазе у процесу прекомпозиције државног система, као што је наша земља, треба да имају довољно и политичке мудрости и политичке храбрости, и исто тако и политичке далековидости у остваривању суштинских преображаја државне управе.

Инспекцијски органи су, заправо, најконкретније ангажовани у обезбеђивању непосредног извршења закона и других правних прописа, и од њихове делатности зависи, у крајњој линији, и реализација политике коју утврђује Парламент.²

Органи државне управе, који обављају инспекцијски надзор у правној држави, имају изузетну, неопходну и врло сложену и одговорну улогу.

Да би смо одредили појам инспекцијског надзора, потребно је сагледати његово место у систему, па затим и његову садржину.

Инспекцијски надзор је специфичан облик спољашњег управног надзора над актима и радњама државних и недржавних органа и организација, који врше инспектори непосредном контролом (надзором) аката, управних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене незаконитости и неправилности у раду ускладе са важећим прописима.

Код нас постоји јединствено схватање да инспекцијски надзор не могу да замене остали облици контроле и надзора који постоје у нашем правном

¹ <http://intersindikats.com/index.read Article&title=Inspekcija - 2009. год>.

² Марковић Б: Есеји о управи, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2002. стр.357.

³ Димитријевић П: Управно право, Општи део, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2008. стр.204.

систему, барем на садашњем степену друштвеног развита.Ово стога, што инспекцијски надзор представља посебну управно-стручну делатност, која као таква изискује не само посебно организовање, већ и специфичне услове и методе рада.

На који начин и у ком обиму ће инспекцијски надзор остваривати ову функцију зависи од одређених чинилаца, као што су: адекватна друштвена подршка, постојање јасне и до краја утврђене концепције о месту и улози инспекцијског органа, нормативног уређивања основних питања од значаја за организацију и рад инспекцијских органа, разграничења надлежности делокруга и овлашћења ових органа и друго.

За сагледавање инспекције веома је значајно њено појмовно и садржинско одређење, њено место и улога у правном поретку а нарочито у систему организације и вршења власти, њена организација, функције и друштвене околности у којима она делује.⁴

Главни циљ докторске дисертације јесте сагледати начин функционисања и садржину инспекцијског надзора, те према томе одредити и њихов положај у постојећем систему.Осим тога, треба урадити компаративну анализу инспекција појединих земаља региона и значајнијих земаља Европске Уније.

Посматрано са упоредно-правног аспекта, наше инспекције су по питању ауторитативности, веома блиске инспекцијама Немачке и Аустрије, делимично Велике Британије и Италије, а потпуно другачије од инспекције у Француској које немају таква обележја.

Централно питање када је реч о инспекцијама је, свакако њихово функционисање, од кога зависи ефикасно и квалитетно обезбеђивање законитости.Анализа функционисања инспекција такође указује на закључак

⁴ Блажић Ђ: Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, 2000. стр.265.

да је приметна појава преплитања надлежности инспекција, при чему се веома често појављују како позитивни, тако и негативни сукоби надлежности.

2. Методе истраживања

Приликом израде докторске дисертације користиће се следећи методи: историјско-правни, нормативни, статистички и упоредно-правни метод.

Да бисмо анализирали инспекцијски надзор, поступак и функционисање његово, потребно је узети у обзир утицај правних, економских и политичких чинилаца. Како би се сви чиниоци утицаја могли проучити, користиће се историјско-правни метод.

Историјско правни метод омогућава да се инспекцијски надзор и његове специфичности посматрају кроз одређени временски период и у простору.

Сама историјска еволуција није линеарна, некада је напредовала а некада стагнирала.

Нормативни метод ће се користити при анализи позитивно-правних прописа из области државне управе.

Због бројности података који ће бити анализирани приликом израде дисертације, приказаних преко табела и графикана, користиће се статистички метод.

На крају, на основу упоредно-правног метода биће изложена законодавна регулатива и решења која су присутна у појединим земљама, све са циљем компарације са актуелним стањем у нашој земљи, као и са могућом имплементацијом најбољих решења у наше законодавство.

I НАДЗОР, КОНТРОЛА И ИНСПЕКЦИЈА

1. Појам и значај инспекцијског надзора

Инспекцијски надзор представља посебан облик управне функције. То је специфична контролнонадзорна делатност надлежних органа управе који управни надзор обављају као своју основну функцију.⁵

Инспекцијски надзор као део управног надзора, у правном систему носи своје специфичности и проблеме који су нарочито изражени у друштвима у транзицији где није у довољној мери изграђена правна регулатива, а јавља се јак интерес приватног капитала кроз процес приватизације.

Обављање инспекцијских послова органа државне управе у Републици Србији, на начин на који се они и данас спроводе, има своје корене у периоду од 1945-1965. године када су за то стваране одговарајуће уставне и законске претпоставке. Централизацијом управних послова 1990. године донет је коначни оквир управног надзора који, упркос демократизацији свеукупне политике, није ни данас превазиђен.

Са друге стране, промењене друштвене околности нужно условљавају другачији приступ организацији и обављању послова државне управе а на тај начин и инспекцијских послова. Законодавац је организацију делом разрешио доношењем новог Закона о државној управи⁶ а одредбом његовог члана 18. оставио решавање питања инспекцијског надзора кроз будући Закон о инспекцијским пословима.

У свакодневной пракси, па и стручној литератури, често се користе и реч инспекцијска контрола и инспекцијски надзор што на неки начин не може

⁵ Димитријевић П: Управно право, Општи део, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2008. стр. 203.

⁶ Службени гласник РС, бр. 77/05)

да буде исправно.Инспекцијски надзор као делатност државне управе подразумева надзор над туђим чињењем или нечињењем било да су у питању привредна друштва, приватни предузетници, одређена привредна грана или техничко-технолошки систем, односно појединац.Контрола, пак, одвија се унутар одређене организационо-функционалне целине са различитим циљем-подизање и побољшавање ефикасности целине, квалитета производа или услуга односно функционалне усклађености.

Једина област инспекцијског надзора која донекле носи у себи појмовно значење речи контрола је управна инспекција.Према томе, инспекцијски надзор усмерен је искључиво на поступање и понашање надзираног субјекта у односу на законом прописане норме.Овим појмовним одређивањем, јасно се одређује циљ и домет инспекцијских послова.

Инспекцијски надзор се врши непосредним увидом у пословање и поступање контролисаних субјеката, у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката, али и изрицањем управних мера и предузимањем других законом прописаних радњи.⁷

У позитивно-правном смислу, инспекцијски надзор је уређен чл.22-33.Закона о државној управи из 1992.године, с обзиром да је новим истименим законом из 2005., прецизније чланом 93. прописано да наведене одредбе из старог закона не престају да важе.Наиме, оне ће остати на снази док се, на основу члана 18. важећег Закона о државној управи, не донесе посебан закон о инспекцијском надзору.Наведеним одредбама је у најкраћем, уређено да инспекцијски надзор врше министарства преко инспектора, односно других овлашћених лица у складу са законом.Такође су утврђена права и дужности у вршењу инспекцијског надзора, утврђено је да су инспектори самостални у раду у границама овлашћења утврђених законом

⁷ Бачанин Н: Управно право, Правни факултет у Крагујевцу,2000.стр.523.

и другим прописима и за свој рад су лично одговорни.

Предвиђено је да је инспектор посебно одговоран ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, ако не покрене поступак пред надлежним органом по утврђеној незаконитости односно неправилности, као и ако прекорачи границе овлашћења. Такође су одређена и овлашћења инспектора и утврђено да је инспектор у вршењу послова надзора дужан да сарађује са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима и другим заинтересованим органима и организацијама.

Одредбама Закона о државној управи из 1992. године регулишу се питања која су заједничка за све инспекцијеске службе, што доприноси рационализацији и смањивању нормативизма, јер су се таква решења изостављала из посебних закона: нпр, да се о инспекцијском надзору сачињава записник; да инспекцијски органи, односно инспектори налажу извршење мера и радњи решењем; да се за учињено кривично дело и привредни преступ подноси кривична пријава; да покрећу прекршајни поступак и сл.⁸

Само специфичности из рада појединих инспекција, условљена њиховом природом и потребом за ефикасношћу, уређивали су се посебним законима.

Уређивање међусобног односа различитих инспекција у вршењу надзора, посебно је значајно у областима у којима се преклапају надлежности инспекција.⁹

Вршењем контроле не утврђује се само да ли је рад одређеног органа био законит, него и да ли служба као управна организација правилно

⁸ Влатковић М: Систем државне управе у Републици Србији, Београд, 1993. стр.168.

⁹ Мирјанић Ж: Инспекција рада и реформе инспекције, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2004. стр.73.)

функционише, да ли је управа постављена и организована правилно и да ли су постављени људи на права места.¹⁰

2. Елементи надзора

На основу садржинског одређења надзора може се закључити да су елементи надзора следећи: а) субјекти надзора, б) објекат надзора, в) предмет надзора и г) надзорна овлашћења. Потребно је истаћи да се елементи надзора уређују нормама. С обзиром на природу норме одређује се и врста надзора.

3. Субјекти надзора

Као што је и познато, надзорни процес подразумева најмање два субјекта; Субјекта који врши надзор и субјекта над којим се обавља надзор.

Најшире посматрано, субјекти надзора могу бити све врсте органа, организација и физичка лица.¹¹

Надзорни субјекти су пре свега државни органи, органи локалне самоуправе, али поједине облике надзора могу обављати и недржавни органи и организације.

Када се ради о појединим врстама друштвеног надзора, надзорни субјекти могу бити и политичке странке и групе грађана, али исто тако, ови субјекти могу бити истовремено и надзирани субјекти.

У правној литератури, када се говори о субјектима надзора, најчешће се ради о активном субјекту, који обавља надзор, и о пасивном субјекту који је предмет надзора и који се одређује као објекат надзора. Према томе,

¹⁰ Крбек И: Право јавне управе, Информатор, књига I стр.79.

¹¹ Блажић Ђ: оп.цит.стр30.

литература истиче акценат на субјекат и објекат надзора, као учесницима надзорног процеса.

4. Предмет надзора

У односу на објект надзора, који је шири, предмет надзора представљају одређене активности надзираног субјекта које се одвијају у оквиру датог објекта надзора. Предмет надзора може бити шири или ужи. Шири предмет надзора представљао би одређени друштвени однос у одређеној области живота и рада надзираних субјеката.¹² Ужи предмет надзора чине одређене активности субјекта који се надзире.

Активности субјеката који су предмет надзора могу се испољавати и кроз радње чињења али и кроз радње нечињења. Тако радње чињења, као предмет надзора, представљају активности које су унапред одређене и које је је надзирани субјекат, у оквиру свог рада и понашања, дужан да обавља на начин који је унапред одређен. Те активности могу бити материјалне радње или одређени акти. Када говоримо о радњама нечињења, као предмету надзора, можемо истаћи да су и то активности које су унапред одређене и које надзирани субјекат у оквиру свога рада и понашања, није обавио а био је дужан. Оне могу бити одређене материјалне радње које је требало да врши или акти које је требао да донесе, али их није вршио или их није донео.

Тако, ужи предмет надзора могу бити нпр; а) права, обавезе и одговорности радника; б) права, дужности, одговорности, акти субјеката, установа и других правних лица; в) права, дужности, одговорности, акти државних и органа локалне самоуправе; г) права и обавезе грађана и д) права, обавезе, дужности, акти других субјеката.¹³

¹² Блажић Ђ: оп.цит.стр.32.

¹³ Блажић Ђ: оп.цит.стр.32

Из наведеног можемо сублимирати да су предмет надзора и објекат надзора у међусобној корелацији и условљености. Међусобна зависност огледа се у чињеници да без објекта надзора нема ни предмета надзора и обрнуто.

Исто тако, објекат надзора је у односу на предмет уопштен, док је предмет надзора на одређени начин конкретизован на дату друштвену област. Слична ситуација је и са предметом надзора. Тако је и ужи предмет надзора условљен и завистан од ширег предмета надзора, тако да ужи предмет надзора не може постојати без ширег предмета, и обрнуто.

5. Начела инспекцијског надзора

Начела инспекцијског надзора опредељују одређене принципе који су заједнички и исти за све врсте инспекцијских послова односно служби и ова начела треба да сажму и стандардизују суштину и поступке на којима се овај преглед заснива и основа су за усмеравање рада, али у случају дилема и нејасноћа и за тумачење и схватање прописа које инспекцијски органи примењују.¹⁴

Основна начела Закона о општем управном поступку су, на основу члана 3. тога закона, истовремено и општа начела за рад инспекцијских органа и вршење инспекцијског надзора. Наиме, у том случају важи следеће правило: да се уређивање питања поступка инспекцијског надзора мора одвијати у оквиру основних начела Закона о општем управном поступку утврђених у чл. 1-16, односно да одступања од правила општег управног поступка морају бити у складу са основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку, а то су: начело законитости; заштите права

¹⁴ Влатковић М: Остваривање управног надзора, Савремена пракса, Београд, 1994. стр. 172.

грађана и заштите јавног интереса; ефикасности; истине; саслушања странака; оцене доказа; самосталности у решавању; двостепености у решавању; правоснажности решења; економичности поступка; пружања помоћи странци и начело употребе језика и писма у поступку.¹⁵

Значајно је нагласити да се инспекцијски надзор одвија начелно у две фазе: фази претходног поступка и фази остваривања инспекцијског надзора.

Претходна фаза инспекцијског надзора је посебно карактеристична за случајеве када инспекцијске службе поступају по пријавама, представкама, притужбама и захтевима различитих друштвених субјеката. У овој фази, инспекцијски орган прво цени да ли заиста постоје околности и чињенице које налажу или захтевају покретање инспекцијског поступка.

Фаза остваривања инспекцијског надзора обухвата непосредне активности инспектора на остваривању садржине, и у претходној фази утврђених циљева инспекцијског надзора. При томе, инспекцијски орган покреће и води поступак на основу утврђених чињеница и околности, доноси потребне акте, и предузима мере и радње и стара се да се ти акти, мере и радње буду извршене.

Начело законитости није само основно начело управног поступка, већ је и основно начело нашег правног система. На тај начин, оно одражава намеру правне државе и посвећеност о једнакој обавезности закона за све, и оне који представљају власт и оне према којима се врши.

Упоредна анализа доказује да примена напред наведених начела на управну делатност углавном не оправдава бојазан да ће управна иницијатива услед тога бити паралисана и да ће управни органи бити спречени да се прилагођавају развоју прилика.¹⁶

¹⁵ Бачанин Н, оп.цит.стр.316.

¹⁶ Лангрод Ж: Управни поступак и управно право,Завод за јавну управу Београд, 1960.год.стр.55.

6.Обавезе и овлашћења инспектора

Један од најзначајнијих елемената инспекцијског надзора су свакако овлашћења инспектора.Ако пођемо од таквог става надзорних овлашћења, под инспекцијским овлашћењима подразумевамо скуп мера и активности инспекција којим они утичу на рад и понашање надзираног субјекта.Према томе, инспекцијска овлашћења представљају одређену моћ, способност инспекција да, у случају потребе, утичу на активности надзираних субјеката, у циљу усклађивања њиховог рада и понашања са унапред прописаним правилима.Своју снагу и деловање инспекције обезбеђују на различите начине, различитим али само правним средствима и различитим интензитетом у зависности од врсте инспекције.

Инспектор има право и дужност да: прегледа појединачне акте и другу документацију, саслуша и узме изјаве од одговорних и заинтересованих, прегледа пословне објекте, постројења, пословне просторије, предмете и робу, узима узорке ради анализе и експертизе, наређује потребна мерења, предузима и друге мере и радње за које је овлашћен посебним законом.¹⁷

Самосталност у раду инспектора, нужан је предуслов за њихов ефикасан, објективан и успешан рад.Појам самосталност треба схватити тако да нико не може утицати на њихов рад на било који начин и поводом било којег случаја.

Поље деловања инспектора у којем је он независтан, ограничено је једино овлашћењима које он има, односно која су му утврђена законом и другим прописима.Такође, појам самосталности инспектора значи, да функционер који руководи органом државне управе, у чијем је саставу

¹⁷ Влатковић М, оп.цит.стр.174

инспекција, не може да предузима мере и радње из надлежности инспектора, нити може да врши било какав утицај на његов рад који би значајно нарушавање начела самосталности.

Сама улога функционера у обављању инспекцијског надзора треба да буде у складу са његовом улогом утврђеном системским прописима у управи, тј. да поспешује рад инспекције одговарајућим планирањем и програмирањем рада, координацијом са другим органима и службама, отклањањем негативних утицаја на објективност рада инспекције, и сл.

Када је реч о инспекцијским овлашћењима неопходно је напоменути да њихова врста и степен интензитета утицаја се разликују превасходно од предмета надзора, како ужег тако и ширег, и степена његовог друштвеног вредновања, што је степен друштвеног вредновања предмета инспекцијског надзора већи, то ће по правилу и овлашћења бити шира и са јачим интензитетом.¹⁸

Располажући специфичним овлашћењима која други радници у органима државне управе немају, рад инспектора је подложен посебним, специфичним одговорностима. Садржина ових одговорности произилази из овлашћења која инспектори имају. Полазећи од права и дужности која инспектор има, конституисана је садржина и разлози одговорности. То значи да, уколико инспектор не би обављао своје дужности на прописан начин, у границама надлежности које има, аутоматски би ступио у дејство механизма предвиђене одговорности.

Исто тако, предвиђен је облик и начин заштите инспектора од нарушавања начела самосталности и незаконитог утицаја на његов рад. Инспектор је дужан да о таквим утицајима обавести функционера који управља тим органом.

¹⁸ Блажић Ђ, оп.цит.стр.120.

Ово је посебно значајна мера заштите инспектора у ситуацијама када су у питању објекти ширег друштвеног значаја, са могућим већим негативним реперкусијама, уколико се инспекцијски надзор не обавља на одговарајући начин, код заштите најважнијих друштвених вредности, живота и здравља људи, безбедности и сл.

7. Поступак инспекцијског надзора

У спровођењу инспекцијског поступка, Закон посебно одређује да о сваком извршеном инспекцијском прегледу и радњама, инспектор саставља записник који садржи налаз стања и предложене, односно наложене мере.¹⁹

Правило је да се записник достави надзираном субјекту, установи или другој организацији, и грађанину, над чијим је пословањем, тј. поступањем извршен увид. Такође, надзирани субјект, организација или грађанин, дужни су да обавесте инспектора о мерама које су им биле наложене записником.

Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона од стране грађана и правних лица, тако и контрола примене закона од самих органа управе. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.²⁰

Веома често за обављање инспекцијског надзора образују се посебни органи управе, тзв. Инспекторати, који су најчешће у саставу неког другог органа управе, односно министарства.

¹⁹ Лилић С: Управно право, Правни факултет, Београд, 2008. стр. 368.

²⁰ Закон о државној управи, "Службени гласник" РС, бр. 77/05, члан 18.

Особености, главна обележја инспекцијског надзора су: а) обавља се у више различитих области друштвеног живота-над одређеним стручним пословима (здравствена, саобраћајна, тржишна, урбанистичка, комунална, шумарска, рударска, просветна делатност) ; б) инспекцијски надзор предузимају министарства или органи у њиховом саставу,односно подручни органи или организационе јединице министарстава, односно инспектората – уз могућност његовог поверавања органима територијалних заједница; вршиоци инспекцијског надзора се уобичајено називају инспекцијске службе, квалификоване и компетентне за те послове; ц) инспекцијски надзор се врши специфичним методима и овлашћењима.²¹ Но, чак и у оквиру основних области друштвеног живота, врши се даља специјализација инспекцијских органа за поједина ужа питања (тако се нпр. у оквиру саобраћаја разликују инспекторати железничког саобраћаја, друмског, ПТТ, ваздушног, пловидбеног саобраћаја и радио веза; у оквиру пољопривреде се разликују пољопривредна, као општа инспекција, али и шумарска, ветеринарска, сточарска, за заштиту биља, винарска и сл.)²²

Основни смисао диференцијације појединих инспекцијских служби, има интенцију подизања квалитета рада.Како се поједини инспекторати баве уском проблематиком, на тај начин се долази до потпуне специјализације за одређена питања.Инспектори који обављају одговарајуће послове и задатке су стручњаци, посебно едуковани за одређене области и проблеме. О свим радњама које инспектор изврши приликом инспекцијског прегледа, дужан је да сачини записник, који поред инспектора, треба да потпишу и лица која су позвана да присуствују прегледу.²³

²¹ Томић З: Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.стр.224.)

²² Милков Д: Управно право, Научна књига, Београд 1988.стр.243.)

²³ Милков Д: оп.цит.стр.265.)

Сасвим је познато да је инспектор одговоран за законит и правилан рад у обављању својих дужности, и без обзира на то какве повреде закона утврди.

8. Сврха инспекцијског надзора

С обзиром на потребе надзора и сврха надзора може бити различита.

У односу на критеријум од кога се полази, а то могу бити циљеви, субјекти, средства и предмет надзора или надзорни поступак, постоје различите врсте надзора, у оквиру којих се, зависно од полазног мерила, могу класификовати различити модалитети, односно облици.²⁴

У условима све сложенијих друштвених односа, са аспекта самосталности носилаца законских овлашћења, начело непристрасности, стручности и политичке неутралности има специфичан значај. Ово посебно, када се имају у виду претерани политички утицаји политичких партија на функционисање државних органа.

Надзор над правилном применом законских прописа представља сложен механизам у савременој држави услед обима активности који он обухвата, као и на њихову компликованост и сложеност.²⁵

Да би се инспекцијски надзор делотворно обављао, државним органима су неопходни службеници са високостручним звањима за поједине области деловања, и исто тако вештине за односе са надзираним субјектима.

Посматрано са социолошке димензије, сврха инспекцијског надзора јесте да се утврди ситуација у области рада и понашања надзираних субјеката, као и да се утврђено стање усклади са прописима.

²⁴ Бачанин Н: Управни надзор у правном систему Републике Србије, Правни живот, часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд, 2009. стр.91.)

²⁵ Поповић Т: Правни положај инспекције рада у ФНРЈ у вршењу надзора над применом прописа из радног законодавства, Савезни завод за социјално осигурање, Београд, 1958. стр.80.)

Такође, сврха надзора може се посматрати субјективно и објективно.

Сврха инспекцијског надзора, посматрана субјективно, има интенцију у успостављању односа субординације инспекције и субјекта надзора, односно о надређености инспекције над надзираним субјектом који треба да извршава своје обавезе. Објективно посматрано, сврха инспекцијског надзора може бити шира и ужа, при чему шире посматрана сврха надзора има за циљ уређивање одређених односа. Сврха надзора посматрана са ужег аспекта деловања, има за сврху остваривање резултата који се и постављају при започињању надзора, а који су од јавног интереса.

По својој садржини, инспекцијске активности могу да имају тројаку природу: превентивну, корективну, а по потреби и репресивну.²⁶

Поред социолошко-правне димензије, инспекцијски надзор има и психолошку димензију, која се огледа у општој и специјалној превенцији.

Општепознато је да се субјекти надзора понашају на сасвим другачији начин, када дођу до спознаје да ће бити надзирани поводом поштовања закона и других прописа, те у том смислу и предузимања мера у отклањању недостатака. Самим тим, они су тако свесни и санкција које би уследиле, те превентивно и делују и усклађују понашање са законским прописима. Тако се, на посредан начин остварује општа превенција инспекцијског надзора.

Осим тога репресивне мере једног надзираног субјекта, имају значајну тежину и према будућим, потенцијалним субјектима надзора, те на тај начин исправљају и усаглашавају недостатке са важећим прописима, чиме се на извештан начин и огледа специјални значај превенције.

²⁶ Томић З: Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009. стр. 225.)

Тако сублимирано, посматрано и са социолошко-правног и психолошког аспекта, сврха инспекцијског надзора је коначно усмерена на одржавање законитости рада и понашања надзираних субјеката.

Када говоримо о инспекцијском надзору, можемо констатовати да га карактерише следеће; а) да је то специфичан процес којег одликује неколико фаза; б) да има своје елементе; в) да има своју сврху, и г) да се остварује у различитим облицима и различитим средствима.

О надзору као веома битној друштвеној појави, постоје различита схватања. Различитост тих схватања условљена је и терминолошком и појмовном садржином, затим и различитим функцијама и појавним облицима. Због њихове терминолошке и појмовне разлике, у теорији и пракси се често говори о друштвеном надзору, техничком надзору, финансијском надзору, управном надзору, инспекцијском надзору итд, али и о друштвеној контроли, техничкој контроли, правној контроли, политичкој контроли, инспекцијској контроли итд.

Према томе, и у правној и у политичкој терминологији није редак случај да се надзор и контрола употребљавају као синоними, односно, са истоветним или веома сличним значењем, али није ни редак случај и да се употребљавају са различитим значењем.

II ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАЗВОЈ ИНСПЕКЦИЈА И НАДЗОРА

1. Узроци појаве институције инспекције рада

У XVIII и почетком XIX века дошло је до великих друштвено-економских промена, које су биле условљене индустријском револуцијом. Проналазак машина, подизање фабрика, нагли развој саобраћаја и железничког и поморског, и уз то трговина са прекоморским земљама, довели су до повећања производње. Све ово је имало за последицу необично брз развој и концентрацију предузећа, а самим тим и настанак капиталистичког система и појаву радничке класе.

Оваквом привредном развоју, еснафско-корпоративни систем представљао је велику сметњу јер је ограничавао слободу рада. Тек Француска револуција, која укида корпорације, прокламује пуну слободу рада (laissez faire-laissez passer), чиме почиње ера економског либерализма.²⁷ Познато је да економски либерализам отклања сваку интервенцију државе у решавању економских односа, те да потпуно препушта радничку класу немилосрдној експлоатацији радника.

Велики привредни полет и брз развој капитализма довели су, с једне стране, до велике акумулације капитала, а с друге стране, до великог сиромаштва радничке класе. Неминовно је било да у ситуацији беде и сиромаштва, отпочну раднички револуционарни покрети за побољшање положаја радника.

Последице таквог положаја радника биле су више него тешке: велики

²⁷ Поповић Т: оп.цит.стр 3.

број деформација тела (кичме, ногу и стопала због дугог рада у стојећем ставу), повреда и осакаћења, велики број туберкулозе и других обољења услед глади, напорног рада и нехигијенских услова рада и смештаја, као и велики проценат смртности, нарочито код деце радника. Тако је, 1840. године, на пример, у Ливерпулу просечан век радника износио само 15 година, док је просечан век припадника више класе био 35 година.²⁸

Изузетно тежак положај радника, временом доводи до стварања и јачања радничких покрета. У енглеској радници почињу да организују штрајкове тражећи побољшање услова рада, као и да приступају уништавању машина, паљењу и уништавању фабрика, па и убијању послодаваца.

У оваквим условима, држава је била приморана да отпочне да се озбиљније бави радничким питањима и да интервенише, све са циљем очувања постојећег система. Тако се, за обезбеђивање једне озбиљније заштите радника, успоставља институција инспекције рада, која развојем радног законодавства добија све више на значају.²⁹

Као и сама индустријализација, инспекција рада води порекло из Велике Британије од 1802. године, када је парламент донео закон о очувању здравља и морала шегрта у текстилним и другим фабрикама. Овим законом било је ограничено радно време за децу, забрањен ноћни рад и прописано да се мора одржавати хигијена у фабрикама. Надзор над спровођењем ове заштите био је поверен "визиторима", који су представљали прве зачетке институције инспекције рада.³⁰ Овакав систем контроле унапред је био осуђен на неуспех, углавном због тога што "визитори" нису били плаћени за свој рад, и због тога што су обављали своје редовне послове.

²⁸ Kiovsy R: 70 let inšpekcije dela na slovenskom ozemlju- " Socijalistična misel, Ljubljana, 1953, br.10. str.697

²⁹ Wolfgang fon Rihthofen, Инспекција рада, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије, Београд, 2005. стр.3).

³⁰ Wolfgang fon Rihthofen, op.cit. str.5

У Француској, на предлог неких предузетника усвојен је 1841.године, први закон о заштити на раду, иако је прошло још тридесет година пре него што је стварно основан инспекторат. Тако су и економски и политички мотиви били покретачка снага бољих услова рада, исто толико колико и социјални, а улога државе је била да спроводи релевантно законодавство.³¹

Током деветнаестог века, већина европских земаља је усвојила, иако споро, законодавство које одражава развој индустрије, као демократскије ставове о социјалној свести.

Тако су, представници 15 држава присуствовали Конференцији у Берлину 1890.године да би усвојили прве међународне радне стандарде.³²

Конференција је једногласно усвојила обавезу држава да законе у свакој држави мора да надзире један одређени број посебно квалификованих службеника, које именује држава и који су независни и од послодаваца и од радника. И опет, разлози да се створе праведнији економски услови у међународној трговини и конкуренцији стајали су иза реформи исто толико колико и напори да се побољшају услови рада радника.³³

Ипак, после тога, социјални напредак је био у успону. Први медицински инспектор за фабрике именован је у Великој Британији 1898.године. До 1899.године, основана је канцеларија са првим саветником специјалистом за инжењеринг. Већ 1901.године, у Немачкој је именована прва жена фабрички инспектор, и звала се Елза фон Рихтхофен. Тако је настајање модерног инспекцијског система, са општим инспекторима, и мушкарцима и женама, као и са специјалистима из технике и медицине, започето у једном броју европских земаља до почетка двадесетог века.

³¹ Jean-Pierre Terrier: Le système d'inspection du travail en France, Editions Liaisons, France, 2009.

³² Jean-Pierre Terrier, op.cit. 49.

³³ Guyot D, Pierre Hamp, Inspecteur du travail et écrivain humaniste, 1876-1962, Mémoires du travail, L'Harmattan, 2006.

Неопходно је нагласити, да идеја о међународном уређивању услова рада припада Роберту Овену, који је на конгресу Свете алијансе, у Ахену 1818.године, поднео два мемоара о потреби оснивања Међународне комисије рада, која би имала задатак да се бави завођењем мера за заштиту радника од незнања и експлоатације. Ове идеје касније потпуније развија француски економиста и синдикални теоретичар Жером Бланки, који је у периоду од 1838-1839.године заговарао становиште да се тежак положај радничке класе у појединим земљама може ублажити и решити само међународним регулисањем радних односа.

У развоју заштитног законодавства истиче се улога Међународне организације рада, која је својом делатношћу, пре свега нормативном, значајно допринела побољшању положаја радника на међународном нивоу.³⁴

2. Институција инспекције рада у предратној Југославији

2.1. Инспекција рада на територији Југославије пре I светског рата

Институција инспекције рада на територији Југославије имала је различит развој до ослобођења и формирања посебне државе. Радно законодавство Аустро-Угарске монархије се примењивало у западним и северним деловима земље.

Надзор над применом прописа о заштити радника на раду обављала су у овим областима такозвана обртна надзорништва, која су се налазила у Зрењанину, Митровици и Суботици.

Компетенције ових инспекција рада биле су контрола прописа о

³⁴Ивањац М: Усклађивање националног законодавства о заштити на раду са актима МОП-а и ЕУ, Радно право у условима транзиције, Правни факултет у Крагујевцу, 2003. стр.101

заштити живота и здравља радника у предузећима и установама, радно време и одмори, закључивање уговора о раду, радном реду и зарадама радника, као и прописа о стручном образовању радника.

Инспектори рада били су овлашћени да у свако доба врше прегледе предузећа, да издају наређења о отклањању неправилности и установљених недостатака, као и да посредују у радним споровима.³⁵

У тадашњим областима које су биле под контролом Аустрије, надлежност инспекције рада обухватао је сва индустријска предузећа, без обзира на њихову величину и значај. Када је у питању надлежност инспекције рада у крајевима који су били у саставу Угарске, она је била ограничена само на она предузећа која су имала машине са моторном снагом, или су имала више од 20 упослених радника, те се надзор односио и на парне котлове. Послодавци који су кршили законске прописе нису били санкционисани, из разлога што инспекција није имала таква овлашћења, али су могли само да подносе предлоге у том правцу.

Неопходно је истаћи чињеницу да је инспекција рада тога периода била углавном орјентисана на надзор над парним котловима, те стога нису били ефикасни у пружању заштите радника.

Без обзира што у Србији до краја XIX века није постојало радно законодавство које би на озбиљнији начин пружило заштиту радништву, први зачетци такве заштите могу се наћи у Уредби о еснафима од 1847. године, која је садржавала извесне одредбе о заштити живота и здравља радника, као и о заштити занатских ученика. Исто тако, поједине одредбе о заштити радника против нечовечног поступка и закидање њихових зарада, садржи и Казнителни закон кнеза Александра Карађорђевића.

Штрајк топографских радника у Београду 1901. године, када је полиција

³⁵ Поповић Т, оп.цит.стр.15.)

употребила непримерену силу, иницирао је и Сенат да се укључи у решавању положаја радничке класе, који је био изузетно тежак и неподношљив.

У раздобљу од 1904 до 1907 године, под огромним притиском радника, припремљена су четири нацрта Закона о радњама, од којих је последњи после дуге и исцрпне борбе озакоњен у јуну 1910.године, са ступањем на снагу од 1 јула 1911.године.³⁶

Усвојени закон, представљао је велики успех радничке класе и био веома напредан у тадашње време, јер је предвиђао ефикасну заштиту.Радни простор морао се одржавати у добром хигијенском стању, а рад са зараженим и поквареним сировинама је био забрањен.Осим тога, власници предузећа су били обавезни да обезбеде поред амбуланти и кухиње и станове за раднике који су више удањени од места рада, те да ограниче ноћни рад на 10 часова, и исти забрани за жене и млађе од 18 година.³⁷

Наведени закон је такође регулисао начин заснивања и раскидања радног односа, питање зарада, те обавезу потврђивања фабричких правилника код надлежних органа.

Надзор над применом овог закона био је у надлежности привредних инспектора, који су били у саставу Министарства привреде и предвиђао је контролу свих предузећа у индустрији и занатству, домаћој радиности, трговини и саобраћају.Овлашћења инспектора била су велика, имали су право обављања прегледа предузећа у свако доба, и у склопу тога обавезу власти и самоуправе да им пружају неопходну асистенцију у прикупљању података. Такође, инспекција је имала и могућност санкционисања оних послодаваца који су кршили прописе.

³⁶ Кецлеровић Т: Радничко законодавство у Србији,Београд,1952.стр.10.)

³⁷ Кецлеровић Т, оп.цит.стр.53.)

Нажалост, примена овог закона никада није угледала светлост дана , што због правдања државе да нема потребна финансијска средства , као и због предвечерја Балканских ратова. Тако, радничка класа није могла да осети никакво побољшање услова рада, који напросто нису били ни промењени, већ у неком делу и погоршани.

Неопходно је напоменути да Закон о радњама из 1910.године, иако није био примењиван у пракси, послужио је као подлога за неке друге, пре свега Закон о заштити радника из 1922.године, који је преузео поједине његове читаве одредбе.

2.2. Институција инспекције рада између два светска рата

Институција инспекције рада развијала се у Југославији, између два светска рата, углавном изложена утицају јачања снаге радничке класе у свету, с једне стране, и унутрашњих економских и политичких дешавања у земљи, с друге стране. Инспекција рада може се рећи да је једна од најстаријих инспекција у Југославији. Решењем министра социјалне политике бр.9854 од 21.04.1920.године формирана је инспекција рада у целој Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, која је другим решењем бр.18589 од 10.06.1920.године подељена на 18 обласних инспекција рада.³⁸ Развитак социјалног законодавства у Југославији био је резултат обавеза преузетих Версајским мировним уговором, као и обавезама које су произилазиле чланством у Међународној организацији рада. Уредба о инспекцији рада ступила је на снагу 31.маја 1921.године , али је децембра исте године замењена Законом о инспекцији рада, који је био на снази све до почетка другог светског рата.

³⁸ Блажић Ђ, оп.цит.стр.47.

Закон о инспекцији рада је, углавном акцептирао све њене одредбе осим одредаба о надлежности инспекције рада код обезбеђивања ХТЗ мера при раду, у погледу организационог састава службе и система санкционисања. Према Закону о инспекцији рада, инспекција рада је била организована као самостална служба, независна од државних власти како би била у могућности да обезбеди потпуну заштиту радника.

Била је организована као: 1. Средишна, 2. Обласна и 3. Специјална инспекција рада.³⁹

Средишна инспекција рада је била у саставу Министарства социјалне политике и руководила је целокупном службом инспекција рада, имала је право непосредног прегледа свих предузећа, изузев оних која су посебним законом изузета из њене надлежности, у циљу утврђивања начина примене прописа. На челу Средишне инспекције рада је главни инспектор рада.

Непосредни извршни органи средишне инспекције били су обласне и специјалне инспекције.

Обласне инспекције рада имале су надлежност контролисања запошљавања радника, радног времена, давања дозволе за прековремени рад, поштовања правила у радионицама, рад радничких повереника, штитиле њихова права, те изрицале санкције за повреде закона.⁴⁰

Специјалне инспекције рада биле су образоване за надзор над применом прописа у посебним делатностима као што су грађевинарство, саобраћај, домаћа и кућна радиност.

Према Закону о инспекцији рада из 1921. године, инспектори рада врше надзор над животном и социјалном заштитом радника, због чега прегледају

³⁹ Закон о инспекцији рада, „Службене Новине“ бр. 195./1921. члан 3.)

⁴⁰ Закон о инспекцији рада, члан 9. „Службене Новине“, Београд, 1921.).

радничке станове и радионице, контролишу радно време, старају се о упослењу младих радника и шегрта, дају дозволе за прековремени рад, интервенишу у споровима између радника и послодаваца. Обавезни су, такође да два пута годишње обаве надзор у свим индустријским предузећима. Међутим, као што смо и истакли раније, инспекција рада у старој држави, није одговарала задацима који су јој били постављени законом.⁴¹ Буржоаска држава је разним доцнијим мерама и прописима постепено смањивала број инспекција, сужавала овлашћења, надлежности, укидајући њихову аутономију. У таквим условима, примена прописа о заштити рада зависила је практично од воље послодавца, а то је значило скоро потпуну ликвидацију заштите радника у радном односу.⁴² Закон о радњама од 1931. године представљао је даља одступања која нису била у складу са начелима инспекцијске службе, и нису у складу са принципима који су се временом манифестовали у социјалном законодавству.⁴³

Поједине кључне надлежности инспекције рада као што је надзор над применом прописа о хигијенско-техничкој заштити у локалима и радионицама, пренесена су на министарство трговине и индустрије, те је то доста урушило њен значај и функционисање. Изузимање наведених послова из надлежности инспекције и њихово преношење у надлежност другог органа, који нису имали ни потребне спреме ни разумевање за ову функцију, морало се негативно одразити на заштиту радника. Тако се из надлежности инспекције рада 1936. године, изузима надзор над парним котловима, који прелази у надлежност Министарства грађевине. Делатност инспекције рада била је сужавана сталним укидањем појединих служби и редуцирањем особља.

⁴¹ Балтић А, Деспотовић М: Основи радног права Југославије, Савремена администрација, Београд, 1981. стр. 327

⁴² Балтић А, Деспотовић М: оп.цит. стр. 327.)

⁴³ Остојић Д: Служба инспекције рада у нашем националном законодавству, Радничка заштита, Београд, 1934. бр. 1, стр. 18.)

Нешто касније долази до укидања специјалне инспекције рада за домаћу и кућну индустрију и малолетна лица, те убрзо и инспекције за пловидбу.⁴⁴

У оваквим околностима инспекција рада није могла да обавља своје послове, те је с обзиром на смањени број инспектора и надлежности, тешко функционисала. На тај начин заштита радничке класе била је сведена на минимум, те су радничке коморе прибегавале конституисању својих инспекција. Поред тога, радници су остајали без заштите и код остваривања права из радних односа, отпуштани су са посла без отказног рока, без неисплаћених зарада и са неограниченим радним временом, уз још тежи и неизвеснији положај деце.⁴⁵

3. Институција инспекције рада после другог светског рата

Након завршетка другог светског рата приступило се конституисању служби инспекције рада, с обзиром да су прилике захтевале брзо успостављање државног надзора ради заштите услова рада.

Први Закон о инспекцији рада након ослобођења усвојен је децембра 1946. године.⁴⁶ Надлежност инспекције рада била је надзор над спровођењем хигијенско-техничких заштитних мера, прописа о уређењу радних односа и услова рада, давање дозвола за прековремени рад, испитивање узрока привременог престанка рада, посредовање у радним споровима, и при закључивању колективних уговора, проучавање хигијенско техничких заштитних направа итд.⁴⁷

⁴⁴ Извештај Инспекције рада и парних котлова за 1926. годину, Београд, 1927. године, стр. 6).

⁴⁵ Извештај Инспекције рада Краљевине Југославије од 1935. године, Београд, 1937. стр. 127).

⁴⁶ "Сл. лист ФНРЈ" бр. 100/46, са изменама и допунама "Сл. лист" бр. 108/48, 4/51, 46/61.)

⁴⁷ Закон о инспекцији рада, члан 2

Овим Законом је, углавном легализована већ устројена организација службе инспекције рада, тако да је централизована инспекција подељена на општу инспекцију и специјализоване инспекције рада.

Општу инспекцију рада обављали су окружни и срески извршни одбори, и то преко отсека рада, а када их није било преко отсека за привреду. Надлежност среских извршних одбора је био надзор над занатским, трговачким и осталим радионицама без употребе моторне снаге, као и уређаји или материје посебно опасне по живот и здравље људи.

Срески извршни одбори су могли обављати надзор у индустријским предузећима, искључиво са овлашћењем републичког ресора, али је иначе примат имао окружни одбор. Поред опште инспекције постојало је и пет специјалних инспектората, и то четири за саобраћај и један посебни за обављање надзора у рудницима и топионицама.⁴⁸

Услед великог обима привредне обнове земље, те у складу са тим и недовољне заштите радника од оболевања и повреда на раду, постојала је велика потреба јачања инспекцијске службе у циљу постепеног уређивања услова рада. Успостављање нове номенклатуре инспекције рада, када среска инспекција прелази у састав народних одбора, и када се формирају републичке и савезна инспекција рада, настаје изменама и допунама Закона о инспекцији рада, децембра 1948. године.

Прилагођавајући се новим условима друштвеног развоја, инспекција рада у овом периоду, задржавајући и даље административне мере у свом раду приступа и новим формама рада.⁴⁹

Врло значајну форму рада представља приступање изради анализа од стране појединих среских и градских инспекција рада о економској нужности

⁴⁸ Годишњи извештај Инспекције рада ФНРЈ за 1948, 1949 и 1950. годину, Београд, 1951. стр. 180.)

⁴⁹ Поповић Т: оп.цит.стр.30.)

спровођења хигијенско-техничких заштитних мера на раду, ради указивања на њихов значај органима самоуправљања, и саветима за народно здравље и социјално старање, који су на основу овакве иницијативе инспекције, отпочели да приступају разматрању проблема заштите, као и да предузимају мере за њихово решавање.⁵⁰ Преласком инспекције рада у састав савета за народно здравље и социјалну политику, значило је да она није била у могућности да дође до изражаја.

Здравствена служба и служба социјалне заштите потискивала је решавање проблема службе инспекције рада, зато што одржавање здравствених и социјалних установа, чије је пословање везано са знатним инвестицијама и новчаним средствима, припада надлежности савета, док се питања рада углавном решавају путем интервенција и посредовања.

Законом о радним односима из 1957. године утврђена је обавеза државе да обавља надзор над прописима о радним односима и условима рада преко инспектората рада и других законом овлашћених органа.⁵¹

Инспекција рада је овлашћена да у свим привредним организацијама најмање један пут годишње према плану и програму изврши надзор, те да о затеченом стању достави извештај органима радничког самоуправљања. Исто тако, инспекција рада може у оквиру својих овлашћења да решењем нареди отклањање одређених законских неправилности и предузме друге мере у складу са законом. Веома значајна управна мера инспекције рада која се назива забрана рада на радним местима, просторијама, погонима, радилиштима или целој организацији, била је привременог карактера и ретко је изрицана. Када би и била узета у обзир, да се изрекне захтевала је претходну сагласност надлежног органа.⁵²

⁵⁰ Годишњи извештај инспекције рада ФНРЈ за 1951. стр7.)

⁵¹ "Сл.лист ФНРЈ" бр.53/57, 26/58, 8/61.).

⁵² Закон о инспекцији рада, члан 43, 47, 48.).

Када се говори о односима инспекција рада ширих и ужих друштвено политичких заједница, може се констатовати да су задржани односи субординације. Ова се субординација како налаже Закон о инспекцији рада, састојала у праву инспекција рада ширих друштвено политичких заједница да обављају стручни надзор, пружају стручну помоћ, дају упутства за рад, старају се о извршењу задатака и спровођењу прописа о систематизацији инспекција рада ужих друштвено политичких заједница.

Прекретницу у развоју радног законодавства представљало је доношење Закона о заштити на раду и Основног закона о радним односима из 1965. године, с обзиром на чињеницу да се овим законима по први пут на јединствен начин регулишу радни односи за све запослене.

Основним законом о заштити на раду регулисана су сва питања која се тичу организације, овлашћења, поступка, сарадње инспекција рада са другим инспекцијским органима, и његове су се одредбе односиле на све органе инспекције рада, од федерације до општина.⁵³

Када посматрамо организациону шему инспекције рада, можемо закључити да је у обављању послова била организована кроз инспекторате, у федерацији, републикама, покрајинама и општинама.

Основни закон о радним односима садржавао је одредбе о посредовању надлежног органа управе приликом подношења захтева за покретање прекршајног поступка, а који су поред радника могли поднети и синдикалне подружнице.⁵⁴ У обављању инспекцијских надзора, инспектори рада су били овлашћени да прегледају простор где се обавља рад, просторије, опрему, уређаје, радна места, као и да прикупљају потребне информације.

⁵³ Закон о заштити на раду, "Сл. Лист СФРЈ" бр. 15/65, члан 19.).

⁵⁴ Основни закон о радним односима, "Сл. Лист СФРЈ" бр. 17/ 65).

Уставним амандманима из 1971.године, и променама правног положаја радника којима се зајемчује право радника на равноправно и непосредно уређивање међусобних односа у удруженом раду, променио се положај инспекције рада.Новим законским уређивањем, инспекцијски надзор у области рада се проширује и на област радних односа, поред заштите на раду, што представља нови циклус улоге и положаја инспекције рада.Закон о инспекцији рада Социјалистичке Републике Србије, обухватао је у том периоду, надзор над применом законских и других прописа о заштити на раду, међусобним односима радника у удруженом раду и радним односима радника на раду код послодавца, самоуправних споразума и других самоуправних општих аката организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница којима се уређује заштита на раду и права, обавезе и одговорности радника, као и надзор над применом техничких мера које се односе на заштиту на раду.Исто тако, инспекција рада обавља надзор над применом друштвених договора и колективних уговора, уколико је њима на то овлашћена.⁵⁵

Ако се узме у обзир чињеница да увођењем самоуправљања радника у удруженом раду у знатној мери се проширује самоуправно уређивање међусобних односа радника кроз самоуправне споразуме, друштвене договоре и друге бројне самоуправне опште акте, и надлежност инспекције рада у вршењу надзора је знатно проширена.

Закон о инспекцији рада СРС, прописивао је да инспекција рада у оквирима својих овлашћења може да доноси управне акте којима налаже отклањање одређених неправилности, да забрани рад на радном месту, да обавести највиши орган управљања организације, односно да обавести

⁵⁵ Закон о инспекцији рада, "Сл.гласник СРС" бр.44/75, члан 1.).

општински орган и уставни суд о својим примедбама, поднесе одговарајући захтев за покретање прекршајног поступка итд.⁵⁶

Паралелно са репресивном улогом, инспекција рада исказује интенцију и ка својој превентивној функцији.

Када сагледамо место и улогу инспекције рада у том временском тренутку, можемо увидети да она добија посебне заштитне обресе у бризи према радницима, уз интересантно проширивање надлежности, овлашћења, права и дужности инспектора.

4.Појава и развитак институције инспекције рада у појединим Европским земљама средином XIX века

4.1. Енглеска

До прве интервенције државе у области регулисања услова рада долази у Енглеској 1802.године, када је у циљу заштите живота и здравља деце у индустрији, донет закон познат под именом Health and Morals of Apprentices Act.⁵⁷ Овај закон је представљао наду да ће се положај радништва, а пре свега деце побољшати, што је он и чинио у виду забране ноћног рада, ограничавања радног времена деце и обавезе одржавања фабрика у хигијенском стању. Контролу поштовања овог закона, држава је поверила добровољним комитетима, али се они нису показали делотворним. Тако је Влада 1833.године поверила надзор „ људима на високом положају ", који су вршили стварну функцију инспекције, углавном по питању предугог радног времена, што је тада била уобичајена пракса.

⁵⁶ Закон о инспекцији рада, " Сл. Гласник СРС " бр.44/75, члан 14-24.).

⁵⁷ Wolfgang von Rihthofen, Labour Inspection, A guide to the profession, ILO,2002.),

Међутим, схватање ризика у вези са радом, и потреба, као и корист од спречавања ризика много су старији. Хипократ, отац медицине, већ је код каменорезаца установио везу између прашине од камена и обољења плућа.

Крајем средњег века, у Европи је била добро позната веза између различитих заната и специфичних опасности по здравље.

Ужасни услови који су преовлађивали, као резултат индустријализације и масовног рада, утицали су да се на инспекцију рада гледа као на одговорност државе да интервенише, на једну стварну потребу, уставну обавезу владе да заштити интегритет свог радног становништва.

Мировни суд дистрикта именован је сваке године по два инспектора, од којих је један биран из редова мировних судија, а други из редова духовника.

Познати хуманиста деветнаестог века, Роберт Овен, велшки индустријалац, који је био веома успешан у свом послу али је пружао радницима изузетно добре услове тога времена, поднео је 1815. године законски преднацрт о постављању плаћених инспектора. Нажалост његов предлог није прихваћен, тако да систем волонтерске инспекције није био измењен ни новим законским прописима од 1825 и 1829. године.⁵⁸

Демонстрације у Бредфорду 1833. године, имали су позитиван одјек и најаву већег утицаја радничких покрета, што је имало за последицу формирање комисије која би разматрала питање плаћених инспектора. Том приликом је озваничен предлог да се поставе три инспектора који би обилазили развијене крајеве и вршили контролу фабрика ради обезбеђивања спровођења законских прописа. Након овога предлога, извршена је подела земље у четири подручја и у свако подручје је био распоређен по један инспектор који је имао по једног помоћника.

Инспектори су за свој рад били непосредно одговорни министру унутрашњих

⁵⁸ Услови рада, (CONDI/T): www.ilo.org/condi/t.

послова, и морали су два пута да достављају министарству извештаје о раду, као и да се два пута годишње састану у Лондону ради размене информација, мишљења и инструкција.

Овлашћења која су тада имали инспектори била су веома велика и то; у фабрикама су вршили контролу примене прописа о радном времену, добу старости деце, хигијенских услова, надзор над школама где се школују радничка деца, као и да изричу казне у случајевима непоштовања прописа. Доношењем прописа о заштити машина, коришћењу превентивних средстава и вођењу евиденције о несретним случајевима на раду, надлежност инспекције рада се проширује од 1844 године и на техничку заштиту радника при раду.⁵⁹

Од тога периода, институција инспекције рада у Енглеској се креће у правцу развитка. Тако се инспекцијски надзор проширује са текстилних фабрика и на предузећа у којима је рад животно опасан, затим на сва предузећа која имају преко 50 радника, затим на пекаре, докове и пристаништа, стоваришта и установе. Фабричким законом из 1937. године, инспекција рада проширује свој делокруг надлежности обухватајући преко 60 врста индустрија, изузев надзора у рударству, радњама и трговинама које су биле под ингеренцијом других органа. Поред тога, број новозапослених инспектора је био у експанзији. Тек од 1940. године централна служба инспекције рада прелази у састав министарства рада, јер је до тада била у саставу министарства унутрашњих послова. Фабричким департманом у ресору руководи главни инспектор са пет помоћника. Оно што је интересантно за тај департман, јесте да је поред обједињавања службе инспекције рада на читавој територији, поред надзора над радом самих регионалних инспектора, пружао и стручну помоћ и инспекторима у дистриктима.

⁵⁹ Odabrane publikacije Međunarodnog udruženja inspekcije rada (IALI), PO Box 3974, 1211 Geneva 3, Switzerland.).

Регионални инспекторати контролишу рад нижих инспекција и пружају им стручну помоћ, док инспекторати у дистриктима, обављају непосредну контролу предузећа.

Инспекција рада у Енглеској представља класичан тип ове институције, која је служила као узор и другим земљама. За њу је била карактеристична централизација и специјализација. Централизацијом, она је остваривала јединствену заштиту, и истовремено општи увид у стање услова рада, а на основу своје специјализоване службе, она је у могућности да даје и савете на највећем стручном степену и да пружа заштиту.⁶⁰ Како се временом развијала, и њен карактер се умногоме мењао, јер иако створена као фабричка полиција, она је постепено добијала све шире задатке.

4.2. Немачка

По узору на Енглеску, и у другим државама долази до интервенције државе у области регулисања услова рада, пре свега услед нарастајуће улоге радничке класе и убрзаним развојем индустрије.

Интервенција државе која се појављује у скоро свим државама у првој половини XIX века, у почекку се базирала углавном на заштиту најмлађе радне снаге, да би се потом проширила и на остала лица у радном односу и обухватила све услове рада. Основни проблем у обезбеђивању спровођења ових прописа био је тај што је постојао систем функционисања добровољног надзора који тако није могао бити ефикасан и ефикасан. Тек када је установљен посебан државни орган у виду инспекције рада, који је уз то био изопштен из опште администрације, ситуација се изменила из корена. Ипак, тај процес је трајао превише дуго у многим земљама.

⁶⁰Volkang fon Rihthofen, Inspekcija rada, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Beograd, 2005. str 5.)

Постепени развитак службе инспекције рада нарочито је био изражен у Немачкој. До првих законских прописа о заштити деце долази у Пруској 1839. године.⁶¹

Овим прописима деци испод 9 година био је забрањен рад у фабрикама а за млађе раднике испод 16 година било је ограничено радно време на 10 часова дневно, забрањен ноћни рад, као и рад на дан недељног одмора.⁶²

Спровођење ових прописа надзирале су месне полицијске власти у сарадњи са школским надзорницима. Три Немачка града; Диселдорф, Екс Ла Шапел и Арасберг, добијају 1853. године факултативну инспекцију, као три развијена индустријска центра. Због недовољног броја инспектора који треба да надзиру све те прописе и у само појединим областима није дало жељене резултате.

Инспектори рада су унапред били осуђени на неуспех у свом раду из разлога постојања многих интереса. Опструкцију су на терену трпели и од самих органа власти, али и од јаког фронта послодаваца, локалних власти и родитеља, којима је био неопходан ванредни приход од дечије зараде све са циљем голог преживљавања.

Тек од 1878 године, у Немачкој је уведен обавезан инспекцијски систем, који је проширивао своје надлежности и на заштиту свих радника од обољевања и повреда на раду. Прописи о организацији надлежности инспекције рада више пута су мењани и прилагођавани новим условима, и углавном је скоро увек представљало даље јачање ове институције и проширивање њених овлашћења. Законом о заштити од 1928 године, предвиђено је принудно извршавање наређења инспекције рада преко земаљских власти на терет послодаваца, као и могућност забране рада делатности док се одређене

⁶¹. Поповић Т: оп.цит.стр8.).

⁶². BauA-Немачка: <http://www.baua.de/>).

неправилности не отклоне. Да је инспекција рада добијала све више на значају, приметно је и из обавезе полицијских власти и других државних органа у пружању неопходне асистенције, како би инспекција рада ефикасно обављала своје дужности.

Немачка је прва од земаља која је 1901. године добила жену фабричког инспектора која се звала Елза фон Рихтхофен.

4.3. Аустрија

Систем инспекције рада полако се уводи у свим земљама па тако и у Аустрији. У овој земљи први Закон о инспекцији рада је донет 1883. године.

На основу овог закона министар трговине је уз сагласност министра полиције постављао одређен број инспектора ради контроле услова рада.⁶³

Убрзо се оснивају опште и специјалне инспекције рада и то за унутрашњу пловидбу, за грађевинске радове, за изградњу пловних објеката.

На почетку функционисања система инспекције рада, државна предузећа су била изузета из њене надлежности, и спадала под надзор јавних власти, да би се временом вратиле под контролу саме инспекције рада.

Законом о инспекцији рада из 1947 године, инспекција рада у Аустрији обезбеђује заштиту радника и ученика у привреди, изузимајући привредне делатности, за које инспекцију оснивају надлежни ресори. На тај начин своју инспекцију рада имали су следећи ресори; пољопривреда и шумарство, пошта и телеграф, ваздушни саобраћај, просветне и верске установе, социјалне и здравствене установе.⁶⁴

⁶³ Међународно удружење инспекције рада (IALI) Ženeva, Švajcarska: www.iali.org).

⁶⁴ Поповић Т: оп.цит.стр 9.

Овај закон је изузимао и државну администрацију, остављајући у надлежност контроле инспекције рада државна предузећа, радионице и радилишта.

Дужности инспекције рада на основу закона од 1947 године, биле су да се стара да прописи о заштити радника и ученика у привреди буду правилно примењени.

Службу инспекције рада обављају општи и специјални бирои инспекције рада.⁶⁵

Општи бирои инспекције рада у своме саставу су имали по једног лекара за хигијену рада и професионалне болести, као и по једног инспектора рада за заштиту деце, омладине и жена. Ови бирои су били непосредно подређени министарству за социјалну администрацију, у чијем се саставу налази Централни биро инспекције рада. Специјални биро инспекције рада био је предвиђен законом само за унутрашњу пловидбу, његова надлежност се простирала на целу земљу, а налазио се под надзором министарства за транспорт.

Инспекција рада је била овлашћена да подноси прекршајне пријаве због непоштовања прописа из области рада, тако да је имала право и предлагања висине казне за несавесне послодавце. Надлежни административни орган је морао реаговати по поднесеној пријави одмах или у року од две недеље, покрене поступак, уколико установи да нема места изрицању казне, пружиће могућност инспекцији рада, пре доношења своје одлуке, да изнесе своје разлоге у погледу постављеног захтева.

5. Надзор, управа и инспекције Савезне Републике Југославије

Овај трећи период, који можемо назвати периодом настанка и почетка развоја

⁶⁵ Wolfgang von Rihthofen, Labour Inspektion, ILO, 2002. str. 166.

новог правног поретка, поклапа се конституисањем Савезне Републике Југославије. Овај период означава коначни распад СФРЈ и останак у заједници Републике Србије и Републике Црне Горе као две федералне јединице.

До стварања Савезне Републике Југославије постојале су три врло различите организационе форме инспекцијског надзора. Тако су постојале: а) инспекцијске службе организоване на нивоу једне друштвене заједнице (на нивоу федерације, републике, покрајине и општине); б) инспекцијске службе организоване на нивоу две друштвене заједнице (за републику и покрајину или републику и општину); в) инспекцијске службе организоване у аправном апарату свих друштвених заједница; г) инспекцијске службе организоване за више друштвених заједница истих нивоа (као што су различити облици међуопштинске, међурепубличке сарадње у вршењу неких видова инспекцијских делатности).⁶⁶

Такође, треба нагласити да су тада инспекцијски послови вршени у органима управе и то у секретаријату, управи, уреду, заводу, инспекторату и др.

Карактеристика тадашњег функционисања надзора, огледала се у томе да много облика контроле и велика разуђеност се није могла ничим оправдати, те да осим тога и таква преорганизованост је доприносила неефикасности таквог надзора.

Укидање неких веома значајних облика надзора, и уставно правних института, као што су ; друштвена контрола, друштвени надзор, систем друштвене самозаштите, самоуправна контрола, друштвени правобранилац самоуправљања, самоуправни судови, без покушаја њиховог прилагођавања новонасталим околностима, са једне стране, и неувођење нових облика

⁶⁶ Марковић Б: оп.цит.стр.360.).

надзора примеренијих извршеним друштвеним променама, а иначе познатих у компаративним правним системима, са друге стране, у значајној мери су ослабили систем надзора у целини.⁶⁷

Анализом уставно правних одредби, како савезног тако и републичких устава тадашњег периода, може се увидети да уставни нису били уопште посвећени детаљном регулисању система надзора. Приметно је, да Устав СРЈ у само две одредбе изричито говори о надзору, односно контроли. Први случај када се помиње надзор јесте тај када уређујући питање надлежности савезне скупштине, Устав СРЈ говори о политичкој контроли законодавног органа према извршном органу, утврђујући да: „ Савезна скупштина обавља контролу над радом Савезне Владе и других савезних органа и функционера одговорних Савезној скупштини, у складу са уставом и законом”.⁶⁸ Други случај када се говори о надзору јесте када уређујући функције министарстава, устав помиње управни надзор.

Промене које су се десиле у нашем правном систему, знатно су утицале и на организовање инспекцијских служби. Потребно је приметити, веома изражено преношење надлежности у овој области, и то у корист републичких органа, и то како са савезног, тако и са локалног нивоа, што све иде у прилог тврдње да смо тада имали веома изражену централизацију инспекцијских служби. Делује веома индикативно, да се у Републици Србији по правном и политичком устројству не формирају посебни инспекцијски органи у виду инспектората.

Те послове су обављала министарства и њихови дислоцирани инспекцијски органи на нивоу округа.

⁶⁷ Блажић Ђ: оп.цит.стр.91

⁶⁸ Устав СРЈ, " Сл.лист СРЈ" бр.1/92., члан 7.

Како су промене које су се одиграле у друштвено политичком и правном систему наше земље, а посебно у управном систему, донеле извесне новине, имале су великог утицаја и на промењену улогу инспекције.

Основна обележја измењеног положаја инспекција виде се у њиховој централизацији, техничкој дислокацији, деконцентрацији, губљењу самосталности и ауторитативности.

Централизација инспекцијских послова одраз је другачијег схватања инспекцијске функције као класичне државне функције. У оквиру таквог схватања, те сходно принципу да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе, инспекцијски надзор је постављен као функција државне управе, централизована на државном, и савезном и републичком нивоу.

Техничка дислокација је специфична за инспекције свих нивоа, и представља организовање савезних и републичких инспекција у оквиру дислоцираних организационих јединица министарства које надзором покривају одређену територију. Под деконцентрацијом се подразумева организовање и вршење инспекцијских послова, који су поверени нецентралним органима.

Губљење организационе самосталности је доминантно обележје инспекција у републикама. Нови организациони прописи о инспекцијама, напуштају досадашњи концепт организационе самосталности инспекција у виду инспектората као органа управе у саставу министарстава, који је задржан само на савезном нивоу, и инспекцијске послове организују у оквиру одељења, служби или одсека, са малим степеном организационе самосталности, што може имати негативан утицај на укупан положај инспекција у систему.

Ауторитет, као и примена принципа легалитета, доминантно је обележје инспекцијског надзора, и присутна свим нивоима организовања. Ауторитет се огледа пре свега у примени широких ауторитативних овлашћења, које оне остварују применом санкција и корективних поступања.

6. Место и улога инспекције рада у Србији

Законом о раду Републике Србије⁶⁹ предвиђено је да надзор над применом тог Закона и других прописа о радним односима, општим аката и уговора о раду којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених, врши инспекција рада. Тим Законом (чланом 269. и 270) инспектор рада је овлашћен да у вршењу инспекцијског надзора наложи послодавцу да у одређеном року отклони утврђене повреде закона, општег акта и уговора о раду, као и да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, ако нађе да је послодавац повредио закон и други пропис којим се уређују радни односи и тиме извршио прекршај.

Судећи по броју норми и начину уређивања инспекцијског надзора у Републици Србији могло би се закључити да до целовитог, а тиме и истинског уређивања ове области законодавцу није посебно стало. Иначе, важећим Законом о државној управи који је донет 2005. године, уређено је да, што се тиче инспекцијског надзора, остају на снази одредбе Закона о државној управи који је донет 1992. године и то члана 22.-37. и члана 92. То значи, да је свега 17 законских материјалних одредаба довољно да уреди једну овакву сложену и изузетно важну област.

Наведеним одредбама је, у најкраћем, уређено да инспекцијски надзор врше министарства преко инспектора, односно других овлашћених лица у

⁶⁹ " Службени гласник РС", бр.24/05, 61/05

складу са законом. Исто тако, утврђена су права и дужности у вршењу инспекцијског надзора, и такође утврђено да су инспектори самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и за свој рад су лично одговорни. Предвиђено је такође, да је инспектор посебно одговоран ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, ако не покрене поступак пред надлежним органом по утврђеној незаконитости односно неправилности, као и ако прекорачи границе овлашћења. Одређена су овлашћења инспектора и утврђено да је инспектор у вршењу послова надзора дужан да сарађује са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним судовима и другим заинтересованим органима и организацијама.

То су углавном одредбе које су кључне када је реч о инспекцијском надзору, поред четири норме којима је уређен начин рада управне инспекције. Чињеница је, да наведени број норми и њихов квалитет није довољан, а и начин регулисања инспекцијског надзора у Републици Србији није адекватан, односно регулисан је нормама давно донетог закона који је престао да важи.

Потпуно је оправдано у том случају, односно неопходно, инспекцијски надзор у целини материјално регулисати посебним законом у што скоријем времену. Поставља се питање каква је ситуација у пракси, како функционишу инспекцијски органи, како су организовани и каква је њихова сарадња?

Наиме, Законом о министарствима⁷⁰ образована су министарства и утврђен њихов делокруг послова, са тим што су у појединим министарствима унети и инспекцијски послови, као врста управних послова, за вршење инспекцијских надзора у оквиру делокруга рада тог министарства. Послови инспекцијског надзора се врше или преко сектора инспекције у оквиру

⁷⁰ "Службени гласник РС", бр.65/08)

министарстава, што је најчешћи случај, или преко инспектората као органа управе у саставу министарства (Инспекторат за рад, Инспекторат одбране и Генерални инспекторат пољопривреде, шумарства и водопривреде). На наведени начин је формирано више разнородних инспекција чији послови су ближе уређени организационим Законом о министарствима.

Евидентно је да у Републици Србији постоји 15 различитих инспекцијских послова и организационих облика. Тако, поред наведених инспектората, ту су и послови тржишне инспекције, затим послови управне инспекције, инспекцијски надзор у области туризма, затим инспекцијски надзор у министарствима за инфраструктуру и министарству за телекомуникацију и информатичко друштво, затим инспекцијски надзор у области урбанизма, грађевинарства и комуналне инфраструктуре као и у области одрживог коришћења природних богастава и заштите животне средине у оквиру Министарства животне средине и просторног планирања, као и инспекцијски надзор у оквиру Министарства просвете, санитарна, здравствена инспекција и инспекцијски послови у области производње и промета лекова, медицинских средстава и помоћних лековитих средстава у оквиру Министарства здравља.

Важна улога инспекције рада у свакој земљи, па и у Републици Србији, је да промовише усаглашеност са МОП-овим Конвенцијама и Препорукама кроз национално радно законодавство као и добру радну праксу, да би се обезбедила основна права радника, избалансиран социјално-економски развој и здрави и делотворни привредни односи као основа за конструктиван социјални дијалог, привредни мир, те стога и позитивна клима за улагање. Од инспектора рада се очекује да помогну радницима и руководству да усаврше добру радну праксу и постигну привредни мир, социјалну правду и пристојан рад за све.

Након деценију и више политичке нестабилности и изолације, наша земља се сада налази у процесу брзе трансформације ка структурама тржишне привреде. Процес приватизације и примена тржишних стандарда модерних привреда, као и нова социјална партнерства имали су различита дејства на услове рада у свим привредним секторима. Како се све већи број српских производа и услуга проналазе и на светском тржишту, од предузећа ће се у будућности све више захтевати да се модернизују и смање трошкове како би била конкурентна.

Такве околности и радни стандарди који су осмишљени да заштите раднике, као и њихово спровођење, понекад се сматрају препреком бољој ефикасности пословања. У таквим случајевима интервенција државе у интересу заштите на раду сматрају непожељним у функционисању слободног тржишта, што резултује вишим зарадама и трошковима рада који нису зараде, на тај начин наводно ограничавајући могућности конкуренције на глобалним тржиштима.

Прихватање овог аргумента представљало би на извешан начин укидање служби инспекције рада, са снагама слободног тржишта које подривају социјалну заштиту.

Упоредо са повећаном потражњом на тржишту, конкуренција постаје све већа, тиме и нагласак ка већој либерализацији, ка слободној привредној средини где је додељивање средстава све више под утицајем тржишних снага. Превелика жеља за страним инвестицијама и на тај начин створе услови за запошљавање у складу са привредним параметрима може затим да доминира над социјалним императивом заштите на раду. Исто као и код глобализације, све већа либерализација поставља пред државе притиске да смање своју интервенцију на тржишту рада, са потребом да се службе инспекције рада даље доводе у питање и да им се супроставља. Ипак, сваки

покушај да се функционисање инспекције рада маргинализује мора се спречити.

Глобализација и либерализација све више врше притисак на радне ресурсе, захтевајући већу будност од инспектора рада уколико експлоатацију на раду и радне услове који се погоршавају треба спречити. Сигурно је да, модалитете интервенција у области заштите на раду треба мењати, али сврха и циљеви остају исти. Деловање инспекције рада су основа за уравнотежен социјално-економски развој те стога и за социјалну правду и обезбеђује важне услуге како радницима тако и послодавцима, посебно у често тешкој фази транзиције.

Кључни аспекти инспекције и потреба за спровођењем закона без поговора морају остати политички приоритети. Посебна пажња у овом контексту мора се обратити на многе тешке, променљиве и понекад конфликтне, често нове и непознате улоге инспектора рада и како да инспекторат делотворно управља процесом реформе, што неизбежно укључује промену политике, законски оквир, организацију и структуре инспекцијских служби и метода интервенције, другим речима шта потпада под инспекцијски надзор и како га инспектори врше.

Законом о министарствима из 2007. године, по први пут је уместо ранијег Сектора инспекције рада у оквиру Министарства рада и социјалне политике, конституисан Инспекторат за рад, као републички орган управе у саставу истоименог министарства. То је такође уређено и новим Законом о министарствима из 2008. године.

Инспекторат за рад обавља инспекцијске послове и са њим повезане стручне послове у области радних односа и безбедности и здравља на раду, који се односе на редовни и контролни надзор, увиђај смртних, тешких и колективних повреда на раду, утврђивање испуњености прописаних услова у

области безбедности и здравља на раду пре почетка обављања делатности послодавца, као и друге послове одређене законом.

6.1. Нормативна изградња инспекције рада

У литератури не постоји јединствен став о томе шта се сматра под појмом заштите на раду. Данас преовлађује схватање да овај појам обухвата примену најсавременијих техничких, здравствених, образовних, организационих, социолошких, правних, економских и других мера и средстава, са циљем да се делује превентивно и са јединим задатком да буде што мање несрећа и повреда на раду и да се што безболније уклоне штетне последице, ако се оштећење здравља и повреда на раду нису могли избећи.⁷¹

Искуства у примени радног законодавства показала су да није довољно само донети норме материјално-правне природе, и предвидети институције и поступак за њихову примену, већ је неопходно створити адекватан систем контроле њихове примене. Усвојено радно законодавство може остати без видљивих ефеката уколико се не организује и не обезбеди функционисање компетентне и ефикасне управе у области рада, којој би било стављено у дужност да прати еволуцију социјалних околности, контролише примену законодавства и уз то обезбеђује функционисање успостављеног механизма.

Још је у члану 427. Версајског уговора било утврђено опште начело по коме је свака држава чланица била дужна да организује једну инспекцијску службу да би осигурала примену закона и уредаба о заштити радника.⁷²

⁷¹ Брковић Р: Радни односи, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, 2007. стр 185.).

⁷² Шундерић Б: Право међународне организације рада, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001. стр 501.).

Познато је да постоје два облика контроле примене конвенција и препорука Међународне организације рада. Један је онај који се врши у оквиру МОП-а и односи се на све норме међународног права које она доноси, а други је онај које врше државе чланице. Обављање контроле примене прописа који спадају у радно законодавство националних органа, Међународна организација рада је дефинисала својим актима, односно усвојила је одређени број конвенција и препорука.

Почев од свог првог заседања у Вашингтону, па надаље, Конференција рада је инспекцију рада третирао као једну од својих значајнијих делатности којој треба посветити одређену пажњу. Тако је 1923. године Конференција рада усвојила Препоруку број 20 о инспекцији рада. Била је то за четири године, поред Препоруке број 5, друга препорука о инспекцији рада, што указује на то да је МОП-а, овој проблематици придавала велики значај.

Након другог светског рата, Конференција рада је на свом 30. заседању одржаном у Женеви 1947. године, усвојила две Конвенције: Конвенцију бр. 81. о инспекцији рада и Препоруку бр. 81. која прати ову конвенцију, као и Конвенцију бр. 85. о инспекцији рада у зависним територијама.⁷³

Инспекцијски органи су управни органи па се и заштита коју они пружају назива управна заштита, а она се остварује кроз обављање послова инспекцијског надзора, као једног од облика управног надзора. Основна карактеристика надзора је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу унапред утврђених мерила, уз могућност да активни субјект утиче на рад пасивног субјекта. Такође, инспекцијски надзор одликује постојање посебних метода рада те чињеница да су субјекти који обављају надзор снабдевени посебним овлашћењима ауторитативног карактера који им

⁷³ Шундерић Б: оп.цит.стр.503.

обезбеђују несметани надзор, предузимање одговарајућих мера на отклањању утврђених повреда прописа и наметању одређених санкција. Специфичности инспекцијског надзора по својој садржини могу бити превентивне, корективне и репресивне природе.

Познато је дакле, да се извори ауторитета инспекције рада могу наћи у читавом низу релевантних међународних радних стандарда.⁷⁴

На темељу МОП-овог статута, на државе чланице МОП-а се апелује, иако оне то нису у обавези, да ратификују ново усвојене МОП-ове Конвенције и Протоколе.

Када ратификује међународну Конвенцију о раду, држава чланица, држава чланица се формално обавезује да ће спровести одредбе те Конвенције. Ратификовање има моментално дејство на национално законодавство у земљама где, на основу уставног система, ратификоване Конвенције постају аутоматски део закона те земље и стога их директно могу спроводити судови када су извршне (на пример, извесне Конвенције о социјалном осигурању, или Конвенција о материнској заштити). У другим земљама, одредбе ратификоване Конвенције морају се пренети у национално законодавство пре него што ступе на снагу. У многим случајевима, такво законодавство се усваја пре ратификације да би се олакшао процес примене. Исто тако, има случајева када се Конвенција ратификује а национално законодавство је већ у складу са њеним одредбама. Чак и тада, ратификовање је веома важно јер омогућује да функционишу мултилатералне процедуре надзора које прописује статут МОП-а. Поред тога, оно обезбеђује државама које ратификују Конвенције да се ниво њихове политике и закона о раду верификује на међународном нивоу и подстиче друге државе да достигну исте стандарде, дајући пример и уверавања о широкој примени.

⁷⁴ ILO: International labour standards concerned with labour inspection, Main provisions, Ženeva, 1990.).

Концепт инспекције рада, какав су чланице МОР-а развиле, јесте да је то један подсистем усађен у већи систем националне радне администрације.

Конвенција о радној администрацији из 1978.године, бр.159, поверава државама чланицама обавезу да установе један систем радне администрације који обухвата све аспекте и институције националне политике о раду. У препоруци о радној администрацији из 1978.године бр.158., на чланице се апелује да успоставе систем инспекције рада који је интегрисан у структуре националне радне администрације.⁷⁵

Држава чланица која ратификује инструменте МОР-а морала би да установи један делотворан систем радне администрације, чије функције и одговорности морају да се на одговарајући начин координирају. Она мора да обезбеди, у оквиру система, консултовање, сарадњу и преговоре са организацијама послодаваца и радника.

Конвенција бр.150 наводи функције радне администрације, као што су:

- припрема законских инструмената,
- управљање,
- координација,
- проверавање и ревидирање националне политике о раду,
- припрема и спровођење закона и прописа ,
- задаци који се односе на националну политику о запошљавању,
- услови рада и радног живота,
- услови запошљавања,
- услуге и савети послодавцима и радницима и њиховим организацијама, и
- заступање државе по питању међународне проблематике у вези са радом.

⁷⁵ Commission of the European (DGV): Common principles for labour inspectorates regarding inspection of health and safety at the workplace i Questionnaire for evaluating the policies and practices in occupational health and safety inspection, Luxembourg, 1997.).

Запослени у систему радне администрације требало би да буду људи са одговарајућим квалификацијама и независни од било ког недозвољеног спољашњег утицаја. Они морају имати одговарајући статус, материјална средства, као и финансијске ресурсе неопходне за делотворно обављање својих послова. Напокон, подупире се мишљење да службе које припадају радној администрацији обухвате и раднике који нису, по закону запослени грађани.

Две посебне Конвенције и један Протокол баве се искључиво питањима инспекције рада и то: Конвенција о инспекцији рада из 1947. године, бр.81, која обухвата индустрију и трговину, рударство и транспорт, и Конвенција о инспекцији рада у пољопривреди из 1969. године, бр.129. Протокол из 1995. године уз Конвенцију бр. 81, бави се некомерцијалним услужним сектором.

Конвенција бр. 81 предвиђа један систем инспекције рада који ће обезбедити спровођење законских одредаба које се односе на услове рада и заштиту радника на радним местима у индустрији, као и на радним пословима у комерцијалном сектору, уколико држава чланица, која је ратификовала Конвенцију, прихвата да укључи и комерцијални сектор.

Конвенција бр. 81 дефинише:

- организацију и функционисање инспекцијских служби;
- одговорност једне централне власти;
- њихову сарадњу са другим државним и приватним службама, и са послодавцима и радницима или њиховим организацијама;
- запошљавање квалификованог особља у довољном броју;
- материјална средства и опрему;
- темељну и редовну инспекцијску посету радним местима, и

- објављивање извештаја и годишњих статистичких података о раду инспекцијских служби.

Ова Конвенција уређује и функционисање инспектората за рад и њихова овлашћења.

Протокол уз Конвенцију бр.81, који би требало да ратификују све државе чланице које су ратификовале Конвенцију, реafirмише принципе тог стандарда и подстиче њену примену и на некомерцијални услужни сектор, док у исто време обезбеђује неопходан елемент флексибилности да би се обезбедило да легитимни интереси, на пример у вези националне безбедности и правилног функционисања извршних власти, не стоје на путу примени ове Конвенције на тај сектор.

Набројани стандарди обезбеђују непроцењив, универзалан оквир за статус и функционисање инспекције рада, њене темеље и њену основну структуру. Као такви, они су и извор снаге за инспекцијски систем, инспекторе и клијенте којима они треба да служе.

Међутим, чак и тамо где ови стандарди нису усвојени, Конвенције су извор смерница, оне обезбеђују модел на коме се успешно заснивају национална политика, организација, законодавство, структуре и активности на нивоима поља рада. Познато је да, су многе државе обликовале своје посебне законе који се односе на инспекцију рада у складу са овим стандардима, врло често и стављајући читаве одломке у своје национално законодавство. Врло је важно нагласити да су државе чланице обавезне, пре свега на основу Статута Међународне организације рада и на захтев Управног одбора, да у одређеним временским размацама подносе извештаје о томе у каквом су стању њихови закони и пракса којима се бави Конвенција, као и да искажу у којој мери се поклања пажња обезбеђењу норми у законима, у

административним активностима, колективним уговорима или другим облицима уговарања.

У једном броју земаља, већином из Латинске Америке, утицај међународних конвенција о раду се формализује једном клаузулом у закону о раду и која истиче да случајеви који нису покривени неким посебним прописом, као општи принцип, одредиће се у складу са одредбама конвенција, независно од тога да ли су ратификоване или нису. У неким земљама пак, као у Италији, судови су се у одређеним случајевима позивали на стандарде МОП-а, када би тумачили нека социјална права која устав гарантује. Када се стандарди у једној држави ратификују, они представљају облик заштите за статус инспекције рада, нарочито против притисака за дерегулацијом, децентрализацијом, рестрикцијом социјалних права или ресурса и ауторитета да се она успоставе, унапреде и одбране.

Ниједна држава се не може присилити, ни кроз који облик структуралних програма за прилагођавање нити другим међународним финансијским притисцима, да се повуче пред својим законским обавезама које је преузела ратификовањем међународних стандарда.

Не постоје други међународни или наднационални стандарди МОП-а који искључиво или понаособ третирају проблеме инспекције рада. Европска Унија је усвојила велики број норми или директива, који се односе на отклањање трговачких баријера, и које ће пре свега довести до хармонизације у циљу заштите радника са акцентом на снажну функцију инспекције рада, њену политику, процедуре и методе интервенисања. Многе државе су процениле да, би било корисно да делимично обликују своју заштиту на раду и политику инспекције у складу са Оквирном директивом о безбедности и здрављу на раду, бр. 89/391/ЕЕЦ⁷⁶

⁷⁶Council directive 89/391/EEC of 12 June 1989. On the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, Finsko specijalno izdanje: Odeljak 5, sveska 4, str.0146.).

Ова норма је донела сасвим очекивано значајну промену у инспекцијским системима многих земаља, и исто тако у политици и методама, а посебно када је у оптицају политика спровођења закона. Исто тако, ова директива захтева јасно и недвосмислено одговорност послодавца у обезбеђивању безбедне и здраве радне средине, те се сходно томе, и цела ова политика своди на њиховим обавезама у спровођењу закона. И што је најважније, ова Оквирна директива представља главни извор на коме се заснива политика и у оквиру Европске Уније и ван ње.

Други извори на које се наслања политика, иако законски не обавезују, имају у задње време великог утицаја на политику инспекције рада у знатном броју држава. Међународна организација за стандардизацију (ISO) усавршила је читаву лепезу стандарда који су познати као серија ISO 9000. Ови стандарди се у основи усредсређују на контролу квалитета, те су из њих произашла два концепта: свеукупно управљање квалитетом (TQM) и контрола квалитета (QA). Друга серија стандарда (ISO 14000) који се баве заштитом човекове околине, све се више прилагођава радној средини.⁷⁷ У складу са овим стандардима, неколико земаља, међу којима Аустралија, Ирска, Нови Зеланд, Уједињено Краљевство, и друге, усвојило је националне, законодавством обавезујуће стандарде за управљањем на пољу безбедности и здравља на раду, и што је важно они су променили правац у коме се развијала нова политика најделотворнијих система инспекције рада.

Последњи извор из којег произилази политика, а који је неопходно поменути, јесте мноштво смерница и правилника професионалног понашања који се баве посебним питањима заштите на раду, како на међународном, тако и на националном нивоу. МОП је објавио бројне правилнике и смернице

⁷⁷ ILO: Encyclopedia of Occupational Health and Safety, J.M.Stellman, 4. Tom štampane verzije i CD-ROM, Ženeva, 4. izdanje, 1998.).

који садрже искуства најбоље праксе у државама чланицама, и који третирају и питања везана за посебне секторе. Тако постоје, МОР-ови кодекси о понашању на раду и смернице о безбедности и здрављу приликом рада са хемикалијама, максималној тежини терета који се подиже и носи, безбедности и здрављу у грађевинарству, безбедности и здрављу у шумарству, и о вођењу евиденције и пријављивању повреда и обољења.

6.2. Овлашћења и дужности инспекције рада

Значајно питање у сагледавању улоге и деловања инспекције рада представљају њена овлашћења и дужности. Ова питања су превентивно уређена Законом о државној управи и, у нешто мањој мери, Законом о раду. Анализирајући одредбе поменутих прописа, инспектор рада има право и дужности, дакле овлашћења да у обављању инспекцијског надзора:

- прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију;
- саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица;
- прегледа пословне просторије, објекте и сл.;
- узима у поступак пријаве грађана, захтеве запослених, других физичких и правних лица;
- налаже решењем извршење мера и радњи у циљу отклањања утврђених повреда закона;
- изриче мандатну казну;
- подноси пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и подноси захтев за покретање прекршајног поступка;
- привремено забрани обављање делатности послодавцу;

- обавештава други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан;
- покреће иницијативу код овлашћеног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа или организације ако нису у складу са Уставом и законом;
- решењем одложи, под одређеним условима, извршење коначне одлуке надлежног органа послодавца до доношења правоснажне одлуке суда, када је очигледно повређено право запосленог;
- предузима друге мере и радње за које је законом и другим прописима овлашћен.

Полазећи од наведеног, овлашћења и дужности инспектора рада могу се посматрати углавном кроз три основне функције:

- функцију надзора као заштите формалне законитости у оквиру управног надзора;
- управну функцију коју карактерише примена ауторитативних овлашћења доношењем појединих управних аката и
- остале функције које се огледају кроз предузимање одређених иницијатива, указивање и покретање поступака код других органа.

У извршењу својих овлашћења и дужности, инспекција рада делује у два правца, према послодавцу, указивањем на повреду прописа, односно повреду права запосленог, налагањем решењем отклањања утврђене повреде закона, одлагањем извршења одлука послодавца у случају очигледне повреде права запосленог и слично, и према другим, екстерним субјектима, подношењем пријаве за учињено кривично дело, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка, и слично.⁷⁸

⁷⁸ <http://intersindikatsindikat.com/index.php?>

Полазећи од карактера и дејства инспекцијског надзора, рад овлашћене инспекције рада може бити превентивног и репресивног карактера.Превентивна овлашћења остварују се кроз одговарајуће иницијативе, предлоге, указивања, упозорења и сличне мере предузете од инспекције којима се не одлучује мериторно, јер је то одлучивање у надлежности других органа, али се поменути мерама и активностима томе Квалитетно доприноси.Репресивна овлашћења инспекције огледају се у ауторитативном инспекцијском надзору доношењем појединих управних аката којима се наређује, забрањује, кажњава, као и обављањем других управних радњи, а којима инспекција непосредно примењује репресивне мере или код других органа покреће, односно иницира поступак у коме се одлучује о примени репресивних мера према послодавцу.

6.3. Мисија инспекције рада

Мисија инспекције рада у протеклом периоду, била је углавном дефинисана уопштено и апстрактно.Ипак, током протеклих двадесет година, инспекторати за рад широм планете почињу озбиљно да преиспитују „своју мисију" коју су преузели на себе, настојећи да је редифинишу, често у консултацијама са организацијама радника и послодаваца.

Потпуно је извесно, да процес инспекције и његови остварљиви резултати треба да буду примарна мисија инспекције рада.Углавном се у практичном раду инспектора постављају бројна питања, од тога шта треба они да прегледају, на који начин, којим резултатима треба да стреме, и око њих се води широка полемика и на међународном, и на националном нивоу.

То на извештан начин сугерише руководиоцима инспекцијских система да настоје да дефинишу „своју мисију" у оквирима централне стратегије, да

би на тај начин створили осећај корпоративног идентитета и тако покренули систем напред. Зато су те изјаве мисије тако осмишљене да јасно дефинишу сврху свих инспекцијских активности које се предузимају. Те активности могу да обухватају све или само неке од основних функција инспекције рада.

Тако се уочава широк спектар приступа који може да се илуструје одабраним примерима:

- Закон о безбедности и здрављу на раду у Сједињеним америчким државама (OSHA) усвојен је да би се сваком мушкарцу и жени у земљи у највећој могућој мери омогућили безбедни и здрави услови рада;
- Влада Канаде промовише, праведну, безбедну, здраву, стабилну и продуктивну радну средину, у којој владају односи сарадње, за радна места у својој надлежности. Неки регионални ентитети те земље иду још даље. Тако је корпоративни мото Покрајине Онтарио „радна средина која ће радна места у Онтарију учинити најбезбеднијима на свету”,
- Извршни орган за здравље и безбедност (HSE) је инспекција Уједињеног Краљевства формулисао је још једну сличну изјаву, која је проширена и на ширу јавност, да ризици за безбедност и здравље људи који настају услед радних активности, укључујући и ризике за јавност, буду под одговарајућом контролом;
- Финска даље унапређује изјаву мисије тиме што влада одређује правду и једнакост на раду као камен темељац мисије своје инспекције рада , а Холандија у својој изјави примењује још шире тумачење, које обухвата обавезу решавања случајева злостављања и пружање политички релевантних информација;
- У Шведском Закону о радној средини дефинисана је мисија инспекције рада у тој земљи: „спречити обољења и повреде на раду и генерално створити добру радну средину”. Један други државни орган има следећу

изјаву мисије: „побољшати учинак и делотворност организација пружањем независних и непристрасних услуга ради спречавања и решавања спорова и стварања складних односа на раду“;

- Служба за безбедност и здравље на раду на Новом Зеланду користи следећу изјаву мисије: „Заједно до нуле“, што значи да свака предузета превентивна мера представља један корак ближе потпуном елиминисању смртних случајева везаних за рад. Ова стратегија ће затим постепено довести и до постепеног елиминисања осталих видова повреда и професионалних обољења.⁷⁹ Наведени примери указују да се закључак своди на то да изјаве мисије у основи представљају кључни елемент стратегије. Такве изјаве, мада нису неизоставан део стратегије, усмеравају активности инспекције рада на питања која су од суштинског значаја за остварење њених циљева. Ако је изјава мисије више језгровитија, то је руководству инспекцијских служби лакше да утврди циљеве и стандарде према којима ће је спроводити, како би остварили намеру. Стога владе многих држава све више схватају да су изјаве мисије најнеопходније за делотворно спровођење свих активности инспекције рада, штавише за преорјентацију служби ка новим циљевима.

- Једна изјава мисије инспекције рада, да би била успешна мора пре свега да буде општеприхваћена и од инспектората и од система клијената на који се односи, што захтева консултовање свих заинтересованих страна. Скоро увек, њих подржавају средњорочни циљеви, комбиновани са поступком одређивања годишњих приоритета.

Постоји веровање, да није довољно објавити изјаву мисије која ће садржати широко дефинисане средњорочне и крајње циљеве, без

⁷⁹ Wolfgang von Rihthofen, op. cit. str 18).

утврђивања и објављивања годишњих резултата који оправдавају циљ, као и извештаја о исходу, који служе као доказ успешности у спровођењу активности инспекције рада.

Сматра се да данас постоји опште становиште да је боље спречити него ли, санкционисати, односно кажњавати. Оваква промена става се одражава у Конвенцији о инспекцији рада у пољопривреди из 1969. године, бр.129, која је новијег датума од претходне, у којој се истиче да инспекторати морају да буду упознати са превентивном контролом нових метода или процеса који би могли да представљају претњу за безбедност или здравље. Нагласак се тако све више ставља на превентивну интервенцију као један вид корективне интервенције. Многи инспекторати имају огромне потешкоће како би успоставили одговарајућу равнотежу између спровођења прописа и давања савета и информисања.

У таквим ситуацијама организације радника и послодаваца са правом очекују одређени степен флексибилности и ослањања на процену, који се не налази баш често ни у једном систему јавних служби.

У ситуацијама када постоји економска криза, јавља се изазов, који врло често и подржава владина политика, да се инспектори сувише ослањају на савете и информације, те да се на изванредан начин дистанцирају од непопуларних мера.⁸⁰

Учешће у поступку утврђивања стандарда је улога коју инспекција рада обавља временски дуго. Инспектори могу да дају идеје за ново законодавство и прописе, на тај начин што информишу надлежни орган о недостацима или злоупотребама које нису изричито регулисане постојећим законским одредбама и што истом органу предлажу побољшање закона и прописа. Одређени број земаља практикује да

⁸⁰ [http:// ilolex.ilo.ch:1567/english /index.htm](http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm)).

инспекторат за рад буде заступљен у националним трипартитним саветодавним телима, којима презентује познавање проблема и недостатака на радном месту, чиме се обезбеђује применљивост нових закона и прописа у пракси. Инспекторати се врло често позивају од заинтересованих страна да дају стручна мишљења или предлоге нацрта Законодавства у вези са питањима запошљавања и социјалне заштите.

Иако се повезивањем инспектората за рад са поступком утврђивања стандарда показује колики значај владе придају својим службама, такви захтеви могу створити велико оптерећење за оскудна средства инспектората. То је посебно случај када се од инспектора захтева да врше статистичке прегледе зарада или штрајкова, или да унапред изврше cost-benefit анализе нових прописа, или чак да дају препоруке са правним последицама, што је пракса у Норвешкој и неким другим земљама. Врло често је тачно, да инспекторати нису довољно квалификовани за овај задатак, као и да не располажу са довољним средствима.

Сарадња са организацијама радника и послодаваца представља важан сегмент инспектората за рад. Многи су системи створили одговарајућа решења за подстицање сарадње између инспектората за рад и послодаваца и радника, односно њихових организација, у виду конференција или мешовитих комитета на нивоу фабрике, на локалном, регионалном или националном нивоу. Делотворност сваке радње коју предузме инспекторат за рад у великој мери зависи од сарадње послодаваца и радника, која би по могућности требало да постоји већ у фази формулисања политике и утврђивања стандарда.

Законодавство у неким земљама предвиђа формирање комитета за безбедност и здравље, савета за заштиту на раду или сличних тела на нивоу предузећа. Њихова улога се огледа у томе што промовишу свести

међу учесницима, социјалним партнерима, и уопштено надзор над спровођењем свих мера које треба услове рада да учине хуманијим.

Поред ових важних улога које обавља већина система инспекције рада, понекад се овим институцијама поверавају и друге дужности. Углавном, нове обавезе не смеју да утичу на обављање примарних дужности инспектора, и исто тако, оне ни на који начин не би смеле да доведу у питање њихов ауторитет и непристрасност, што и Конвенција бр. 81 прописује. У свакодневној пракси таквих је случајева много. Тако многе државе оснивају институте за заштиту на раду, који су под непосредном контролом система инспекције рада, или су му барем придружени. Такође, у појединим земљама од инспекције рада се захтева да обављају прегледе тржишта рада, или да дају свој допринос овим прегледима. Врло често један од захтева који се може поставити пред инспекцију рада јесте надгледање уплаћивање доприноса за социјално осигурање. Међу новим дужностима које се постављају инспекцији рада може бити сублимирање статистичких података о условима рада, или пак неки низ административних дужности.⁸¹ Када је у питању улога инспектората за рад у привредним односима мишљења су, углавном подељена, поготово уколико се ради о њиховом учешћу у колективним преговорима и решавању радних спорова. Државе које следе британски систем, попут Немачке и скандинавских земаља, вођење преговора о потписивању колективних уговора, у целости је ствар радника и руководства. Насупрот томе, у државама у којима је присутна француска традиција, као и у већини латиноамеричких земаља, у колективним преговорима је често неопходно да инспектори рада присуствују, или чак председавају, релевантним састанцима.

⁸¹ Извештај са међународног симпозијума, "Инспекција рада": улога и практична решења после 2000. (Никозија, 1998.).

Мада се у начелу сматра да је учествовање у колективним преговорима прихватљиво додатно задужење, будући да инспектори рада на тај начин могу да допринесу побољшању односа на раду, њихова улога у решавању радних спорова је контроверзна. У Француској и у земљама које следе француски систем, мирење је једна од главних функција инспектора рада.

6.4. Изазови са којима се суочава инспекција рада

У скоро свим индустријализованим земљама, а све више и у осталим, руководиоци система државне инспекције рада суочавају се са низом сличних, глобалних изазова који на различите начине делују на заштиту на раду у њиховим земљама. Ови изазови могу да се одреде на следећи начин:

- експоненцијални раст нових технологија у свету рада, нових научних области, нових штетних супстанци и нових процеса;
- појава нових ризика, што је не само последица технолошких иновација, опасних супстанци или производних процеса, већ и општија појава повезана са променама у свету рада;
- делом као последица горе наведеног, експоненцијално повећање регулаторног оквира, иако он често озбиљно заостаје за технолошким иновацијама;
- упоредо са оваквим развојем ситуације, даља фрагментација тржишта рада, све већа несигурност на раду, пораст броја нелегалних радних односа (рад деце), ангажовање подизвођача, где се проблеми заштите на раду препуштају нижим сегментима, као и појава псеудо-самозапослени;
- за индустријализоване тржишне привреде, демографски фактор, као и будуће повећање броја старијих запослених и изазови који из тога произилазе за заштиту на раду, и као последица тога, за рад инспекције рада;

- нерешени проблеми који се односе на све веће пружање прекограничних услуга, и правне и практичне тешкоће у спровођењу прописа о заштити на раду у случајевима радника на раду у иностранству;
- промене у управљању, укључујући флексибилније радно време, нови нетипични облици рада, покретљивост предузећа, диверсификација радних места, развој виртуелних предузећа, несигурност запослења, све већа конкуренција, и потреба за бржим прилагођавањем у околностима сталних техничких, економских или друштвених промена;
- даље слабљење традиционалних партнера инспекције рада, како унутар предузећа, тако и на нивоу сектора и на националном нивоу, и услед тога нужно тражење нових стратешких партнерстава.⁸²

Исто тако, мора се узети у обзир и драматичан раст сектора услуга, односно терцијаризацију, који понекад иде паралелно са даљим смањењем запослености у индустрији, слично као што је индустрија у 20. веку у многим земљама премашила по броју запослених и делатност пољопривреде. Овакав развој ће свакако подразумевати другачији приступ инспекције рада традиционалним ризицима, који су типично везани за рад у индустрији.

У данашњим околностима, инспекција рада се све чешће сусреће са невероватно брзим и сложеним околностима у сфери технологије, а изузетно у областима као што је роботика, обрада података, нуклеарна енергија и производи хемијске индустрије. Потпуно је неспорно, да ће бити изузетно тешко на одговарајући начин одупрети се тим променама. Брзина промена и увођења нових технологија у производној индустрији и сектору услуга, биће један од деликатних изазова инспекцији рада.

Савремена технологија врло често постоји упоредо са традиционалним делатностима. То упоредо постојање, подразумева потребу инспектората за

⁸² Wolfgang von Rihthofen: op.cit.str.40

прилагођавањем новонасталим околностима.Очигледно је да нове технике доносе промене у унутрашње функционисање предузећа, организацију рада и садржину задатака.У те нове промене убрајају се: трансформација радних способности, нови услови рада, промене у природи професионалних ризика, као и повреде изазване употребом хемијских производа.

Заштити животне средине, данас се у јавности придаје већа пажња него ли питањима везаним за радну средину.Достигнућа на пољу комуникације су имала великог утицаја приликом реаговања на нове технолошке ризике.велики притисак се перманентно врши на инспекцију рада да сузбије у озбиљној мери штетне последице индустријализације.Исто тако, масовно увођење информатичке технологије у производне процесе током последњих двадесет година, довело је до корених промена у организацији предузећа и у садржају рада.Мада треба пазити да се не усвоји механички детерминизам технологије у односу на запошљавање и рад, уочава се одређени број главних тенденција у увођењу нових производних технологија.Ту се убраја следеће:

- рад постаје све више апстрактнији.Контакт између оператера и производа се стално смањује, мада се увећава ниво изложености сигнаlima и сликама, што у већој мери захтева способност апстракције него физичке способности.као последица, услови рада и ергономија пролазе кроз озбиљне промене;
- функције оператера се проширују: одржавање и превенција су од суштинског значаја за спречавање дужег заустављања рада машина које би, имајући у виду трошкове, нанело огромну штету предузећу.

Оператери добијају нове функције, као што су примарно одржавање и дијагноза кварова, појављују се нови облици организације, који скраћују хијерархијске лествице како би олакшали сарадњу међу онима који су задужени за пројектовање и спровођење;

- потребан је свеобухватнији и квалитетнији ниво обуке како би се олакшало прилагођавање техникама које се мењају, професионалној покретљивости и флексибилности организације.

Модернизација не може аутоматски довести до побољшања услова рада. Због непознавања ризика који настају употребом нових технологија, превенција ризика везаних за рад постаје сложенија.

Као резултат бројних притисака, стрес и управљање стресним стањима постају питања којима инспекторати треба да се баве, у смислу утврђивања претераних захтева. У банкама, канцеларијама, службама социјалног осигурања и здравственим установама, као и за раднике који су једини запослени у својим предузећима у градовима, страх од вербалног или физичког напада је реалан и инспектор на њега мора да одговори пружањем савета и спровођењем прописа. Инспекторат за рад може да подстиче послодавце да приликом организовања производње воде рачуна о ризицима којима излаже раднике изазваним производним поступцима и процесима, као и о видовима организације рада који те раднике подстичу да буду ефикаснији.

На овај начин, деловање инспектората за рад све више се одвија у правцу превенције, предвиђања ризика и организовања дијалога са партнерима у предузећу, како би чиниоци који доводе до ризика и изоловања могли да буду интегрисани са тим технологијама. У складу са тим технолошка промена стриктно захтева приступ усмерен не само ка безбедности и здрављу, већ и ка професионалном прилагођавању.

Проблеми са менталним здрављем у вези са радом су све бројнији.⁸³

Трошкови који су узроковани стресом, рапидно се повећавају у многим земљама, а и депресија која је производ неповољних услова рада, све више

⁸³ SZO/MOR: Mental health in the work place, Ženeva, 2000

представља патолошко стање. Самим тим, стрес и нови узрочници стреса, као и агресивност и насиље, убрајају се међу чиниоце који активно делују на ментално здравље на раду.

6.5. Улога државе у функционисању инспекције рада

Инспекција рада функционише тамо где се технологија, право и економска логика спајају и непосредно допуњују. Но, у задње време, у одређеном броју индустријализованих земаља и земаља у развоју, државни инспекторат је изложен жестокој критици. Тако се доводе у питање терет, циљеви и делотворност јавних расхода, а све више се оспорава обим улоге и средства деловања државе. Држава је на то развила више одговора, често у комбинацији :

- код најрадикалнијих видова политике, држава се поново усредредила на своје најважније функције, што пре свега, укључује безбедност, међународне односе и просвету;
- одређене функције су децентрализоване и пренете на друге органе који су ближи грађанима; и
- предузете су мере ради повећања делотворности путем увођења нових организационих структура и јединственијег система оцењивања делотворности политике.

Поновно преиспитивање улоге државе довело је до стварања захтевнијег окружења за њене службе, у времену када су проблеми које треба разрешити толико сложени да држава сама не може да их регулише. Поред тога, главна

питања која се јављају у свим земљама односе се на социјалну кохезију, те у том смислу и спадају у домен интересовања државе.

Специфично је то, што без обзира на степен развијености државе, она има мању улогу због тога што оптерећење за јавне непрекидно расте, а да се истовремено истој држави достављају већи захтеви због тога што социјални проблеми као што су здравље, образовање, заштита на раду и незапосленост постају све акутнији.

Као последица тога, појављује се идеја да инспекција може да се стави ван надлежности државе или да се потпуно приватизује. Стварању забуне допринело је и погрешно разумевање концепта режима самоинспекције. Ови режими, нису замена за независан државни инспекторат ван предузећа.⁸⁴

Сасвим супротно, они постављају веће захтеве у погледу средстава и стручне надлежности државног инспектората. Међутим, они захтевају суштинску промену улоге државне инспекције и начина на који она остварује интеракцију са носиоцима одговорности у предузећима.

Инспекција рада ће и даље остати једна од суштинских улога државе, не само због тога што се ради о уставној дужности владе, већ и због тога што приватизација није одржива алтернатива, као и што није одрживо масовније преношење овлашћења на органе локалне управе, тела социјалног осигурања или друге институције под уговором. Инспекција рада је једна од централних функција државе и то ће и остати, у овом тренутку из најмање шест разлога:

- прво, другачије поступање би било у супротности са Конвенцијом бр. 81, односно представљало би њено кршење. Број земаља потписница Конвенције је данас толико велики, да се њена ратификација и примена сматрају симболом прогресивне социјалне политике и цивилизоване власти;

⁸⁴ <http://poslovnapolitika.com/index,inspekcijski nadzor u Republici Srbiji, str.6>

- друго, преношење функција би умањило одговорност министра за један важан аспект заштите јавности, а такво стање ствари би било посебно тешко одрживо за време катастрофа већих размера;
- треће, инспекцијска тела приватног сектора би на тај начин била изложена готово неограниченој финансијској одговорности за пропусте или погрешне процене својих запослених, а то би за њих било претерано скупо или не би могло да буде покривено осигурањем;
- четврто, лица која износе притужбе на наводне недостатке државног инспектората или на поступке његових инспектора би се далеко лакше одлучивала да туже инспекцијске организације под уговором, него што су сада спремни да туже државни инспекторат;
- пето, не само синдикати, већ такође и послодавци имају више поверења у стручност, независност, непристрасност и одговорност једног државног инспектората него већег броја приватних инспекцијских служби, које су можда једна другој конкуренти, без обзира на њихову организацију;
- шесто, сасвим је извесно да би ангажовање инспекцијских служби на основу уговора подразумевало да их плаћа индустрија, иако се у земљама где се такво плаћање примењује сматра да је процес превентивне инспекције сувише насумичан и да сувише зависи од дискреционог права инспекцијског органа да би плаћање било оправдано.

Закључак да ће централни државни инспекторат рада у догледној будућности имати одређену улогу, међутим, повлачи за собом низ импликација и питања која захтевају опрез. То наравно, не значи да ствари могу да остану у суштини непромењене. Изазов је како државној инспекцији рада поново дати легитимитет тако што ће се показати да независна,

компетентна служба може на најбољи начин да обавља ову функцију на оправдано задовољство свог система клијената. То са своје стране подразумева да улога државе и њене машинерије и механизма интервенисања на радном месту треба да се промени.

Поред традиционалне улоге спровођења прописа која се у све већем броју земаља, иако је још увек присутна, сматра споредном и користи се са више дискреције, постоји и нова улога државе, улога омогућавања, у оквиру које држава утврђује оквир, формулише шире циљеве и пружа упутства и подршку тамо где је то потребно, а затим дозвољава главним учесницима, послодавцима и запосленима, да наставе са послом.

Реагујући на све веће и брже промене у технологији и настојећи да усвоје стратегију делотворнијег проучавања утицаја тих сталних промена и иновација у свету рада, руководиоци инспекције рада су у многим земљама током последњих десетак година, започели непрекидан процес законодавне реформе. Иначе, инспекторати у већем броју земаља стално преиспитују прописе, али брзина усвајања нових прописа у великој мери зависи од намера актуелне власти. Исто тако, у многим државама се примећује снажна тенденција у правцу дерегулације.

Функција давања доприноса у изради законодавства може да делује изненађујуће, будући да у неким земљама инспекторат за рад не може да утиче на израду законодавства у мери у којој би то требало. Сасвим је извесно да, политичари доносе коначне одлуке, иако правници имају важну улогу у читавом процесу, а и социјални партнери и друге групе имају одређеног утицаја. Ипак, многе државе имају добро структуриране механизме који обезбеђују да се у процесу израде законодавства вреднује допринос инспекције рада. То је све допринело развоју законодавства са широком облашћу примене коју спроводе инспектори, свеобухватних обавеза

обезбеђивања заштите на раду и одредби које промовишу управљање безбедношћу и здрављем, на реалистичан начин узимају у обзир предвидљивост ризика и стога захтевају процену ризика.

У добром законодавству треба да постоји равнотежа између потреба за Једнакошћу и универзално применљивим стандардима и потребе да се води рачуна о економски реалном временском року остваривања тих циљева.

Током последње деценије, у многим државама је у области инспекције придодат већи значај проактивним инспекцијским активностима усмереним на превенцију, док је обим реактивних активности смањен. Инспектори све мање врше инспекцију на основу детаљног, прескриптивног и прилично крутог законодавства, а све више прате поштовање и по потреби налажу примену нове врсте законодавства усмереног на циљеве, које ствара услове за поштовање стандарда, које се флексибилније примењује и које омогућава побољшања у условима рада паралелно са одвијањем технолошких промена које утичу на радну средину.

Формулација свеобухватне политике инспекције рада на спровођењу закона, правилан избор из читавог низа стратегија спровођења закона, развој делотворних процедура спровођења закона и уједначеност праксе спровођења закона на националном и све више на међународном нивоу, налазе се на врху дневног реда руководства инспекције рада у многим чланицама МОР-а.

Ове стратегије, процедуре и пракса морају да се позабаве између осталог, постављањем приоритета кроз одређивање ризика, жељеном равнотежом између саветодавних и обавезних елемената спровођења закона, развојем једног флексибилног, класификованог система казни и њиховом делотворном применом, оценом постојећих процедура кривичног поступка, степеном дискреционог права које је на располагању инспекторима, потребом и средствима за обуку да би се ове процедуре и пракса применили и

процедуре контроле ради праћења спровођења политике, било у различитим секторима привреде, или у предузећима различите величине, или у компанијама које имају своје филијале у земљи или у иностранству.⁸⁵

Поред свега, политика спровођења закона мора да произилази из читавог низа основних принципа који су примерени основној улози инспекције рада као социјалног полицајца и заговорника социјалне правде.

Приликом стварања једне политике инспекције рада на спровођењу закона неопходно је држати се читавог низа принципа који би требало, поред осталог да:

- обезбеде подједнаке критеријуме и стандарде за спровођење закона;
- обезбеде доследно спровођење законских одредаба;
- обезбеде подједнаку заштиту радника у сличним ситуацијама;
- искључе привилегије које имају поједини послодавци, јер се не придржавају закона;
- обезбеде заједнички и уједначен приступ истим проблемима;
- обезбеде логичност и доследност при избору приоритета;
- обезбеде доследност у обезбеђењу средстава;
- обезбеде доследност у процедурама;
- обезбеде јасне смернице инспекторима о томе како да користе своје дискреционо право;
- буду јасни, транспарентни, сувисли и да могу да се примењују;
- обезбеде сарадњу са социјалним партнерима; и
- подстакну сарадњу са другим институцијама и учесницима.

⁸⁵ <http://ilolex.> Међународни радни стандарди који се тичу инспекције рада: Главне одредбе, Женева, 1990

6.6. Годишњи извештаји о раду

Члан 19 Конвенције бр. 81 и члан 25 Конвенције бр. 129 утврђују дужност за инспекторе рада или локалне инспекције да централном органу инспекције поднесу извештај о резултатима својих активности.

Извештаји се подnose периодично и општег су карактера. Они ће бити израђени на начин како то буде прописано од стране централног органа и обухватиће питања која, с времена на време, одреди централни орган.⁸⁶

Извештаји о раду се подnose у временским размацама које пропише централни орган, а у одсуству те регулативе биће подношени најмање једанпут годишње.

Централни орган такође може да наведе посебна питања која треба да се обраде. Формулација ових чланова даје државама чланицама приличну слободу у избору облика и садржаја ових извештаја, као и рокова у којима се подnose. Учесталост подношења извештаја се знатно разликује од земље до земље и креће се у распону од једне недеље до годину дана, али у већини случајева извештаји се подnose месечно или тромесечно. У зависности од овлашћења инспектората, периодични извештај може да се односи на следеће:

- рад обављен у периоду на који се извештај односи: број инспекција, путовања ван канцеларије, предузетништва посећена више од једног пута, остале активности, као што је учествовање у колективним преговорима, мирење или решавање спорова, конференције или састанци којима се присуствовало и течајеви обуке и семинари који су организовани;

⁸⁶ Шундерић Б: оп.цит.стр.512.

- сви важни догађаји који су се одиграли на територији: штрајкови и претње штрајковима, уз примедбу колико су озбиљни (трајање и број радника), узрока штрајка, последица за раднике (прекид радног односа, удовољавање захтевима) и економских последица штрајка (због изгубљених радних дана, могућ ефекат за предузеће или предузећа и репрекусије за регион);
- све посебно значајне повреде на раду, уз навођење личних налаза и закључака инспектора;
- релевантни подаци о свим активностима везаним за безбедност и здравље на раду, посебно у вези са превенцијом повреда и обољења;
- исход свих судских поступака или жалби против одлука о принудном спровођењу прописа;
- резултати свих истрага које је наредио виши орган и свих приоритетних пројеката планираних за период на који се извештај односи;
- резултати учествовања у националним програмима или кампањама;
- значајни нови ризици или технолошки проблеми који су уочени;
- посебно позитивне иницијативе у управљању или превенцији које су предузела поједина предузећа.

Месечни и тромесечни извештаји који врло често садрже статистичке податке такође пружају основне информације потребне главној управи за израду годишњег извештаја о раду инспектората.

Међутим, израда периодичних извештаја свакако да одузима инспекторима сувише времена, које би они сигурно могли боље да утроше негде у контроли.Из тих разлога неки инспекторати инсистирају да се локални или регионални извештају достављају само једанпут годишње.Провизорни извештаји могу да се достављају месечно, и у њима се у табеларном облику наводи број извршених прегледа у предузећима, као и

број радника које свако од тих предузећа запошљава, радње које су предузете након посете и резиме активности предузетих у периоду на који се извештај односи.

Обавеза слања годишњег извештаја и стављања тог извештаја на располагање јавности, посебно послодавцима и радницима, представља део обавеза инспектората за рад на пољу информисања.

Иако се признаје потреба да облик годишњег извештаја одговара потребама сваке земље, права сврха истога је, да пружи свеобухватну слику учинка, и још више користи од инспекцијске службе. Стога је у овом случају уједначеност основног садржаја подједнако важна као и код осталих извештаја.

Није неопходно да сви извештаји садрже потпун списак закона и прописа које спроводи служба инспекције рада. Код међународних обавеза, довољно је да први извештај који се доставља МОР-у одмах након ратификовања Конвенције, садржи потпун списак свих ових одредби, а у наредним извештајима се наводе само промене до којих је дошло од подношења претходног извештаја, као што су нове усвојене одредбе или укинуте одредбе. Ипак, било би препоручљиво да се у званичним извештајима повремено наведу све одредбе или да се да преглед свих одредби, на пример сваких пет или десет година.⁸⁷ Треба истаћи да се у члановима конвенција који дефинишу дужности инспектората за рад помињу законске одредбе, што такође укључује и одлуке арбитраже и колективне уговоре. У случају годишњих извештаја, помињу се само закони и прописи. То је иначе, одраз настојања да се избегне непотребно претеривање влада обавезом достављања бројних текстова са ограниченом облашћу примене.

⁸⁷ ILO/EASMAT: Labour statistics based on administrative records: Guidelines for compilation and presentation, Bangkok, 1997.)

Међутим, у државама у којима су услови рада у великој мери одређени колективним уговорима, од којих се неки односе на стотине хиљада радника, неопходно је навести барем најважније уговоре, како би се избегло стварање лажне представе о овлашћењима инспектората за рад.

Од инспектората за рад захтева се неколико категорија статистичких података:

- предузећа где се врши инспекцијски надзор и број запослених радника у том предузећу;
- инспекцијске посете;
- налози за забрану обављања делатности и налози за спровођење закона;
- покренути судски поступци и изречене казнене мере;
- повреде на раду и њихови узроци;
- професионална обољења и њихови узроци; и по могућности,
- број и врста предузећа у којима је прекршен тај закон.

На основу извештаја које је МОР примио, изгледа да до сада није било посебних тешкоћа у састављању ових показатеља. Међутим, оно што забрињава и што постаје проблем, јесте чињеница да се статистика професионалних обољења врло често уопште не појављује у годишњим извештајима, и ако се појављује, непотпуна је.

За то свакако постоје одређени разлози. У неким државама, за здравље на раду, а самим тим и за статистику професионалних обољења, задужен је посебан инспекторат за рад, док безбедност на раду и незгоде на раду спадају у домен инспекције рада. Због неадекватне координације, служба задужена за израду годишњег извештаја, веома често нема приступ статистичким подацима о професионалним обољењима.

6.7. Организациона и квалификациона структура

Инспектората за рад

Законом о министарствима, који је ступио на снагу 15.05.2007.године, уследила је организациона измена Сектора инспекције рада, формирањем Инспектората за рад, као органа у саставу Министарства рада и социјалне политике.

У Инспекторату за рад образоване су уже унутрашње јединице и то:

а) у седишту Министарства,

Одељење за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здравља на раду;

Одељење за студијско-аналитичке послове;

I Одељење инспекције рада у Граду Београду;

II Одељење инспекције рада у Граду Београду;

III Одељење инспекције рада у Граду Београду.

б) изван седишта Министарства,

17 одељења и 8 одсека инспекције рада смештених у окружним подручним јединицама у управним окрузима.

Квалификациона и полна структура државних службеника у радном односу на неодређено време у Инспекторату за рад

Инспекторат за рад има укупно 330 запослених, од чега су два постављена лица- директор, који руководи радом Инспектората за рад, затим

помоћник директора , 291 државни службеник са високом стручном спремом на неодређено време, 1 државни службеник на одређено време и 8 намештеника IV врсте са средњом стручном спремом. Од укупног броја запослених 271 су инспектори рада.

Квалификациона и полна структура запослених у Инспекторату за рад показује да жене чине 49,2%, док мушкарци чине 50,8% од укупног броја запослених.

Узимајући у обзир руководеће функције државних службеника у Инспекторату за рад, равноправност према полу је у потпуности заступљена, јер је исти број запослених жена и мушкараца распоређених на радном месту начелника одељења-шефа одсека, и то по 15.

Старосна структура запослених у Инспекторату за рад је веома неповољна и у просеку износи 48,5 година.⁸⁸

7. ОРГАНИГРАМ ИНСПЕКТОРАТА ЗА РАД

Органиграм је приказан према важећем Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству рада и социјалне политике.

7.1. Општи показатељи рада инспекције рада

у области радних односа

7.2. Потпуни инспекцијски надзори

Инспектори рада су у току 2009.године вршили потпуне инспекцијске надзоре. Контролама су били обухваћени сви радноправни институти и то за

⁸⁸ Извештај Инспектората за рад за 2009.годину, Министарство рада и социјалне политике.)

период од најмање годину дана.Надзори су вршени кроз два сегмента:

- 1) нормативна уређеност области радних односа општим актима послодавца и уговорима о раду, и
- 2) примена одредаба закона, општих аката и уговора о раду, ради остваривања права, обавеза и одговорности запослених у пракси.

Права, обавезе и одговорности из радног односа код послодавца уређују се по правилу колективним уговором, ако су за то испуњени услови прописани законом и ако за то постоји сагласност учесника у закључивању колективног уговора.Колективни уговор закључује репрезентативни синдикат код послодавца и директор послодавца, односно предузетник, а када је послодавац јавно предузеће, односно јавна служба и оснивач, односно орган који он овласти.Колективни уговор мора да буде у складу са законом, као и да буде једнако повољан или повољнији за запослене у односу на закон.

У пракси се врло често показује да се нови колективни уговори ретко закључују, а да постојећи нису усаглашени са Законом о раду.У оваквим случајевима, инспектори рада су у смислу члана 31. Закона о државној управи, указивали послодавцима да општи акт није у сагласности са законом и предлагали да се утврђене неправилности отклоне у законском року, што су послодавци и чинили.

Уколико се нису стекли услови за закључивање колективног уговора, права, обавезе и одговорности могу да се уреде правилником о раду или уговором о раду са сваким запосленим.У овим случајевима остављено је право послодавцу да се определи о акту којим се уређују права и обавезе из радног односа.

Код послодавца са мањим бројем запослених (мање од 10 запослених) права из радног односа најчешће су регулисана уговором о раду.Ови уговори често не садрже све елементе из члана 33. Закона о раду, односно врсту и

опис послова коју запослени треба да обавља, новчани износ зараде и елементе за утврђивање радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запослених, рокове за исплату истих. У овим ситуацијама, инспектори рада су доносили решења којима су налагали послодавцу отклањање утврђене неправилности.

Запажено је да има одређених послодаваца који запошљавају више од десет запослених, а немају донет Правилник о организацији и систематизацији радних места. Контролисани послодавци који су имали донет Правилник, истим нису предвидели организационе делове, врсту посла, као и врсту и степен стручне спреме запослених. И у овим случајевима, инспектори рада су доносили решења којима су налагали послодавцу отклањање утврђених неправилности.

Код 80% контролисаних послодаваца била је образована организација синдиката, те су инспектори рада приликом вршења потпуних надзора, Позивали представнике запослених да присуствују надзорима, тражили од њих да се изјасне о поштовању права запослених из радног односа, као и о томе да ли послодавац поштује одредбе Закона о раду које утврђују право синдиката да му се обезбеде технички, просторни услови и приступ подацима и информацијама неопходних за обављање синдикалних активности у складу са закљученим колективним уговором.

Послодавци су приликом вршења потпуних инспекцијских надзора били кооперативни и прихватили су објашњења законских и других прописа из области радних односа која су давали инспектори рада.

У извештајном периоду извршено је укупно 1.416 надзора, (861 надзор код правних лица и 555 надзора код предузетника) и истим контролама обухваћено је укупно 90.835 запослених. Потпуни инспекцијски надзори вршени су код послодаваца регистрованих за трговину (430 надзора),

индустрију (311 надзора) , грађевинарство (180 надзора) , занатске и личне услуге (128 надзора) , угоститељство и туризам (110 надзора) , саобраћај и везе (68 надзора) .

Ради отклањања утврђених неправилности инспектори рада су након извршених потпуних инспекцијских надзора донели укупно 896 решења у смислу члана 269. Закона о раду- о налагању отклањања утврђених неправилности, 50 указивања у смислу члана 31. Закона о државној управи, и поднели укупно 134 захтева за покретање прекршајног поступка (98 захтева против правног лица и одговорног лица у правном лицу и 36 захтева против предузетника) .

7.3. Делимични инспекцијски надзори

Делимични инспекцијски надзори код послодавца подразумевају контролу одређеног правног института у целости или делимично. Овакве контроле су се показале ефикасним у циљаним и ненајављеним надзорима, посебно у приоритетним и планираним активностима Инспектората за рад за 2009. годину, као и инспекцијских надзора по представкама и жалбама, а којима су утврђене одређене неправилности супротно одредбама Закона о раду. Најчешћи разлози њиховог обраћања били су : поступање послодавца супротно одредбама Закона о раду, општим актима послодавца, као и уговора о раду у случајевима давања отказа уговора о раду, од стране послодавца, супротно случајевима утврђених законом, непоштовања процедуре код давања отказа уговора о раду, невраћање уредно попуњених радних књижица са даном престанка радног односа, неисплаћивање припадајућих зарада, накнада зарада, увећања зарада и других примања на која је запослени имао право сходно одредбама Закона о раду.

Приликом вршења ове врсте надзора уочено је да се институт заснивања радног односа на одређено време користи као «правило» заснивања радног односа код послодаваца који спадају у категорију малих или средњих. Ова појава је нарочито присутна у здравственим установама и то мимо свих правних основа утврђених чланом 37. Закона о раду који регулише област радног односа на одређено време. Инспектори рада, у оквиру својих овлашћења само контролишу да овакав радни однос не траје дуже од 12 месеци непрекидно или са прекидима до 30 дана.

Запажено је да се повећава број субјеката који обављају одређену делатност, а да за то нису регистровани и за чију контролу инспекција рада није надлежна.

На основу оваквих сазнања, инспектори рада обавештавају тржишну или другу надлежну инспекцију.

И даље је веома приметно, да уговори о раду не садрже све елементе из члана 33. Закона о раду, тако да су инспектори рада у таквим случајевима доносили решења којима су налагали послодавцима да се у уговорима о раду утврде сви елементи из наведеног члана.

У извештајном периоду знатан је број случајева да послодавци ангажују за рад лица путем рада ван радног односа у смислу чланова 197-202. Закона о раду. Посебно је у порасту ангажовање лица путем омладинске задруге на пословима који су трајно систематизовани код одређеног послодавца, али на којима у одређеном периоду долази до повећаног обима послова који не траје дуже од 120 радних дана у току календарске године или замене одсутног радника, а који не траје дуже од наведеног периода.

Оваква законска могућност ангажовања лица сигурно је утицала да се смањи број лица која раде на црно. Међутим, проблем се јавља када инспектор рада треба да утврди број дана радног ангажовања лица онда када послодавац

није водио прецизну евиденцију. Тада инспектори рада упућују послодавце да воде евиденције о присутности на раду ових лица, иако сходно позитивним прописима не постоји обавеза вођења ових евиденција, а оне заправо представљају једино релевантно доказно средство за утврђивање трајања оваквог радног ангажовања.

У ове инспекцијске надзоре убрајају се и појачани инспекцијски надзори, односно кампање, организовани од стране Инспектората за рад, а које су изведене на територијама других управних округа или на локалном нивоу.

Ове контроле су биле брзе и ефикасне, а истима је пре свега контролисан радноправни статус затечених лица на раду, све са циљем сузбијања рада на црно.

У току 2009. године инспектори рада су извршили укупно 48.255 делимичних надзора, којима је било обухваћено укупно 177.677 запослених.

Делимични инспекцијски надзори вршени су код послодаваца регистрованих за трговину 18.712, занатске и личне услуге 6.694, угоститељство и туризам 5.583, грађевинарство 2.670, индустрија 1.255, финансијске услуге 862, омладинске задруге 476, образовање, наука, култура 248, итд.

Инспектори рада су на основу извршених делимичних инспекцијских надзора по службеној дужности донели укупно 5.326 решења, којима су наложили отклањање утврђених неправилности, од чега највише решења којима је наложено заснивање радног односа 3.493, измене уговора о раду 1.270, одмори и одсуства 435, враћање уредно попуњене радне књижице 105, престанак радног односа 73, накнада зарада и друга примања 62 итд.

Против послодаваца је поднето укупно 4.867 захтева за покретање прекршајног поступка (1.872 захтева против правног лица и одговорног лица у правном лицу и 2.995 захтева против предузетника).

Највећи број поднетих захтева за покретање прекршајног поступка односио се на послодавце регистроване за трговину 1.692, угоститељство и туризам 1.035, занатске и личне услуге 851, грађевинарство 488, итд.

Поређења ради, инспектори рада су у 2000.години, извршили 21.204 надзора, односно 19.085 надзора покренутих по службеној дужности и 2.119 надзора покренутих поводом захтева странке.⁸⁹

7.4. Захтеви странака

У извештајном периоду инспекторима рада странке су се обраћале са две врсте захтева и то:

- 1) ради одлагања од извршења решења послодавца о отказу уговора о раду и
- 2) ради предузимања мера у циљу остваривања права код послодавца.

7.5. Одлагање од извршења решења отказа

уговора о раду

Запослени коме престане радни однос, а сматра да је решење послодавца незаконито може се захтевом обратити инспекцији рада.

Пре него што се обрати инспекцији рада, лице које је добило отказ мора у року од 90 дана од дана достављања решења којим му је повређено право, да поднесе захтев за заштиту права надлежном суду. Уз захтев за одлагање од извршења решења, запослени је дужан да приложи инспекцији примерак

⁸⁹ Извештај о раду, Сектор инспекције рада, Министарство за рад и запошљавање, 2000.)

тужбе коју је поднео суду.

Захтев за одлагање од извршења решења запослени може да поднесе инспекцији рада у року од 30 дана од дана покретања спора пред судом.

Веома је важно нагласити, да је овај рок преклузиван, и уколико га странка прекорачи, односно не поднесе захтев у оквиру тог рока, инспектор рада ће одбацити захтев као неблаговремени.

Инспектор рада, на основу списка предмета, цени да ли је очигледно повређено право запосленог и да ли треба одложити извршење решења послодавца. ако утврди да је право запосленог очигледно повређено, инспектор рада доноси решење којим одлаже од извршења решење послодавца. Решење о отказу уговора о раду одлаже се до доношења правоснажне судске одлуке. Запослени се, по решењу инспектора, до доношења судске одлуке враћа на рад. Инспектор је дужан да донесе решење у року од 15 дана од дана подношења захтева запосленог за одлагање решења о отказу уговора о раду.

7.6. Захтеви којима су странке тражиле предузимање мера у циљу остваривања права код послодаваца

Најчешћи разлози за обраћање запослених инспекцији рада били су: поступање послодаваца супротно одредбама Закона о раду, општим актима послодаваца, као и уговорима о раду, и то у случајевима премештаја запосленог са једних на друге послове без достављања писмене понуде измењених услова рада, непоштовање процедуре код давања отказа уговора о раду, невраћање уредно попуњене радне књижице на дан престанка радног односа, неисплаћивање припадајућих зарада, накнада зарада, увећаних зарада и других примања, неуплаћивање пореза и доприноса на обавезно социјално

осигурање, неисплаћивање накнада зарада запосленима који се налазе на породилском одсуству и одсуству ради неге детета.

По захтевима странака вршени су надзори код назначених послодаваца. Приликом вршења ових надзора било је појава некооперативности послодаваца и покушаја истих да оправдају своје незаконито понашање и кршење одредаба Закона о раду.

Оно што је карактеристично за све ове захтеве је, да се запослени обраћају инспекцији рада тек када добију отказ уговора о раду. Код запослених постоји велики страх од губитка посла, тако да, док су у радном односу исти толеришу сва кршења њихових права, а нарочито она у погледу рада дужег од пуног радног времена, као и неевидентирање и неплаћање истог. И даље су присутни случајеви да поједини послодавци фактички не раде, иако поступак стечаја или ликвидације није покренут, тако да запослени фактички не раде код послодавца, а њихов радноправни статус није решен.

Овде не може да се говори о радном односу, јер нема основног елемента – рада запосленог, те тако они не могу остварити право на зараду, без њихове директне кривице, али чињеница је да и не дају отказ послодавцу због тога што послодавац не извршава своје обавезе у односу на запосленог.

Послодавци не отказују уговор о раду по било ком основу и то из разлога што немају финансијских могућности да запосленима исплате отпремнине у складу са Законом о раду. У оваквим случајевима инспекција рада нема правне аргументе да наложи послодавцу предузимање одређених мера, осим да запослене упути на судску надлежност ради остваривања права из радног односа, уз доказивање запосленог да постоји искључива кривица послодавца за онемогућавање да запослени оствари основна права из радног односа.

У току 2009.године , инспекцији рада се писменим захтевом за интервенцију обратило укупно 9.104 лица , (7053 лица је поднело захтев против правног лица и одговорног лица у правном лицу и 2051 захтева против предузетника).

По поднетим захтевима донето је укупно 1.878 решења у смислу члана 269. Закона о раду којима је наложено отклањање утврђених неправилности, донета су укупно 2.725 закључка (1.252 закључка о одбацивању захтева, 1.246 закључка о обустави поступка, 111 закључака о прекиду поступка, 53 закључка о дозволи извршења решења и 63 закључка о изреченој новчаној казни), поднет је укупно 941 захтев за покретање прекршајног поступка (640 захтева против правног лица и одговорног лица у правном лицу и 301 захтев против предузетника) , поднето је 8 кривичних пријава (7 против правног лица и одговорног лица у правном лица и 1 против предузетника) и изречено је 20 мандатних казни (5 против правног лица и одговорног лица у правном лицу и 15 против предузетника) , 8.935 пружања правне помоћи, 102 указивања (у складу са чланом 31. Закона о државној управи) , 564 превентивних поступања, такође у складу са чланом 93. Закона о државној управи.

7.7. Захтеви Агенције за приватизацију

У Случајевима када је Агенција за приватизацију у обављању послова контроле поступка приватизације дошла до сазнања да се у одређеним субјектима приватизације не примењују прописи којима се уређују права , обавезе и одговорности запослених из области радних односа, Инспекторату за рад , Министарства рада и социјалне политике , достављани су непосредно захтеви за вршење надзора у складу са одредбама Закона о раду.

Захтеви Агенције су прослеђивани на надлежност месно надлежној инспекцији рада по окрузима, која је у оквиру законских овлашћења вршила надзоре код послодавца и предузимала законом прописане мере, а о чему је истовремено обавештавана и Агенција.

Сектору контроле Агенције за приватизацију, у току поступка контроле над извршењем одређеног закљученог уговора о купопродаји, упућују се приговори који за предмет имају примедбе које се односе на непоступање у складу са прописима из области радних односа у субјекту приватизације. Посебан је осврт на следеће околности:

- постојање неправилности у погледу поштовања колективних уговора који су закључени са предузећем и других радноправних прописа,
- постојање повреда одредби Закона о раду којима се уређује питање зарада, накнада зарада и друга примања и свако постојање основане сумње да се у субјекту приватизације поступа супротно прописима из области радних односа.

Утврђено чињенично стање по инспекцијском надзору доставља се Агенцији за приватизацију ради прикупљања доказа у поступку праћења извршења обавеза из закљученог уговора, а ради предузимања потребних мера и активности у оквиру надлежности истог Сектора.

У току 2009. године, Инспекторату за рад је поднето укупно 25 захтева за инспекцијским надзором од стране Агенције за приватизацију.

7.8. Предузете мере у вршењу надзора у области радних односа

У инспекторату за рад у извештајном периоду за 2009. годину, из радних односа, предузимане су мере и активности са примарним циљем да се

обезбеди поштовање Закона о раду , односно да се смањи број повреда закона и других прописа који регулишу област радних односа.

Укупан број инспекцијских надзора из области радних односа у 2009.години, и по службеној дужности и по захтеву странака био је 40.222.При томе, укупан број надзора по службеној дужности износи 30.580.

Укупан број надзора по захтевима странака износи 9.642.

Од укупног броја захтева, поднето је захтева по члану 271. Закона о раду, укупно 838.Познато је да се члан 271. Закона о раду , односи на одлагање од извршења отказа уговора о раду од стране послодавца, а у виду решења које доноси инспектор рада када је очигледно да је повређено право запосленог.

Веома је важно нагласити да је у наведеном периоду било много више отказа од истакнутог броја, али је инспекција рада вратила на рад само тај број , разматрајући сваки појединачан случај отказа, а да се други радници нису обратили инспекцији рада из бројнихг разлога.Као што је и истакнуто раније , од стране Агенције за приватизацију је поднето само 25 захтева.

Приликом извршених контрола број запослених обухваћених том приликом износио је 268.682. Такође, број лица која су радила на црно, односно без регулисаног радног односа, је био 10.448.Након извршеног инспекцијског надзора , послодавци су закључили уговор о раду са 7.517 радника, при чему су остали из других разлога прекинули такав рад.

Због кршења одредаба Закона о раду , по разним основама , против несавесних послодаваца је поднето укупно 5.942 захтева за покретање прекршајног поступка.Такође, у истом периоду против 22 послодавца поднете су кривичне пријаве.У исто време, инспекција рада је изрекла 52 мандатне казне , чији укупан збир износи 420.000,00 динара.

Исто тако , инспекција рада је у наведеном периоду донела 7.623 решења по члану 269. Закона о раду – отклањање утврђених повреда закона. У наведеном периоду , мера пружања правне помоћи странкама је било 32.450 , које у свакодневном раду и преко организованих дежурстава пружају инспектори рада.

Коначно у том периоду , указивања по члану 31. Закона о државној управи , односно по члану 93. наведеног закона , било је 467 , а превентивног поступања по члану 93. Закона о државној управи , било је 1.981.

Мере инспекције рада, у току вршења инспекцијског надзора, огледају се кроз превентивни и репресивни приступ.Превентивни приступ огледа се кроз сарадњу са послодавцима и њиховим представницима давањем савета и смерница, а у циљу доследне примене одредаба Закона о раду.Репресивне мере инспекције рада огледају се у доношењу решења о налагању отклањања утврђених повреда Закона о раду, подношењу захтева за покретање прекршајног поступка , подношењу кривичних пријава и изрицању мандатних казни.

7.9. Приказ активности Одељења за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здрављу на раду

У Одељењу за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здрављу на раду, поред начелника послове обавља још 6 извршилаца. Од укупног броја запослених на неодређено време, три су жене. Одељење за другостепени управни поступак у области радних односа и безбедности и здравља на раду обавља послове који се односе на решавање у другостепеном управном поступку из области радних односа и безбедности и

здравља на раду; припрему предлога решења којима се одлучује о предлогу за понављање поступка окончаног другостепеним решењем и којима се мења и поништава решење у вези са вођењем управног спора и одлуком Врховног Касационог суда Србије из области радних односа и безбедности и здравља на раду; припрему предлога решења којим се поништава и укида решење по основу службеног надзора и израда одлука о жалбама у свим случајевима прописаним Законом о општем управном поступку; припрему предлога одговора на тужбу којом се покреће управни спор пред Врховним Касационим судом Србије из области радних односа и безбедности и здравља на раду ; припрема одговоре поводом захтева странака – представки из области радних односа и безбедности и здравља на раду ради достављања на поступање стварно и месно надлежним првостепеним органима; учествује у изради годишњег извештаја и планова рада Инспектората за рад (месечни , квартални , годишњи) и осталих извештаја и информација у вези са радом Инспектората за рад , остварује контакте са социјалним партнерима, разним стручним установама и обавља друге послове које одреде директор и помоћник директора Инспектората за рад.⁹⁰

7.9.1. Рад на црно (фактички рад)

Радно законодавство одређује да је радни однос правни однос између радника и послодавца чију садржину чине права , обавезе и одговорности која почињу да се остварују даном ступања на рад.

Радни однос се успоставља закључењем уговора о раду у писменом облику , а права и обавезе се остварују ступањем радника на рад. Тако радни однос има уговорни и статусни карактер.

⁹⁰ Министарство рада и социјалне политике, Правилник о организацији и систематизацији радних места , Београд,2009.године).

Насупрот томе стоји фактички рад или рад на црно који се може дефинисати као однос рада и запослења у коме законски основ заснивања радног односа не постоји или је престао да постоји , али у коме радник стварно испуњава своје радне обавезе на прописан и редован начин.

Зато онеме ко ради на такав начин, рад може престати у свако доба саопштавањем да више не долази на посао. Фактички рад означава посед права из радног односа , а не правни однос.

Примат једног облика рада над другим је одраз економске снаге једне државе и њене моћи да легислативом сузбије сваки облик експлоатације права на рад.

У том смислу наше радно законодавство предвиђа:

- када запослени са послодавцем није закључио уговор пре ступања на рад, на снагу ступа правна фикција да је радник у радном односу на неодређено време од дана почетка рада;

- уколико у уговору о раду није утврђено време трајања радног односа на одређено време, сматра се да је радник у радном односу на неодређено време од дана ступања на рад;

- ако уз претпоставку да је радни однос на одређено време заснован у складу са Законом, по истеку времена на које је заснован, запослени настави да ради најмање пет радних дана , Закон послодавцу налаже да је дужан да са запосленим заснује радни однос на неодређено време, почев од наредног дана када је истекло време на које је заснован радни однос на одређено време.

Истовремено, предвиђене су високе новчане казне за послодавце који користе рад радника супротно одредбама Закона о раду.

Објективне последице фактичког рада огледају се у немогућности таквог лица да оствари било које право из рада, постојању сталног ризика од повређивања без последица по послодавца, немогућности остварења права на

здравствену заштиту, те непостојање социјалне сигурности у позним годинама живота, с обзиром да за време рада нису пријављени на обавезно социјално осигурање.

Држава у којој је фактички рад заступљен губи на два начина. Као прво, послодавци не плаћају порезе и доприносе из зараде што су знатна средства. Такође, уколико се овакво понашање послодавца неби адекватно санкционисало, то би деловало контрапродуктивно у односу на послодавце који поступају сагласно прописима.

Као друго, уз смањени прилив наведених средстава расте притисак на социјална давања која опет изискују повећано трошење буџетских средстава за те намене.

Општепозната ствар је да велики утицај на појаву фактичког рада у нашој држави има транзиција друштвено-економског система, као и урушавање система вредности.

Истовремено, нарасла је понуда радне снаге у односу на тражњу, велики је број малих послодаваца чије познавање законских прописа у овој области није на завидном нивоу, иако и ту има знатне разлике у географским подручјима. У подручјима у којима је постојала традиција приватног предузетништва (север Републике), много је већа радноправна дисциплина и поштовање Закона у односу на друге делове земље (посебно југ државе) .

Према планираним и приоритетним активностима Инспектората за рад, одељења и одсека у окружним подручним јединицама и граду Београду, у циљу сузбијања рада на црно , организовани су и изведени поред редовних надзора по службеној дужности и појачани инспекцијски надзори , који подразумевају надзор у одређеној делатности на локалном нивоу (на територији свог округа) са учешћем већег броја инспектора.

Појачани инспекцијски надзори врше се у току радног времена , у поподневним часовима и ноћу.

Према подацима инспектората за рад , рад на црно најзаступљенији је у трговини , грађевинарству, занатству, угоститељству, индустрији итд.

Без обзира на социјално – демографске карактеристике које утичу на учешће у непријављеном раду, понеки меки фактори могу такође да допринесу да људи одлуче да раде на непријављеној основи.Ови меки фактори се могу дефинисати на два начина: с једне стране друштво прихвата непријављен рад, на шта такође утиче и то у којој мери различите државе дестимулишу ову појаву.С друге стране , менталитет појединаца , када је у питању спремност да не поштују норме , игра исто тако важну улогу.У стварном животу ова два начина су у тесној вези, али је врло тешко прецизно оценити колико се они међу собом преплићу.

Широм Европске Уније, више од половине опште јавности (55%) је оценило да је ризик да се непријављен рад открије прилично или врло мали.Насупрот томе, једна трећина свих испитаника очекује приличан или врло висок ризик да буду откривени уколико раде у непријављеном сектору. Око 12% су изјавили да нису у стању да процене колики је ризик да се непријављен рад открије.⁹¹

За фактички рад се најчешће регрутују млади, неквалификовани радници, највише до средње стручне спреме, запослени без редовних зарада, незапослени преко 40 година живота и више, примаоци новчаних накнада , социјалне помоћи и сл.Иако су послови које ова лица обављају најчешће високоризични, тешко их је пронаћи, јер у великом броју случајева између Овако ангажованог радника и послодавца постоји спрега.Ово је посебно изражено у делатности грађевинарства, па се током целе године и обављају

⁹¹ Специјални Евробарометар, Студија изводљивости о директном испитивању о непријављеном раду (VC/2008/0276.) 2008.Копенхаген).

редовни и појачани инспекцијски надзори.

Приоритетни задатак Инспектората за рад је сузбијање рада на црно. У циљу боље контроле послодавца, нарочито оних где је фактички рад најзаступљенији, од стране министарства, организован је сменски рад инспектора рада, како би се проверило да ли послодавци у поподневној смени ангажују лица без закљученог уговора. Карактеристично је, да су у последњих годину дана , налози инспектора рада за заснивање радног односа, извршавани у највећој мери у кратком року, чак и пре истека рока који им је наложен решењем, а највише због страха од високих износа новчаних казни. Међутим, посебан проблем представља ситуација у којој лице затечено на раду, саучествује са послодавцем у непријављивању на обавезно социјално осигурање. Ово на начин да затечени својом изјавом истиче да је са радом почео пре пар дана и да је закључио уговор о раду са послодавцем , али да се уговор о раду не налази у објекту надзора, јер је пријављивање на обавезно социјално осигурање у току. Како није предвиђена обавеза регистрације уговора о раду код одговарајуће државне институције, послодавац и лице затечено на раду, накнадно закључују уговор о раду у коме је антидатиран датум закључења уговора. На овај начин се стиче утисак да је формално све у реду.

Фактички рад запослених , послодавци најчешће правдају пробним радом , односно потребом да се провере радне способности радно ангажованог , пре заснивања радног односа. Рад на црно се правда одбијањем запосленог да са послодавцем закључи писани уговор о раду и његовом жељом да му се увећа зарада за износ припадајућих пореза и доприноса којих је послодавац ослобођен ангажујући лица да раде на црно.

Утврђене су екстремне ситуације када лице затечено на фактичком раду код послодавца одбије да заснује радни однос по интервенцији инспектора рада и

престаје са радом, а све то у циљу задржавања неких других права остварених ван радног односа (новчана накнада, статус избеглице, корисници породичне и инвалидске пензије).

У последње време , све је чешћи случај да послодавци-предузетници пре прибегавају гашењу привредног субјекта, него извршавању законских обавеза према запосленом, јер није прописана обавеза предузетника да измири све обавезе према запосленима (око отказа уговора о раду, уплате пореза и доприноса, исплате зараде, враћање уредно попуњене радне књижице,) пре него што Агенција за привредне регистре изврши брисање тог послодавца из регистра активних предузетника.

Такође, уочљива је тенденција да послодавци институт радног односа на одређено време, који је карактеристичан за сезонске послове и повећани обим посла, користе супротно одредбама закона јер ангажују лица на пословима који су трајног карактера.

На исти начин се злоупотребљавају и уговори о привременим и повременим пословима, јер се углавном не закључују за послове који су по својој природи такви да не могу трајати дуже од 120 радних дана у календарској години. Поред тога, предвиђене су високе новчане казне за послодавце који користе рад радника супротно одредбама Закона о раду, јер се истовремено подносе захтеви судији за прекршаје због ангажовања радника на црно.

Инспекторат за рад прати све фазе у току процесуирања по захтевима за покретање прекршајног поступка , а захваљујући успешној сарадњи са Мини старством правде и органима за прекршаје.

У циљу сузбијања рада на црно , паралелно са радом инспекције рада, реагују и порески органи на обавештења инспектора рада да послодавац запосленом није уплатио припадајуће порезе и доприносе.

Преглед укупних резултата рада на црно на територији Републике
Србије у 2007. 2008. и 2009. годин

| Година | Укупан бр. Надзора | Бр. Лица обухваћених надзором | бр. Лица затечених на црно | бр. Лица са којима је по надзору заснован радни Однос |
|--------|-----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 2007. | 48.255 | 268.682 | 10.448 | 7.517 |
| 2008. | 42.595 | 306.416 | 9.054 | 6.394 |
| 2009. | 40.222 | 357.498 | 5.734 | 4.178 |

На основу наведених пареметара примећује се тенденција смањења броја лица која су у вршењу инспекцијског надзора затечена без уговора о раду, тј. која су ангажована на црно. Овом смањењу, највише је допринела учестала и појачана контрола привредних субјеката од стране инспекције рада.

У циљу даљег смањења неопходно је:

- обезбедити изменом прописа да се закључени уговори о раду региструју код надлежног државног органа, да би се спречиле злоупотребе које постоје у пракси са избегавањем закључивања уговора односно са његовим антидатирањем,

- уредити јединствени информациони систем, и створити услове за електронску комуникацију свих државних субјеката који учествују у сузбијању рада на црно,
- убрзати прекршајни поступак судова и омогућити формирање прекршајног органа у оквиру Инспектората за рад,
- у практичном деловању инспекцијских органа на нивоу Републике Србије омогућити формирање заједничког тела свих инспекцијских органа како би се ефикасније планирали и спроводили заједнички инспекцијски надзори.

7.9.2. Нормативно уређење у области безбедности и здравља на раду

Безбедност и заштита здравља на раду, према принципима Уједињених нација, Светске здравствене организације и Међународне организације рада, представља темељно право човека.

Према дефиницији МОП-а, безбедност и здравље на раду јесте дисциплина која се бави унапређењем услова рада и радне средине, превенцијом повреда на раду, професионалних болести и болести у вези са радом, заштитом и унапређењем здравља запослених.⁹²

Доношењем Закона о безбедности и здрављу на раду у новембру 2005.године, започет је процес усклађивања националног законодавства с прописима Европске Уније, извршено је усаглашавање са Општом директивом 89/391/ЕЕЗ о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља радника на раду, као и са ратификованим конвенцијама МОП-а у овој области.

⁹² Национална стратегија развоја безбедности и заштите здравља на раду.Београд:Савет за заштиту на раду Републике Србије; 2002.Доступно са: URL: www.arhiva.srbija.gov.yu/vesti/2002-02/12/323838.html).

Успостављање и изграђивање система безбедности и здравља на раду подразумева деловање и интеракцију више чинилаца, више елемената система у овој области: законодавство, инспекција, осигурање, послодавци, службе медицине рада, лица задужена за безбедност и здравље на раду, представници запослених, синдикати, образовање, научноистраживачки рад, информисање и друго, а све ради спровођења и континуираног унапређења безбедности и здравља на раду.⁹³

Права, обавезе и одговорности у вези са безбедношћу и здрављем на раду, могу се ближе уредити колективним уговором код послодавца, општим актом послодавца или уговором о раду.

У погледу нормативног уређења права и обавеза у области безбедности и здравља на раду, све је мањи број послодаваца који права и обавезе у области безбедности и здравља на раду уређују колективним уговорима у процесу социјалног дијалога са синдикатима. Као проблем често се јавља сукоб између послодавца и синдикалне организације услед чега не постоје услови за преговоре око закључивања нових колективних уговора. У таквим ситуацијама, дешава се и да послодавац откаже колективни уговор, те да по истеку отказног рока, права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду уреди посебним правилником, јер преговори око закључивања новог колективног уговора нису успели и нема изгледа да ће се наставити.

У таквој ситуацији синдикална организација остаје по страни а послодавац сам уређује права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду. Такође, уочено је да је код релативно малог броја послодаваца организован синдикат и да се веома често као разлог, за то да се права, обавезе и одговорности уреде општим актом, наводи и то да је ограничено

⁹³ Косић С: Нова стратегија Европске Уније у области заштите здравља и безбедности на раду за период од 2002. до 2006. године, Београд, Заштита, 2003.)

време важења колективног уговора код послодавца.

Ово свакако није добар тренд и он указује на неједнаку снагу социјалних партнера и немогућност организовања истинског социјалног дијалога.

Послодавци који немају синдикалне организације а имају више од 10 запослених , по правилу су права, обавезе и одговорности у овој области уредили посебним правилником. Оно што представља проблем то је недовољно прихваћен став да се безбедност и здравље на раду, као право из радног односа, може уредити и Правилником о раду, као и недовољна разрађеност и прилагођеност ових аката конкретном послодавцу и условима рада код њега. Општи акти најчешће садрже само преписане или парафразиране одредбе Закона о безбедности и здравља на раду, без њиховог даљег прецизирања и прилагођавања конкретном радном процесу.

Код послодаваца који немају опште акте у области безбедности и здравља на раду, права и обавезе у овој области уређују се уговорима о раду. Најчешће су то уобичајене формулације које у општем смислу обавезују послодавца и запосленог да предузимају законом прописане мере у области безбедности и здравља на раду.

С обзиром на бројне прописе у области безбедности и здравља на раду који су донети током 2009. године, неопходно је и њихово имплементирање у акте послодавца.

У поступцима надзора најчешће утврђени недостаци , односно неправилности у примени института нормативног уређења безбедности и здравља на раду су:

- послодавац није утврдио права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду,
- да је код послодавца општи акт (Правилник) донео директор и ако је код послодавца образован управни одбор, и

- да послодавац, који је уредио права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду, није утврдио посебна права, обавезе и мере у вези са безбедношћу и здрављем на раду младих, жена које раде на радном месту са повећаним ризиком, инвалида и професионално оболелих.⁹⁴

7.9.3. Акт о процени ризика (квалитет , налагање измена)

Инспектори рада су у току 2009.године у поступцима инспекцијских надзора , посебну пажњу поклањали делу надзора који се односи на вршење процене ризика и доношење акта о процени ризика⁹⁵ што је за последицу имало побољшање стања у примени овог института у односу на претходни период.

Овакав начин рада допринео је да велики број послодаваца буде упознат са обавезом и процедуром за доношење акта о процени ризика.

Када је у питању стање у примени овог института Закона о безбедности и здравља на раду, оно се може посматрати са два аспекта:

- кроз број послодаваца који су у овом извештајном периоду донели акт о процени ризика ,
- кроз квалитет акта о процени ризика, односно његов садржај и форму, као и кроз анализу и оцену да ли је акт о процени ризика израђен у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду, односно да ли је процена ризика на радном месту у радној околини извршена у свему у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

⁹⁴ Закон о безбедности и здрављу на раду, "Службени гласник РС" бр. 101/2005., члан 6).

⁹⁵ Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини, "Службени гласник РС", бр.72/06.)

Један од разлога за спорост у изради аката је тај што се највећи број послодаваца определио да поступак доношења акта повери стручним лицима из овлашћених правних лица, или предузетницима са лиценцама у области безбедности и здравља на раду, којих има мало, а закључили су знатно већи број послова за израду аката од оног броја који могу у прихватљивим роковима квалитетно да израде.Због тога се налазимо у ситуацији да поједини послодавци, без своје кривице, знатно касне са доношењем аката о процени ризика.Када је реч о квалитету акта о процени ризика он је различит и зависи од начина његове израде и доношења, односно зависи од тога да ли је процену ризика, у смислу члана 37. став 3. Закона, извршио сам послодавац, да ли су процену ризика извршила лица из редова запослених код послодавца са стручним лицем које има положен стручни испит о практичној оспособљености за обављање послова безбедности и здравља на раду и од тога да ли је послодавац за вршење процене ризика ангажовао правно лице, односно предузетника са лиценцом за обављање послова безбедности и здравља на раду.Степеновање ризика пружа могућност да се процени и прихватљивост ризика, као и да се сагледају приоритети у примени мера превенције и контроле ризика с обзиром на препоручене мере и активности у односу на процењени ризик и његову прихватљивост.Смернице Европске Уније такође препоручују радње које следе након доношења закључка у зависности од висине процењеног ризика.⁹⁶

Други проблем који је још значајнији, са аспекта примене аката о процени ризика, тиче се великог броја надостатака донетих аката, због чега долазимо у ситуацију да послодавци формално имају акт о процени ризика, али тај акт не одсликава стварно стање, нити опредељује правац активности

⁹⁶ European Commission, Public Health and Safety at Work Directorate.Guidance on risk assessment at work.Luxembourg: EC; 1996.)

послодавца ка смањењу постојећих ризика, па је као такав, сам акт и непримењив.

Многи послодавци, па и процењивачи ризика, нису схватили суштину овога акта, већ су само само формално спровели прописану процедуру сматрајући, да су на тај начин извршили законску обавезу. Из тог разлога, већ је евидентно да ће бити много проблема у пракси због немогућности примене аката о процени ризика за које су послодавци често издвојили велика финансијска средства, а процена ризика им је предочена као једнократна обавеза коју су на овај извршили.

Неки од најчешћих недостатака донетих аката о процени ризика су следећи:

- при процени ризика не узимају се у обзир сви послови који се обављају у оквиру радног места,
- анализом се не обухватају сва опрема за рад која се користи,
- процена ризика се врши без претходних анализа и непосредног увида у радни процес,
- не прави се анализа узајамног односа више радних места која може утицати на промену нивоа ризика на сваком од њих,
- да се у акту о процени ризика преписују листе опасности и штетности из Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини, без стварне анализе свих послова и препознавања опасности и штетности које се појављују при обављању истих,
- у тимове за процену ризика се не укључују запослени са практичним знањем,
- актом се не дефинишу потребна средства и опрема за личну заштиту запослених на раду,
- акт не садржи мере за смањење ризика,

- запослени се не укључују у систем процене ризика, не само при његовој анализи и изради, већ и по његовом доношењу, те често не знају ни да је акт донет и сл.

С обзиром на овакву ситуацију сматрамо неопходним додатно едуковање лица која се баве проценом ризика и социјалних партнера, како би се квалитет аката о процени ризика поправио и како би правилном проценом ризика и сталним праћењем и кориговањем предвиђених мера степен безбедности и здравља запослених на раду био што већи.

7.9.4. Радна места са повећаним ризиком

Иако је знатан број послодаваца извршио процену ризика на радном месту у радној околини, релативно је мали број оних који су утврдили да постоје радна места са повећаним ризиком.

Разлози за наведено су следећи:

- у релативно добром стању безбедности и здравља на раду на радним местима у радној околини већине послодаваца и реалној процени ризика од стране стручног лица и других лица која су учествовала у спровођењу поступка процене ризика,
- у недовољно стручном приступу, од стране процењивача, спровођењу поступка процене ризика која се заснива на непрепознавању и неутврђивању свих опасности и штетности на радном месту у радној околини, углавном због тога што се препознавање и утврђивање опасности и штетности не врши непосредним посматрањем и праћењем процеса рада на радном месту, односно због тога што се процена ризика врши без присуства процењивача на радним местима

("са дистанце") , као и због тога што при утврђивању података о опасностима и штетностима процењивачи не полазе од реалног постојећег стања безбедности и здравља на раду, које проистиче и из важећих стручних налаза о извршеним прегледима и испитивањима средстава за рад, извршеним испитивањима услова радне околине , из упутстава за безбедан рад, као и из прописане документације за употребу и одржавање, односно паковање, транспорт, коришћење и складиштење,

- у различитом приступу , од стране процењивача, спровођењу поступка процене ризика, што за последицу има да је апсолутно исто радно место код једног послодавца утврђено као радно место са повећаним ризиком а код другог није, с тим што се мора нагласити да је ова појава нарочито изражена у случајевима када су за вршење процене ризика ангажована правна лица, односно предузетници са лиценцом.⁹⁷

Може се углавном приметити да су радна места са повећаним ризиком најчешће утврђивана код послодаваца који се баве извођењем грађевинских радова , производњом хемикалија , производњом експлозива и пиротехничких средстава, експлоатацијом шума, као и у комуналним делатностима.

Најчешћи недостаци акта о процени ризика за радна места са повећаним ризиком, односе се на то да је послодавац утврдио радна места са повећаним ризиком а да исти, при томе није прибавио , односно затражио став Службе медицине рада, о посебним здравственим условима које морају да испуњавају запослени. Такође, актом о процени ризика послодавац није дефинисао средства и опрему за личну заштиту на раду , којим би процењени ризици , на радном месту са повећаним ризиком , били сведени на најмањи степен,

⁹⁷ Извештај о раду Инспектората за рад, Министарство рада и социјалне политике, Београд, 2009. стр. 61).

односно исти се отклонили или спречили. Дефинисано је пет нивоа ризика који одређују интезитет ризика и опсег мера које треба предузети, укључујући и мере заштите здравља запослених које су у надлежности специјалисте медицине рада, тј. здравствени надзор.⁹⁸ Код првог нивоа ризик од оштећења здравља је безначајан и занемарљив, погоршање стања услова рада се не очекује, а даље мере заштите нису потребне. Други ниво ризика представља прихватљив ниво ризика, при чему одређена опасност по оштећење здравља постоји, али не постоји реална могућност оштећења здравља с трајним последицама. Трећи ниво ризика представља стање у коме су ризици ограничени мерама заштите, али постоји могућност да постојеће мере безбедности на раду закажу. Ризик је присутан и могућ и зато су потребне мере за побољшање заштите. У овом случају постоји опасност од оштећења здравља, а код неких изложених могуће су чак и сметње. Због тога је неопходно праћење здравственог стања, па обично ова категорија ризика одређује и утврђивање радних места с повећаним ризиком.⁹⁹ Посебни захтеви рада у односу на квалитет физиолошких функција, старост и пол сврставају радно место где такви захтеви постоје у ову категорију ризика. Категорије 4. и 5. у пракси неби требало да постоје уколико се послодавци придржавају законских прописа.

Четврти ниво ризика представља стање у коме сигурно код већине изложених постоји опасност од оштећења здравља и зато се захтева хитно предузимање нових мера за побољшање заштите или побољшање постојећих мера.

У пету категорију спадају радни процеси у којима нпр. штетности прелазе законски одређене максималне дозвољене границе.

⁹⁸ Богади-Шаре А. Улога специјалисте медицине рада у изради процене опасности: Приједлог методе анализе ризика обзиром на здравствене учинке. Зборник радова с Течаја трајног усавршавања лијечника „ Улога специјалисте медицине рада у процјени опасности оштећења здравља у радним увјетима“, 22-23.01.1999; Загреб, Хрватска.

⁹⁹ Институт за медицину рада Србије „ Др Драгомир Карајовић“, Метод за процену ризика на радном месту и у радној околини, Еко центар, Београд, 2008. стр 64).

Послодавци углавном, запослене распоређене за обављање послова на радним местима са повећаним ризиком, упућују на претходне лекарске прегледе, као и на периодичне лекарске прегледе на начин и по поступку утврђеном Правилником о претходним и периодичним лекарским прегледима запослених на радним местима са повећаним ризиком.

Праћењем издатих извештаја о извршеним периодичним лекарским прегледима од стране службе медицине рада, утврђено је да се дешава да запослени не испуњавају здравствене услове за обављање послова на радном месту са повећаним ризиком.

За овако утврђене неправилности, инспектори рада су доносили решења да се запослени распореде на друго радно место. Међутим, дешава се да служба медицине рада донесе оцену здравствене способности запосленог, квалификујући да је способан за обављање послова свога радног места, нпр. за рад на висини, управљање виљушкарком, итд.

Инспектори рада су у таквим случајевима доносили решење о забрани рада наведених послова, а послодавци су са запосленима закључили анекс уговора о раду за обављање послова у складу са његовим здравственим способностима.

Додатни проблем је када служба медицине рада за радно место са повећаним ризиком донесе оцену здравствене способности, а при вршењу периодичних лекарских прегледа запослених на основу те исте оцене назначи, да оцена радне способности није донета по здравственим условима приложеним од стране послодавца, већ по законским прописима и стручно медицинским ставовима важећим у медицини рада, па се поставља питање, шта значи оваква формулација, као и да ли постоји могућност да се иста на наведени начин формулише.

7.9.5. Повреде на раду

Циљ политике надзора у области безбедности и здравља на раду, је пре свега спречавање повреда на раду и професионалних обољења, а заснива се на покретању низа активности у више области деловања као што је, на пример , успостављање одговорности послодавца у свим фазама рада, примена превентивних мера у свим облицима рада и технолошким фазама рада, процена ризика и управљање истим на свим местима рада, оспособљавање запослених за безбедан и здрав рад, праћење њиховог здравственог стања, праћење параметара услова радне средине и слично.

Оваква политика инспекције рада оправдана је из најмање два разлога и то су:

- ради вршења надзора у погледу конкретне повреде на раду на лицу места, са циљем да се такве повреде више не дешавају и
- да би се устројила што тачнија евиденција о повредама на раду, које су се догодиле на подручју целе државе, чијом анализом би били утврђени најчешћи узроци и извори повређивања, као и планирање будућих надзора који ће бити усмерени у правцу отклањања уочених ризика.

Повредом на раду , која је дефинисана чланом 22. Закона о пензијском и инвалидском осигурању¹⁰⁰ сматра се повреда осигураника која се догоди у просторној, временској и узрочној повезаности са обављањем посла по основу кога је осигуран, проузрокована непосредним и краткотрајним механичким, физичким или хемијским дејством, наглим променама положаја тела, изненадним оптерећењем тела или другим променама физиолошког стања организма. У случају када се догоди тешка, смртна или колективна повреда на раду или повреда због које запослени није способан за рад више од три узастопна радна дана , послодавац је дужан да исту пријави

¹⁰⁰"Службени гласник" РС", бр.34/2003 и 85/2005)

надлежној инспекцији рада и надлежном органу унутрашњих послова најкасније у року од 24 часа, од њеног настанка.

Када добије пријаву о повреди на раду, инспектор рада је дужан да одмах испита стање на лицу места и да предузме мере ради отклањања извора и узрока који су допринели повређивању запосленог.

У организацији рада инспекције рада, уведено је двадесетчетворочасовно дежурство (приправност) радним данима, у дане државних и верских празника, у свим одељењима-одсецима инспекције рада на територији свих управних округа и у граду Београду. Оваква организација рада је дала изузетне ефекте, јер су инспектори рада у најкраћем могућем року код свих тешких и смртних повреда на раду били на лицу места и извршили инспекцијски надзор, а што је знатно утицало на правовремено прикупљање мериторних доказа за утврђивање узрока и извора настанка повреде.

У периоду јануар – децембар 2009. године, инспектори рада су извршили 1.286 инспекцијских надзора поводом смртних, тешких, колективних и лаких повреда на раду (Инспекторату за рад је у наведеном периоду пријављено 37 смртних, 1.004 тешких повреда, 22 колективне и 223 лаких повреда на раду).

7.9.6. Анализа повреда на раду које су се

догодиле током 2009. године

- повреде на раду се најчешће дешавају у делатности индустрије и грађевинарства (око 65% свих повреда на раду пријављених инспекцији рада догодиле су се у наведеним делатностима),
- запослени који су се повредили на раду, су у око 84% случајева мушког пола,
- у 59% случајева повреде су се догодиле у првој смени ,

- око 53 % повреда на раду се догодило код лица која су у старосној доби од 36 – 55 година,
- 66 % повређених на раду има завршен III и IV степен стручне спреме,
- запослени у 65 % случајева су задобили повреде руке , шаке и прстију и ноге,
- најчешћи извор повреде на раду је опрема за рад,
- радно-правни статус запослених код којих је наступила смрт услед повреде на раду је:

а) радни однос на неодређено време 46 % ,

б) радни однос на одређено време 32 % ,

в) рад на црно 22 % , (Лица која послодавци ангажују без уговора о раду, углавном обављају повремене и привремене послове и ступају на рад без претходног упознавања са технологијом рада , при чему се недовољно води рачуна о њиховој стручној квалификацији за обављање тих послова , као и о њиховом оспособљавању за безбедан и здрав рад.

Такође, послодавци лицима које ангажују на црно врло ретко додељују на употребу и коришћење адекватну опрему за личну заштиту на раду.

Последица свега наведеног јесте повећани ризик од повређивања код лица која раде на црно , на шта недвосмислено и указују подаци о повредама на раду.

Анализом узрока и околности због којих је дошло до повреда на раду , утврђено је да су најчешћи узроци повређивања следећи:

- рад на необезбеђеној висини и на непрописно монтираним скелама,
- некоришћење прописаних средстава и опреме за личну заштиту на раду првенствено рад без заштитног шлема и заштитног опасача,
- непримењивање основних начела организације извођења радова,
- одступање од прописаног и утврђеног процеса рада,

- непрописна сарадња учесника у раду,
- непрописан рад са опремом за рад,
- неспособљеност ангажованих на раду за безбедан рад,
- непотпуно спровођење мера безбедности и здравља на раду на местима рада.

Према подацима Инспектората за рад , инциденца повреда на раду у нашој земљи је знатно мања него у земљама Европске Уније што указује на чињеницу да послодавци у Републици Србији не испуњавају законом утврђену обавезу да одмах, а најкасније у року од 24 часа од настанка повреде на раду пријаве надлежној инспекцији рада сваку смртну, колективну или тешку повреду на раду, као и повреду на раду због које запослени није способан за рад више од три узастопна радна дана.

Поређење инциденце смртних повреда на раду у Републици Србији (које не могу да прођу нерегистроване) са инциденцом смртних повреда на раду у земљама Европске Уније, указује да је њихова инциденца доста мања, што је последица различитих дефиниција повреда на раду и смртних повреда , односно различитог приступа овом проблему и статистичке обраде.

Првенствено су велике разлике у погледу дефиниције смртне повреде на раду. Наиме, у нашој земљи се смртном повредом на раду сматра она повреда услед које је наступила смрт на месту несреће или на путу до здравствене установе. Овом дефиницијом нису обухваћени случајеви када је смрт наступила у току лечења од задобијене повреде. Насупрот томе, у неким земљама Европске Уније пријављују се сви случајеви где је наступила смрт као последица повреде на раду и до два месеца након повреде.

7.9.7. Предлог Инспектората за рад за предузимање мера за спречавање повреда на раду и професионалних обољења

У циљу спречавања повређивања на раду и појава професионалних обољења неопходно је следеће:

- доследна примена Закона о безбедности и здрављу на раду и подзаконских аката;
- наставити са доследном проценом ризика, вршити перманентно процењивање ризика уз практичну примену аката о процени ризика;
- инсистирати на поштовању прописаног поступка процене ризика;
- све негативне појаве и уочене недостатке и неправилности у поступку процене ризика одмах треба елиминисати;
- едуковати инспекторе и учинити их стручним за контролу и преглед акта о процени ризика, а да би својим поступањем могли да утичу на предузимање мера;
- вршити сталне контроле и надзор над радом правних лица и предузетника са лиценцом за обављање послова безбедности и здравља на раду, уз одузимање лиценци у случају незаконитог рада;
- редовна сарадња инспекције рада са органима за прекршаје у циљу праћења свих фаза у току процесуирања захтева за покретање прекршајног поступка и начина њиховог решавања (нарочито у погледу висине изречених казни) ;
- осмишљена и координисана сарадња свих служби , институција и појединаца чији програми садрже активности на сузбијању повређивања на раду, као и правилну расподелу послова у тимском раду стручњака различитих профила , како у оквиру Савета за безбедност и здравље на раду, тако и у оквиру заједничких активности Уније послодаваца Србије,

репрезентативних синдиката, Инспектората за рад, Управе за безбедност и здравље на раду, стручних институција и др;

- појачана медијска кампања усмерена на важност смањивања броја повреда на раду, професионалних обољења и болести у вези са радом, са посебним освртом на високо-ризичне секторе (грађевинарство, хемијска индустрија, пољопривреда и сл. И сектор малих и средњих предузећа);

- израда и промовисање брошура у циљу промоције развоја националне културе превенције у области безбедности здравља на раду;

- увођење континуиране обраде података у свим службама и институцијама које се баве проблемима безбедности и здравља на раду, од нивоа послодаваца до нивоа Републике, омогућити обухватнију обраду података из пријаве повреда на раду, као и ажурирање обраде података, како би резултати анализе били што раније доступни свим заинтересованим институцијама, службама, синдикатима и надлежним министарствима;

- ефикасни национални систем регистрације и прикупљања података о повредама на раду и професионалним болестима.

8. Инспекција рада Републике Словеније – надлежности инспекције

Инспекторат Републике Словеније за рад је формиран као посебан орган у оквиру Министарства за рад, породицу и социјална питања.

Због лакше доступности и обављања инспекцијског надзора у читавој држави, инспектори свој посао обављају у оквиру 14 окружних јединица (јединице се налазе у Љубљани, Марибору, Цељу, Крању, Трбовљу, Копру, Постојни, Велењу, Новој Горици, Кршком, Новом Месту, Мурској Сobotи, Гросупљу, Литији), а у неколико мањих места имају и своје филијале.¹⁰¹

¹⁰¹ Из годишњег извештаја о раду Инспектората за рад Републике Словеније, Љубљана, 2009. год. стр. 18).

Инспекторатом Републике Словеније за рад руководи главни инспектор рада. Инспектори раде у оквиру инспекција које су организоване за одређену управну област:

- област надзора радних односа води инспекција надзора радних односа,
- област надзора безбедности и здравља на раду води инспекција надзора безбедности и здравља на раду.

Сам поступак инспекцијског надзора дефинисан је следећим законима:

- Закон о инспекцији рада (Службени лист РС, бр.38/94, 32/97, и 39/2000) – у даљем тексту : ЗИР ,
- Закон о инспекцијском надзору (Службени лист РС, бр. 56/2002 – у даљем тексту: ЗИН), који углавном допуњава одредбе Закона о инспекцији рада и по правилу се употребљава само у вези са оним питањима која нису обухваћена тим законом ,
- Закон о општем управном поступку (Службени лист РС, бр.80/99, 70/00, 52/2002 и 73/2004 – у даљем тексту: ЗУП) , који се употребљава у вези са свим процесним питањима која нису обухваћена са Законом о инспекцији рада и Законом о инспекцијском надзору.

Трећу управну област надзире социјална инспекција , која од 31. јула 2004. године у оквиру инспектората за рад обавља инспекцијски надзор рада јавних социјално осигуравајућих институција , концесионара и других правних и физичких лица која обављају социјално осигуравајуће услуге на основу дозвола за рад, надзор над активностима локалних заједница , као и надзор над радом других извођача који обављају допунске, развојне и превентивне програме из области социјалног осигурања и осигурања деце и породице према посебном уговору о суфинансирању. Иначе, надзор у оквиру социјалне инспекције обављају инспектори за социјална питања.

Инспекцијски надзор може непосредно да обавља инспектор рада у границама својих надлежности. Осим тога, инспектор рада мора имати високу стручну спрему правног, економског, медицинског, санитарног или техничког усмерења. Да би вршили своју дужност, инспектори морају имати најмање пет година радног искуства и положен стручни испит. Они , такође имају статус јавних службеника.

У свом раду инспектори се морају придржавати следећих начела која проистичу из Закона о инспекцијском надзору:

- начело самосталности;
- начело чувања јавног интереса и чувања личних интереса;
- начело јавности;
- начело сразмере;
- начело законитости;
- чување странки и чување јавног интереса;
- начело материјалне истине;
- начело саслушања странке;
- слободна процена доказа;
- самосталност код одлучивања;
- право жалбе;
- економичност поступка;
- начело равноправне доступности;
- начело законитости;
- начело стручности;
- начело часног поступања;
- начело поверљивости;
- начело одговорности за резултате.
- начело доброг господара;

- начело чувања професионалних интереса;
- ограничење обављања делатности ; и
- ограничење у вези са примањем поклона.

8.1. Овлашћења инспектора

Код обављања инспекцијског надзора , инспектор рада има право да прегледа:

- средства за рад,
- радне просторије,
- радну околину ,
- радне површине,
- пословне књиге,
- уговоре,
- документацију и друга документа послодавца,
- да утврди идентитет лица која обављају посао код послодавца и
- да обавља друге законом одређене активности.¹⁰²

Осим тога , члан 19 Закона о инспекцији рада прецизније уређује овлашћења инспектора, тако што одређује да приликом обављања задатака инспекцијског надзора , инспектор има право да код физичког и правног лица код којег обавља своје послове :

- прегледа просторије, објекте, постројења, направе, средства за рад, инсталације, предмете , робу, материје , пословне књиге, уговоре, документацију и друга документа, затим пословање и документацију државних органа, привредних друштава, институција, других организација и заједница, као и привредника;

¹⁰²Закон о инспекцији рада, члан 12., "Службени лист РС"бр.38/94, 32/97 и 39/2000.)

- прегледа пословне књиге, документацију и друга документа, као и пословање и документацију када се чувају;
- саслуша странке и сведоке у управном поступку;
- прегледа документа на основу којих може да утврди идентитет лица;
- бесплатно да добије и користи личне и друге податке из службених евиденција и других збирки података, које се односе на обвезнике и које су потребне за извођење инспекцијског надзора;
- бесплатно узима узорке робе и да обави истраживања узетих узорака;
- бесплатно узме узорке материјала и опреме за истраживања;
- фотографише или сними на други носач визуелних података лица, просторије, објекте, постројења, инсталације и друге предмете;
- репродукује документа, аудиовизуелне записе и друга документа;
- конфискује предмете, документа и узорке у циљу обезбеђивања доказа ;
- обавља друге активности које су у складу са циљем инспекцијског надзора.

У оваквим ситуацијама , инспектор је овлашћен да најдуже на осам дана одузме документацију за коју сматра да је релевантна за утврђивање чињеница, затим уколико сматра да постоји теже кршење закона, других прописа, колективних уговора, тј. општих аката. Послодавцу се за одузету документацију издаје одговарајућа потврда.

Интересантно је да Закон о инспекцијском надзору¹⁰³ регулише да инспекција може задржати у свом поседу документацију послодавца највише 15 дана , што на неки начин ствара извесну колизију са Законом о инспекцији рада.

¹⁰³ "Службени лист РС" бр 56/2002.)

8.2. Записник

Инспектор у складу са чланом 14. Закона о инспекцији рада , о обављеном инспекцијском надзору саставља записник који садржи податке о:

- дану и времену инспекцијског надзора,
- послодавцу,
- утврђеном стању,
- мерама и правном основу за изречене мере,
- одузимању документације.

Записник се уручује послодавцу код којег је вршен инспекцијски надзор.

Ако којим случајем послодавац није присутан у време надзора, инспектор му доставља записник пре издавања одлуке и позива га да се изјасни о утврђеним чињеницама. Детаљније одредбе у вези са састављањем записника регулисане су Законом о општем управном поступку.

Писмена верзија записника по сачињавању се у року од осам дана шаље лицима која су учествовала у њему, уз позив да га потпишу или дају своје примедбе на записник уколико постоје. Исто тако, уколико се на позив у вези са записником не да одговор у року од осам дана, сматра се и да немају примедби тим поводом.

Записником се иначе, верификује ако се инспекцијски надзор не може завршити у једном дану, те се тако сваког дана ставља потпис на оно што је учењено и наводи да је поступак инспекцијског прегледа био прекинут.

Записник мора да обухвати прецизан и кратак рок и садржај у поступку обављених активности и датих изјава. При томе, сам се записник мора ограничити на оно што се односи на саме ствари које су предмет поступка. Том приликом, се наводе и сва документа која су била употребљена на усменом поступку у било којем циљу. Уколико затреба, ова се документа

прилажу записнику. Исто тако, записник мора бити правилно сачињен па у њему не сме ништа да се избрише. Када је записник већ потписан, у њему се ништа не може додавати нити мењати. Допуна већ закљученог записника се записује у додатку.

У овај докуменат се уносе и све одлуке које се издају током поступка.

Ако природа управне ствари дозвољава, у одређеним случајевима се записник може писати у облику књиге или неке другачије евиденције, како предвиђа законодавац у Словенији. У том случају, записник се издаје најкасније у року од осам дана после обављених у поступку, са позивом да странка у одређеном року истакне примедбе на њега.

Када неко не жели да потпише записник или оде пре него је завршен, то се евидентира и наводи разлог због којег није потписан.

Записник који је састављен у складу са законом јесте јавни документ.

Представља доказ о току и садржају активности поступка и датих изјава, осим оних делова записника на које је саслушани ставио примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати неправилност записника.

8.3. Правне основе безбедности и здравља на раду

За област безбедности и здравља на раду најважнији правни извор представља Закон о безбедности и здрављу на раду.¹⁰⁴

Кључна дужност послодавца је у најширем смислу речи да постави ефикасан систем за обезбеђивање безбедности и здравља на раду, као и да перманентно брине о његовом истинском остваривању.

Најважнија нова обавеза послодавца је израда и пријем документа који се назива изјава о безбедности. Овим документом послодавац мора дефинисати

¹⁰⁴ "Службени лист РС" бр.56/99 и 64/2001).

опасности и прихватити све потребне мере за обезбеђивање сигурног и здравог рада.

Сама изјава представља суштину система безбедности и здравља на раду код једног послодавца. Онако, како су послодавци различити међу собом, како по величини тако и по врстама и обиму опасности, биће различите и њихове изјаве о безбедности. Такође, изјава о безбедности се заснива на оцени ризика за настанак повреда и здравствених оштећења.

Закон на прецизан начин дефинише:

- све дужности послодавца по овом закону су истовремено и права радника,
- радник има право на рад и радну околину која му обезбеђује безбедност и здравље на раду,
- радни процес мора бити прилагођен психо-физичким могућностима радника,
- радник мора поштовати и предузимати мере за утврђивање безбедности и здравља на раду,
- мере послодавца за обезбеђивање безбедног и здравог рада радницима на смеју проузроковати никакве финансијске обавезе,
- раднике који раде на посебно тешким и по здравље штетним пословима послодавац мора професионално да осигура,
- саставни део сваког општег односно професионалног образовања су и знања о безбедном и здравом раду.

Послодавац мора своје обавезе у смислу обезбеђивања безбедног и здравог посла извршавати на прописан начин, који пре свега подразумева:

- одређивање стручног радника,
- одређивање овлашћеног лекара,

- прихватање мера пожарне безбедности,
- прихватање мера прве помоћи и евакуације,
- издавање уптстава за безбедан рад,
- оспособљавање за безбедан рад,
- обавештавање радника о опасностима,
- обезбеђивање периодичних истраживања радне околине и радне опреме,
- обезбеђивање здравствених прегледа радника.

Како Словенија припада породици земаља Европске Уније, то је она подложна оцењивању инспекцијског система које се обавља периодично , након протеча три године.¹⁰⁵

Оцењивање инспекцијског система обављају одређени органи других држава чланица , а притом се утврђује:

- примереност организацијске структуре за достизање циљева инспекције,
- оцена формалних и оперативних поступака у послу укључујући и упутства за употребу,
- кадровску попуњеност, опремљеност и средства (и стручне службе тј.могућност употребе спољашњих стручних служби),
- оспособљавање инспектора и појединог особља,
- конкретни инспекцијски прегледи,
- одређивање инспекцијских стандарда и поступање у складу са њима,
- документација, извештаји, архивирање,
- сакупљање, анализа информација за одређивање циљева надзора.

¹⁰⁵ Међународни информативни центар о безбедности и здрављу на раду (SafeWork(CIS): www.ilo.org/cis).

9. Организација инспекције рада у Италији

Инспекторат рада Италије функционише на националном нивоу и има централну организацију и територијалну организацију по регионима и на нивоу провинција.

По својој структури, Инспекторат рада је део Министарства рада и социјалне политике. Он обухвата Генерални директорат на централном нивоу (Direzione Generale), Регионалну дирекцију за рад и Покрајинску дирекцију за рад у сваком од региона у Италији, и у свакој од покрајина у Италији.

Инспекторат рада прати спровођење свих прописа о раду и оних о социјалној сигурности у индустријским и комерцијалним привредним компанијама, у пољопривреди као и другим инстанцама плаћеног радног односа. Исто тако, врши надзор над извршењем свих уговора о раду и зарадама, пружа информације о тумачењу прописа, тј. закона.¹⁰⁶

Такође, инспекторат рада обавља следеће административне послове:

- издаје дозволе и даје овлашћења (нпр. везана за труднице, младе на раду, недељне периоде одмора, уговоре о привременом раду и уговоре других врста са запосленима, јонизујућег зрачења, приправничког рада, итд.),
- издавање потврда за оне који контролишу рад у домену парне производње, термалних и нуклеарних постројења,
- издаје дозволе за рад радницима ван Европске Уније,
- организује и управља испитима за упис у Радни саветодавни регистар,
- верификује захтеве за доделу награде, као што су нпр. "Звезда за рад",
- прати и верификује трошкове активности који се финансирају из грантова које додељује Министарство рада и социјалне политике као и

¹⁰⁶ Канцеларија библиотеке и информативна служба (БИБЛ): www.ilo.org/bibl).

Европски социјални фонд.

У сваком случају инспекторат више времена посвећује питањима везаним за радне односе и плате него на безбедност и здравље на раду.

Сва тела надлежна за област рада , раде са Централном комисијом за координацију инспекције.Кроз утврђивање националних приоритета , Министарство рада и социјалне политике даје смернице политике и утврђује стандарде попуњавања радних места и финансирања превентивних инспекцијских акција.Сваких шест месеци покрајински и регионални директорати рада извештавају о својим активностима на терену.

Генерални директорат укључен је у припрему законодавних одредаба и обликовање политике о раду у надлежности министарства.Он представља Италију на нивоу ЕУ у питањима везаним за рад, укључујући здравље и безбедност.

Генерални директорат се ослања на подршку различитих теренских канцеларија.Осим тога, координира рад теренских инспектората преко циркуларних обавештења , тако што тумачи прописе и издаје управне као и инструкције за рад о техничком спровођењу прописа.

Министарство рада и социјалне политике Италије , структурирано је на територијалној основи:

- Регионални директорат на регионалном нивоу (Direzione Regionale del Lavoro),
- Покрајински директорат на покрајинском нивоу (Direzione Provinciale del Lavoro).

Директорат за рад Сицилије обраћа се Регионалној влади.Укупно има 124 филијале, и то 106 Покрајинских директората за рад , укључујући оне из Региона Сицилије, и 18 Регионалних директората за рад.

Регионалне и покрајинске структуре Директората за рад у суштини су једнообразне и подлежу истом тумачењу закона и метода рада.

Покрајински директорат врши примарну инспекцију и улогу спровођења прописа , док Регионални директорат прати и координира активности Покрајинских директората и под његовом контролом пружа информације, практичну подршку и савет.

Према законодавству Италије, инспектори морају имати високу стручну спрему из области права, економије, медицине, политичких наука, пољопривреде ,затим инжењери и др.

Инспектори се деле на :

- Accertatore del Lavoro (Лице задужено за оверавање документације везане за рад).Они могу да верификују документацију везану за рад али нису судска полиција;
- Ispettore del Lavoro (Инспектор рада).Инспектор рада има широке надлежности у свим секторима и има овлашћење да спроводи све врсте питања предвиђена законом;
- Ispettore Tecnico (Технички инспектор).Технички инспектор специјализован је за безбедност на раду и превенцију.Обично има неку универзитетску стручну спрему неког техничког факултета (као што су инжењер или физичар).

9.1. Овлашћења инспектора рада

Инспектори рада су пре свега јавни службеници.Делују као судска полиција када у обављању својих дужности утврде да је дошло до кривичних прекршаја.

Инспектори рада су овлашћени да :

- у било ком тренутку , ноћу или дању, уђу и изврше инспекцијски преглед како би се уверили да је све у складу са прописима о раду;
- прегледају евиденције и сваки други корисни документ;
- узимају изјаве и постављају питања послодавцима, запосленима и другим лицима која имају одговорности и обавезе према закону;
- прикупљају доказе;
- узимају узорке робе или супстанци;
- баве се истрагом на захтев адвокатске коморе;
- издају упозорења.Када се инспектор уверио да је послодавац занемарио правило , издаје упозорење да се усклади са законом у одређеном року.Инспектор може да изда упозорење у области безбедности и здравља на раду, радних односа и социјалног законодавства;
- издају наређења.Инспектор може да изда наређење у области радних односа и социјалног законодавства.Против ових наређења послодавац има 15 дана да се жали директору надлежног Покрајинског директората за рад;
- издају обавезујући налог.У области радних прописа и социјалног законодавства инспектор рада може да изда обавезујући налог са кривичним санкцијама послодавцу који крши закон.Казне постају управне санкције када се послодавац жали на налог;
- издају наређења за обуставу рада.Могуће је да када се инспектор рада увери постојање озбиљне и непосредне опасности која проистиче из непоштовања безбедности и здравља на раду.Он је тада обавезан да обавести правосудни орган.Наређење истиче када се ризик отклони;
- заплене места на којима се обавља рад, узорке или робу и супстанце.Извештај се о томе мора доставити правосудном органу;

- покрену судски поступак.Инспектор мора да судском органу да обавештење кривичном непоштовању прописа;
- врше истраге у вези са повредама.1997.године је законом пренето овлашћење за истраживање повреда са правосудног органа на Инспекторат рада.Када повреда на раду резултира одсуством са рада дужем од 30 дана или смрћу радника онда се Покрајинском директорату за рад мора пријавити повреда.Покрајински директорат рада је надлежан да одлучи ко може да изврши истрагу, да ли инспектори рада или инспектори Локалне агенције за здравље , или из Института за осигурање у поморском сектору или неко друго квалификовано лице.У сваком случају, ако истрага утврди да је у питању кривична одговорност, о томе се обавештавају судски органи.

9.2. Надлежност за утврђивање националних циљева

Централна комисија за координацију инспекцијских послова има задатак да идентификује смернице, циљеве и приоритете инспекцијских органа.Осим тога, комисију именује Министарство рада и социјалне политике.Комисију чине министар, који је иначе председавајући, затим генерални директор Централног директората инспекције рада, генерални директор Националног института за социјално осигурање, генерални директор Института за осигурање у поморском сектору, Генерални управник Управе за финансијску контролу, генерални директор Агенције за приходе, национални координатор Локалне агенције за здравље , председник националне комисије за елиминисање нелегалног рада, представници послодаваца и синдиката.

Иста карактеристика предвиђена је и на регионалном као и на нивоу покрајине. Уобичајено је да Комисије организују посебне активности или специјалне пројекте на тему европских кампања.

Министарство рада организује прикупљање информација за банку података о предузећима у којима је извршен инспекцијски надзор, о тржишту рада и свим новим питањима за потребе оспособљавања, тј. обуке за инспекторе.

Банка података је један део података са ограниченом могућношћу приступа који се налази унутар отвореног и јасног система за задовољење понуде и потражње под називом стална национална размена рада.

Директор Регионалног директората за рад је надлежан за координацију инспекције рада у питањима рада и социјалног законодавства. Пре доношења одлуке он се свакако консултује са директорима Института за социјално осигурање и Института за осигурање у поморском сектору, као и другим телима за социјалну заштиту.

На нивоу покрајина, постоји слична структура као на регионалном нивоу.

Национални приоритети и циљеви се обично планирају на годишњој основи и проверавају два пута годишње.

У току године, национални ужи циљеви се обogaћују локалним темама до којих се долази на локалним састанцима инспекције. Тржиште рада се проверава најмање шест пута годишње на регионалном нивоу и четири пута годишње на нивоу покрајине. На годишњој основи свако тело које је укључено у рад израђује извештај о сопственој инспекцијској активности. Подаци и извештаји служе као основа за план за следећу годину.

Централна комисија за координацију инспекцијских послова има за циљ да дефинише примену и функционисање заједничке банке података. Она тако обезбеђује уједначени образац извештаја о инспекцији за инспекторе у свим телима инспекције.

Специјалне кампање се организују на основу инпута Централног инспектората рада за одређене секторе економије (нпр. за сектор туризма у неколико Региона) или на одређену тему, као што је рад на црно и слично.

Осим тога, на нивоу региона или покрајине, врши се селекција сектора индустрије на основу повезаних ризика.

Код повреда на раду , запослени је обавезан да без одлагања обавести послодавца о свакој повреди коју претрпи на раду.Послодавац тада мора да пријави Институту за осигурање у поморском сектору повреде у случају када запослени највероватније неће радити више од три дана услед претрпљене повреде.Послодавац повреду мора пријавити у року од два дана од када је сазнао за њу и мора приложити и здравствено уверење.

У случају фаталне, односно смртне повреде или када је она толико озбиљна, тј. тешка да ће њен исход највероватније бити смртни исход , пријава се шаље у року од 24 сата.Исто тако, послодавац мора да обавести локални орган јавне безбедности о свакој повреди која имплицира смрт радника или одсуство са рада дуже од тридесет дана.Након запримљених извештаја, Инспекторат рада одлучује о даљој процедури, а уколико дође до кривичне одговорности , то пријављује судском органу.Истраге повреда имају двоструку сврху: да се утврди да ли је дошло до кршења закона и да се обезбеди да су предузете одговарајуће акције да се спречи њихово понављање.

У извршавању својих дужности , инспектори рада дају све тражене информације послодавцима , запосленима и другим заинтересованим лицима.Осим тога, у структури Покрајинског директората за рад постоји посебна канцеларија тзв. "Канцеларија за односе са јавношћу".Инспектор из ове канцеларије представник је Инспектората рада за потребе заступања жалби, испитивања захтева и давања информација о прописима о раду.

Везе са социјалним партнерима се одвијају:

- на националном нивоу директно у Централној комисији за координацију активности инспекције;
- на регионалном и покрајинском нивоу у Регионалној и Покрајинској комисији за координацију инспекцијских активности преко Комитета за послове и елиминисање незаконитог рада којег чини осам институционалних представника.

На радним местима , инспектори се консултују са социјалним партнерима како је и предвиђено Директивом 391/89 – о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља радника на раду.

10. Систем инспекције рада у Француској

1. Кратак историјски преглед

Док се идеја о инспекцији која треба да спроводи прве законе за заштиту жена и деце на раду , у Француској појавила у првој половини 19. века , било је потребно сачекати закон од 2. новембра 1892. године да би се образовала права служба инспекције рада, састављена од службеника који су добили посао преко конкурса.¹⁰⁷

У ранијем периоду инспекција је била поверена угледним локалним личностима , одборницима, индустријалцима, свештеницима, инжењерима рударства, који се нису одликовали потребном строгошћу и непристрашношћу. Тако је, 1892. године усвојен принцип службе независних службеника политичке власти. Инспектор је подређен искључиво окружном инспектору: треба да добије јединствени подстрек на целој територији, а префект не сме да му се меша у рад као службенику судске полиције. Ипак,

¹⁰⁷ Jean-Pierre Terrier , le systeme D'inspection du travail en France, Editions Liaisons, France, 2009.str.23).

инспектор не сме да пропусти ниједну прилику да ступи у контакт са префектуром.

Након тог суштинског напретка који се више није могао доводити у питање после ратификације Међународне конвенције бр. 81, захваљујући којој је, уосталом, процес постао неповратан, развиће се сами задаци инспекције, који су били уско повезани са развитком социјалних односа и радног права у Француској.

Инспекција рада је створена захваљујући закону из 1892. године, којим је први пут установљена права служба за надзор чији запослени преко конкурса имају статус државних службеника које држава искључиво плаћа и којим се коначно прекида институционална слабост која је била карактеристична за два претходна закона од 22. марта 1841. и од 19. маја 1847. године.

Законом из 1892.године одређена су средства деловања инспектора увођењем права на утврђивање прекршаја сачињавањем записника на терет послодаваца који крше заштитне одредбе закона.¹⁰⁸

Тако су надлежности инспекције рада, првобитно усмерене на проверу услова рада неких категорија радника, пре свега младих и жена, временом постале разноврсне. У пракси, државним органима који се снажно и оштро суочавају са социјалним питањем, али и са немилосрдним уништавањем виталних снага нације, веома брзо постаје јасно да је само ефикасна, па тиме организована и независна од локалних власти инспекција рада у стању да омогући спасоносно спровођење минималног социјалног јавног реда помоћу новорођеног индустријског законодавства.

Та амбивалентност радног права, последица праве људске бриге дела владајуће класе, забринуте да више неће располагати радном снагом неопходном индустрији и да неће моћи да покрене довољно бројне

¹⁰⁸ Ibid, str.24).

генерације, одразиће се дакле на инспекцију рада коју ће део радничког света и социјалистичког покрета често сумњичити за благонаклоност према послодавцима.

2. Функције инспекције рада

Инспектори и контролори рада су задужени да надзиру примену одредаба Закона о раду, као и незаконских прописа о режиму рада. Тај појам је веома екстензиван и у реалности обухвата све оне области на које се односе одредбе Закона о раду (професионални односи, прописи о раду , здравље и безбедност и сл.), било да оне предвиђају кривичне санкције или не.

Незаконски прописи такође подлежу контроли инспекције , чак и уколико је „прекодификацијом“ омогућено обједињавање неких прописа које службе инспекције рада свакодневно користе.

Члан Закона о раду 8112-1 предвиђа и могућност да инспекција рада открије повреде разних врста прописа:

- неке одредбе кривичног закона које нуде нове перспективе за активности инспекције рада, а посебно дискриминативне мере у области запошљавања, кажњавања и отпуштања, због пола, породичне ситуације, политичких ставова , синдикалних активности и радних и животних услова који се супростављају достојанству личности;
- неке одредбе о уласку и боравку странаца;
- забрана пушења на јавним местима;
- опште опсежне одредбе националног завода за здравствено осигурање;
- пријава повреда на раду од стране послодаваца и издавање потврда о повредама.

Другим прописима се одређује директна надлежност инспекције рада:

- законом бр. 75-1335 од 31. децембра 1975. године о утврђивању и сузбијању прекршаја у области јавног и приватног превоза прецизира се да су инспектори рада задужени за обезбеђивање његове примене. Овим прописом је предвиђено да је посебна дужност инспектора рада да утврђују прекршаје у вези са превозом опасних материја (чл.3 закона из 1975);
- и даље у области превоза, чланом 2 уредбе бр.58-130 од 23. децембра 1958.године , одређује се надлежност за сва одељења инспекције рада за надзор над применом прописа 561/2006 (уредба ЕЕЗ 3821-85 од 20. децембра 1985) која утврђују трајање вожње и одмора сваког возача транспортног возила , без обзира на његов статус;
- законом од 12. јула 1977. о контроли хемијских производа одређена је надлежност инспектора да утврђују прекршаје у вези са обавезним пријавама комерцијализованих хемијских супстанци;
- чланом 9 закона бр.73-548 од 27. јуна 1973. о колективном смештају такође се омогућава инспекторима рада, као и другим службеницима задуженим за контролу примене радног права, да утврде прекршаје у вези са тим законом;
- чланом Закона о раду 4744-7 одређује се надлежност инспектора рада да утврде прекршаје обавеза инвеститора, који су наложили изградњу или уређење неког објекта, које нису у складу са одредбама чланова Закона о раду 4211-1 и 4211-2.Казне које се примењују предвиђене су члановима Закона о урбанизму 480-4 и 5;
- чланом Закона о потрошњи 215-1 (2) овлашћују се инспектори рада да током обављања дужности открију и утврде прекршаје Другог дела тог закона (усаглашеност и безбедност производа и услуга);

- члановима Закона о животној средини 521-12 до 14, инспекторима рада се дају посебна овлашћења за вршење надзора у области превенције хемијског ризика.¹⁰⁹

Законом од 13. новембра 1982. године, којим се мењају чланови Закона о раду 8112-1 и 2, значајно су проширена овлашћења за надзор инспекције рада, јер се предвиђа да инспектор или контролор може да контролише примену уговорних одредаба, чак и ако нису опсежне. То значајно проширење поља рада инспекције утолико је важније што ће убудуће суштина статуса запослених, за већину професионалних грана, бити део колективних уговора.

Инспекторима рада се поверава, на основу чланова Закона о раду 8112-1 и 2, веома велика област за вршење надзора. Међутим, не могу се све одредбе које се примењују да доведу до кривичних санкција.

Потреба за јасно изреченим примедбама утолико је већа што неке судије нижестепеног управног суда разумеју приговоре којим се налаже послодавцу регулисање ситуације као опомену која има вредност решења на коју се може уложити жалба за прекорачење овлашћења у неким случајевима.

У Француској од 2004. године, функционише независна управна служба која се скраћено зове „ХАЛДЕ" и која броји 80 запослених агената, а прави назив је Висока управа за борбу против дискриминације и једнакост.

Основни смисао постојања ове службе огледа се у њеној несебичној помоћи жртвама дискриминације, ради остваривања њихових права како налаже законодавац.¹¹⁰

Осим тога, у надлежности ове независне службе је да подстиче и подржава различите актере који се боре против дискриминације, што иначе и чини

¹⁰⁹ Ibid, str.26).

¹¹⁰ Frederic Burnier, « La HALDE et l'entreprise, pouvoirs et enjeux », Droit social, n 11, novembre 2008, p.1042.).

инспекција рада. У том смислу и успостављено је активно и ефикасно партнерство за борбу против дискриминације између Високе управе и служби инспекције рада.

Како би подржале и подстакле своје активности, инспекција рада и Висока управа се међусобно обавештавају о активностима које воде у борби против дискриминације.

Та сарадња се одвија уз поштовање деонтолошких прописа који се намећу инспекцији рада , а нарочито обавеза професионалне дискреције.

3. Место инспекције рада

Појава илегалног запошљавања, „рада на црно" или илегалног запошљавања иностране радне снаге поприма све већи значај у многим индустријализован им земљама. Према Међународном бироу рада , контроле илегалног рада или запошљавања, појаве које се све уже везују за нерегуларни боравак миграната, у многим земљама обављају инспекција рада и други органи државне управе кроз партнерство, тако да свако прати сопствени циљ.¹¹¹ Инспектори рада се у неким земљама позивају, због њиховог посебног познавања света рада и слободног приступа радним местима, да преузму одлучујућу улогу на том пољу , о чему сведоче годишњи извештаји о активностима инспекције рада, достављени Међународном бироу рада.

Међународни биро рада подсећа да се главна функција инспектора рада састоји у надзору заштите радника, а не у обезбеђивању примене права имиграната. Осим у неколико земаља , прекршај незаконитог запослења може се по себи, приписати само послодавцу, пошто се радници на које се прекршај односи у суштини сматрају оштећенима. Ипак, када су ти радници странци

¹¹¹ Par exemple en Belgique, en Espagne , en France , en Italie, au Luxembourg et au Portugal).

који немају регулисане боравишне исправе , двоструко су кажњени јер губитак посла повлачи претњу или меру истеривања.Међународни биро рада је у одређеним случајевима утврдио веома велики број инспекцијских активности чији је циљ контрола регуларности статуса према имиграционом праву.Како се људски ресурси и инспекцијска средства не могу у недоглед ширити, изгледа да се обим инспекцијских активности посвећених условима рада пропорционално смањило.

Комисија у том смислу жели да скрене пажњу владама одређених земаља о потреби да се побрину, у складу са чланом 3 Конвенције бр. 81 , да додатне функције, које не би имале за циљ примену одредаба о условима рада и заштити радника, не буду поверене инспекторима рада да их не би ометале у извршавању основних дужности.Са задовољством је примила иницијативу неких влада да инспекцију рада ослободе улоге полиције у вези са незаконитим запошљавањем и да је повере неким другим органима.

Међутим , чињеница да је инспекција рада углавном овлашћена да уђе у предузећа без претходне сагласности омогућава јој, лакше него другима, да прекине неприкладне услове рада , чега су инострани радници у нерегуларној ситуацији често жртве, и да провери да су ти радници уживали права која им припадају.У том оквиру, функција контроле законитости запослења треба да има за резултат поновно успостављање права загарантованих законом свим радницима , како би била усклађена са циљем заштите инспекције рада.

Такав циљ може да се оствари само ако су осигурани радници уверени да је основни задатак инспекције да обезбеди поштовање закона о условима рада и заштити радника.

Два упутства говоре о месту инспекције рада у борби против прикривеног рада странаца без радне дозволе.У тим упутствима се посебно подсећа на

деонтолошки оквир деловања инспекције рада и одређује усаглашавање између начела независности и колективне активности.¹¹²

За контролу прописа о непријављеном раду , уговору о препродаји радне снаге, уступању радне снаге и запошљавању странаца без радне дозволе, недозвољеном додатном раду, вршиоци контроле могу да траже да им се доставе сви документи, у каквом год да су облику или било ком формату, а пре свега:

- документи који доказују регистравање, пријаве и законске процедуре као и документа у вези са дозволом за бављење неком професијом или одобрење да се професија обавља уколико је то предвиђено посебним прописом;
- документи који доказују да је предузеће, у складу са законским одредбама, проверило да ли је његов саговорач испунио све предвиђене процедуре;
- прерачуни, поруџбенице и радни налози, фактуре и уговори, комерцијални документи у вези са извршеним услугама¹¹³

Треба напоменути да у овој области, Закон о раду користи терминологију „истрага прекршаја“ а не само „констатација прекршаја“ што подразумева шира истражна овлашћења. Стога, вршиоци контроле могу да добију поменутих докумената. Они такође, имају и приступ, на писмени захтев упућен органима социјалне заштите и осигурања за незапослене, свим информацијама и свим документима који би могли бити од користи за извршење њихових задатака.

Експлицитно је предвиђено да државни службеници и органи за вршење контроле Инспектората за рад, полицајци и инспектори судске полиције,

¹¹² Instr.DGT n 21 du 20 decembre 2006 et instr.DGT n 10 du 7 juillet 2008.).

¹¹³ C.trav., art.L. 8271-9).

порески и царински инспектори , контролори Уније за наплату доприноса за социјално осигурање и додатака за децу и Пољопривредног узајамног осигурања, инспектори надлежни за поморске послове и за цивилну авијацију, и најзад, инспектори надлежни за копнени саобраћај су овлашћени да међусобно размењују све податке и сва документа неопходна за извршење задатака у вези са борбом против овакве врсте рада и запошљавања.

Органи за контролу заштите конкуренције, потрошње и за борбу против превара су овлашћени да њима достављају све податке и сва документа која могу бити корисна за извршење задатака¹¹⁴

Инспектори и контролори рада такође имају приступ досијеима о боравишним дозволама странаца који се налазе у префектурама под условима који су дефинисани законом о информатичким подацима, базама података и слободи.

4. Централни орган система

Према Међународном бироу рада , централни орган , онако како је предвиђен Конвенцијом бр. 81 , има надлежност да управља инспекцијом рада и да је припоји управном апарату ресорног министарства и државе.Обављање задатка инспекције не зависи , заправо ,само од личне иницијативе инспектора, иако је она кључна.Управљање подразумева, одређивање политике, установљавање система за рад инспекције, усвајање редоследа приоритета у зависности од карактеристика различитих грана делатности и типа или резултата предузећа, рационализовати активности, утврдити методе и програм , управљати и координирати активност служби, проценити

¹¹⁴ C.trav., art.L. 8271-2 et 7).

результате и предлоге за побољшање рада инспекције.

Централни орган има обавезу да пружи службама довољно детаљна упутства како би се обезбедило једнако тумачење законских и прописаних одредаба свуда у земљи. Исто тако, треба и да управља запосленима, да се брине о њиховој обуци и усавршавању, надзире њихову независност и поштовање деонтолошких правила, да периодично процењује рад инспектора.

Формирање Генералне дирекције за рад 2006. године, која долази уместо Дирекције за радне односе, представља једну од главних новина за инспекцију рада. Представља израз воље да се оформи прави централни орган инспекције рада у Француској, са прецизним циљевима. Генерална дирекција за рад је подређена министру рада, а њом управља генерални директор коме помаже помоћник директора у оном у чему је надлежан.

На пољу радних односа, Дирекција је надређена децентрализованим службама и задужена за примену Конвенција бр. 81, 129, и 178 Међународне организације рада. Осим тога, она гарантује независно доношење одлука инспекције рада и обезбеђује заштиту њеним службеницима.

Поред тога, одређује смернице политике рада, координира и оцењује активности, пре свега у вези са контролом примене радног права и доприноси одређивању начела организације територијалне мреже. Такође, одређује број и локацију инспекцијских одељења и ограничава надлежност у случају да њихово поље надлежности прелази границе региона. Дирекција обезбеђује помоћ и подршку тим службама у извршавању њихових задатака, затим надзире поштовање деонтолошких правила вршилаца контроле.

Одлуком од 22. августа 2006. године о организацији Генералне дирекције за рад, формирана су два сектора: за територијално руковођење политике рада и контроле и сектор за подршку и помоћ надзору.

У Француској је 2. марта 2007. године конституисан „ Национални савет инспекције рада" , чија је улога била да на основу овлашћења министра помаже у обављању задатака инспекције рада.Национални савет је у свом саставу имао једног државног саветника, једног саветника касационог суда , једног генералног инспектора за социјалне послове и чланове инспекције рада.Њихов мандат је могао бити једанпут обновљен и трајао је три године.¹¹⁵

Националном савету инспекције рада може се обратити сваки службеник који учествује у активностима надзора инспекције рада у вези са сваким актом неког управног органа који може, непосредно или лично, да омета услове у којима трба да обави задатак.

Националном савету такође, може да се обрати министар рада или неки други министар који је задужен за службу инспекције рада са сваким уопштеним питањем у вези са поштовањем задатака и гаранција инспекције рада.

Пословник Националног савета инспекције рада је усвојен Одлуком од 20. маја 2008. године, и њиме се одређују начини функционисања Савета.¹¹⁶

Иако европско право не уређује организацију инспекције рада , потребно је истаћи да у Француској постоји Одбор високих представника инспекције рада , који је подређен Европској комисији, а који је озваничен 1995.године.¹¹⁷

Основна функција Одбора је у томе , да даје мишљење о свим проблемима везаним за примену комунитарног права од стране држава у области здравља и безбедности на радном месту.

Осим тога , Одбор високих представника инспекције рада има и друге циљеве:

- одређивање заједничких начела инспекције рада у области здравља и безбедности и утврђивање метода за процену националних

¹¹⁵ Codifie aux articles D. 8121-1a' 12 du Code du travail).

¹¹⁶ JORF n 0135 du 11 jun 2008, texte n 17.).

¹¹⁷ En anglais: Senior Labour Inspectors Committee (SLIC),).

инспекцијских система;

- промоцију бољег познавања и међусобног разумевања различитих националних система и праксе , метода и правних оквира активности;
- бољу размену искустава између националних служби;
- промоцију размене инспектора рада између националних управа и израду програма за обуку;
- успостављању активне сарадње са службама инспекције рада трећих земаља.

Активност инспекције рада обавља се у оквиру инспекцијског одељења, територијалног и оперативног органа за посредовање у предузећу, које је иначе, под непосредном одговорношћу једног од службеника инспектората за рад у оквиру територијалне јединице Регионалне дирекције за предузећа , потрошњу , конкуренцију , рад и запошљавање.Вршиоци контроле имају општу надлежност која се обавља унутар територије одељења инспекције рада.

Функција инспекције рада , у смислу Конвенције бр.81 Међународне организације рада , састоји се у обезбеђивању контроле примене прописа.

Инспекцијске активности везане за радно законодавство обављају се у оквиру одељења инспекције рада.

У Француској од укупног броја административних службеника , контролора рада и инспектора рада , којих је крајем 2008. године било 2.144 , жена има око 58%.¹¹⁸

Инспекторат за рад чине три нивоа: инспектор рада , помоћник директора рада и директор рада.

Државни савет дозвољава да помоћник директора рада може да буде задужен за неку функцију инспекције рада.На тај начин , Одлуком се утврђује

¹¹⁸ Jean-Pierre Terrier,Le systeme D'inspection du travail en France, str.159).

принцип према коме, увек када дозвољава број присутних службеника , одсутног инспектора мења други инспектор, односно службеник који има исту функцију, како не би дошло до забуне у погледу улога које имају инспектори и њихови надређени, пошто свако треба да врши законом одређена овлашћења.

Високо судство је у једној одлуци сматрало да директор на нивоу департмана може да врши овлашћења поверена инспектору у ситуацији када само један инспектор ради на нивоу департмана и да је он спречен да обавља своје функције.¹¹⁹

Када је у питању зарада инспектора , она зависи од ранга , тако да инспектор рада првог нивоа има 1.640 евра а инспектор рада десетог нивоа 2.885 евра.

Напредовање по нивоима у оквиру једног ранга долази са годинама стажа.Прелаз из једног ранга у други зависи од избора надређених после уписа у табелу за напредовање коју иначе , узима у разматрање паритетна комисија.Значајно је поменути да се уз плату добијају и две премије на месечном нивоу од којих је једна премија за рад око 300 евра , а друга премија за техничку стручност и износи око 190 евра.

Контролори рада представљају државне службенике са VI степеном стручне спреме који учествују у обављању задатака везаних за рад, запошљавање и обуку за професионалну орјентацију.

Законом о раду је предвиђено да контролори рада обављају надзор, истраге и задатке у оквиру инспекције рада , као и да врше надлежности под надзором инспектора рада¹²⁰

Контролори рада представљају службу Б категорије , и та служба обухвата

¹¹⁹ Ибид , стр.100).

¹²⁰ introduit par la loi n 489-488 du 10 juillet 1989, modifie' par l'article 62 de la loi n 2003-1119 du 26 novembre 2003

три ранга: контролоре рада нормалне , више и изузетне класе. Традиционално контролори обезбеђују надзор над предузећима са мање од 50 запослених , што произилази из управне праксе а не законског или статутарног прописа. Сем тога, контролори рада , осим што врше надлежности под надзором инспектора рада , подлежу истим обавезама које се односе на службену тајну и професионалну дискрецију као и инспектори рада¹²¹

5. Кривично дело спречавања вршења дужности

Било које лице које спречава обављање дужности вршилаца контроле (инспекторе и контролоре рада, инжењере задужене за превентиву али и службенике превентивних служби Регионалног фонда здравственог осигурања) може бити кажњен казном затвора до годину дана и/или плаћањем новчане казне у износу од 3.750 евра¹²²

Овај прекршај може да почини свако лице које се супроставља обављању дужности вршиоца контроле и то не мора бити само послодавац.

У практичном смислу овај прекршај подразумева:

- одбијање да вршилац контроле уђе у радне просторије и помоћне објекте;
- намерно достављањем докумената или нетачних података;
- ограничавање истражне делатности вршиоца контроле;
- сакривање да би се избегао вршилац контроле и накнадно давање лажних објашњења да документи више не могу да се доставе јер су уништени у пожару који је заправо, захватио само споредни објекат зграде;
- допуњавање са закашњењем, списка запослених ради друге најављене инспекцијске контроле, док приликом првог прегледа имена два радника која

¹²¹ Instr. du 28 mars 2002 relative a' l'e'tablissement, a' la transmission et au suivi des proce's-verbaux, BO n 11 du 20 juin 2002).

¹²² C. trav., art. L. 8114-1).

су већ била у радном односу нису била на списку запослених;
- слање потврде о радном времену која не одговара стварном радном времену и плаћање прековремених сати рада у виду премија;

- достављање фалсификованог дела записника Савета предузећа, сама чињеница да је овакав документ достављен сведочи о намерном прекршају¹²³

Обично одбијање да се доставе регистри или намеран пропуст да се достави или поднесе обавезни документ уопште представља често специфичну прекршајну повреду обавезе. Овакво понашање, међутим, постаје кривично дело спречавања обављања дужности када проистиче из околности датог случаја (одбијање које се понавља, очигледна намера прикривања, итд.) да је циљ послодавца да спречи спровођење истраге вршиоца контроле¹²⁴

Спречавање обављања дужности претпоставља да постоји јасан и намеран чин. Послодавац који је одсутан у време инспекцијског прегледа који достави тражена документа са 4 дана закашњења није починио кривично дело спречавања. Послодавац чији се запослени противе инспекцијском прегледу и који не показује своје противљење таквим поступцима, не чини кривично дело спречавања вршења дужности. Прекид инспекцијског надзора од стране људи који учествују у протесту који се одвија ван предузећа, које су о прегледу обавестиле секретарице послодавца, не представља кривично дело спречавања вршења дужности уколико не постоје елементи постојања намере послодавца.

Одредбе Кривичног законика којима се предвиђају и кажњавају пружање отпора, увреде и насиље против припадника судске полиције применљиви су и на вршиоце надзора Инспектората за рад¹²⁵

¹²³ Cass.crim., 28 fe'vrier 1991,RJS 1991, 328, n 618

¹²⁴ Cass. crim., 28 septembre 1993, Texier, JCP e'd. G., n 51 52 IV, p.338, n 2758).

¹²⁵ C. trav., L.8114-2 et C.pe'n., art.433-3, 5 et 6).

6. Инспекцијска овлашћења

С обзиром да вршиоци контроле рада имају слободан избор да одлуче које ће мере предузети након извршеног инспекцијског надзора , они располажу веома широким спектром овлашћења.Та се овлашћења могу сврстати у две велике категорије :

- овлашћење за доношење одлука које се, углавном користи када се добије захтев из предузећа и
- овлашћења која се примењују након извршеног инспекцијског надзора радног простора.

Обављање функције инспекцијског надзора се ослања на примену специфичних овлашћења , различитих од овлашћења за доношење одлука.С обзиром на то да располаже прилично широком палетом средстава, службеник који врши контролу може да прилагоди даље поступке које ће спровести након извршеног надзора циљу који треба да се оствари.

Једно од суштинских питања које се подразумева и које иначе превазилази оквире саме активности надзора инспекције рада , јесте питање ефикасности средстава која обезбеђују примену радног права а самим тим и питање ефективности инспекције.У вези са тим, јасно се види да би повећање контролних овлашћења инспекције рада могло да омогући спречавање ситуација које неспорно ремете јавни ред, а које се јављају у виду озбиљних и непосредних опасности за физички интегритет.Исто тако, могли би да се осмисле и други механизми, као што је могућност да се нареди, евентуално уз плаћање административне казне, повраћај у пређашње стање, или да се захтева, уз наплату казне, достављање докумената која морају неспорно да се дају на увид (платни извештаји, потврда о запослењу,итд.)¹²⁶

¹²⁶ Jean Michel, «Les sanctions civiles, pe'nales et administratives en droit du travail», 2 tomes, La Documentation francaise, 2004.doc.INTEFP,Bibliothe'que

Одлуке које могу доносити чланови Инспектората за рад сврставају се у две велике категорије: одлуке које се доносе на захтев послодавца и одлуке које се доносе у колективним и индивидуалним споровима¹²⁷

Будући да има овлашћење да утврђује да ли постоје повреде радних прописа, контролор рада често мора да упућује примедбе директору предузећа након извршеног инспекцијског надзора или приликом појединачних истрага уколико је констатовао да се не примењују одредбе закона или уговора што подлеже кривичним санкцијама или им не подлеже.

То право, неодвојиво од свакодневних дужности инспекције рада, изражава неопходност хијерархизовања проблема на које се наилази током инспекцијских контрола.

Инспектори или контролори рада треба да процене озбиљност утврђених прекршаја. Међутим, уколико је реч о прекршајима одредаба закона или уговора који нису кривично кажњиви, упућивање примедбе је једини вид деловања.

Да би обављао своју функцију, инспектор рада мора да положи заклетву којом се обавезује да неће откривати тајне израде и поступке коришћења са којима може да буде упознат при вршењу својих функција. Заклетва се полаже пре његовог ступања на дужност, пред Окружним судом у области у којој се налази место на које је први пут распоређен.

Полагање заклетве је материјализовано, према јурисдикцијама, уписивањем у професионалну карту по издавању одлуке о именовању или по добијању потврде. Заклетва се полаже само једном током каријере и њој не подлежу контролори рада.

¹²⁷ Jean Michel, Guide pratique de la de'cision administrative, DGT et INTEFP, 1^e ed., decembre 2007

Неполагање ове заклетве кажњава се у складу са чланом 225-13. Кривичног законика.

11. Инспекцијски надзор у Црној Гори

Законом о инспекцијском надзору¹²⁸, Црна Гора је уредила поступак и начин вршења самог надзора, обвезе и овлашћења инспектора и друга значајна питања која уређују ову материју.

Уређивање материје инспекцијског надзора Црна Гора је извршила кроз намеру реформисања државне управе, те у складу са тим и прилагођавањем са законодавством Европске Уније.

Законом о инспекцијском надзору постиже се следеће:

- обавља се кодификација материје инспекцијског надзора,
- регулишу се друштвени односи у овој области,
- уређују се односи између субјеката надзора који су неопходни са аспекта заштите јавног интереса и заштите странака у поступку,
- фаворизује се превентивна функција инспекције, уместо њене врло честе репресивне улоге, и
- обезбеђује се једноставан и ефикасан рад инспекцијских органа.

Поред тога, нови закон обезбеђује:

- јасноћу обавеза и овлашћења инспекцијских органа,
- индивидуализацију одговорности субјеката инспекцијског надзора,
- адекватан однос надзора и сарадња између субјеката надзора,
- професионализам у раду инспекцијских органа,
- самосталност и посебну одговорност инспектора и

¹²⁸ "Сл.лист РЦГ" бр.39/2003

- адекватну правну заштиту надзираних субјеката у односу на акте и радње инспекцијских органа¹²⁹

Инспекцијски надзор један је од облика управног надзора, којег обављају овлашћени службеници непосредном контролом аката, управних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене неправилности ускладе са прописима.

Полазећи од наведеног појма, могу се извући неколико битних карактеристика инспекцијског надзора:

- инспекцијски надзор је облик управног надзора,
- то је, по правилу, спољни облик надзора,
- инспекцијски надзор врше посебна категорија службеника- инспектори,
- инспектори располажу непосредним овлашћењима за доношење управних аката и предузимање управних радњи,
- овај надзор обухвата широк круг надзираних субјеката,
- овај надзор користи специфичан метод рада – непосредан увид
- циљ овог надзора је обезбеђење законитости рада и понашања надзираних субјеката.¹³⁰

Инспекцијски надзор има три основна материјална обележја када пођемо од саме садржине надзора, и то су:

- обављање контроле, односно надзора,
- одлучивање о правима и обавезама субјеката надзора и
- предузимање и извршавање управних радњи и мера.

Радноправни положај инспектора дефинисан је општим и посебним законима о положају управе и инспекцијској контроли, али и посебним службеничким

¹²⁹ Блажић Ђ, Дујић С, и Димитријевић П., Коментар Закона о инспекцијском надзору, Подгорица 2006. стр. 10

¹³⁰ Блажић Ђ, и остали аутори, исто, стр. 10

законом. Сталност функције је битно својство новог радноправног положаја инспектора.¹³¹

Више особености чине специфичним положај инспектора у односу на остале службенике. Инспектор је најчешће звање у вршењу послова инспекцијског надзора. То својство се доказује посебном јавном исправом – легитимацијом инспектора.

За инспекторе се законом захтева посебан режим запошљавања и услова које морају испуњавати лица за звање инспектора. За запошљавање инспектора, поред општих услова предвиђених за све службенике у државним органима, захтевају се и посебни законски услови у погледу стручне спреме, радног искуства и стручног испита.

Инспектори су самостални у свом раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима. То подразумева право инспектора да самостално врши инспекцијски надзор и предузима мере за отклањање неправилности, али и то да нико не може утицати на његов рад. Такође, самосталност подразумева и да министар или други руководилац не може предузимати мере и радње из надлежности инспектора, нити може вршити било какав утицај на његово поступање.

Поред дисциплинске, материјалне и друге одговорности, која је прописана за све службенике у органима државне управе, Законом су утврђени случајеви посебне одговорности инспектора, и то када инспектор:

- у вршењу инспекцијског надзора не предузме, предложи или одреди меру на коју је овлашћен,
- ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности,

¹³¹ Блажић Ђ., Инспекције, Удружење правника Црне Горе, Подгорица, 2000. стр. 222

- ако прекорачи законска овлашћења,
- ако под утицајем појединих органа или лица пропусти да изврши радњу и предузме меру коју је на основу закона био дужан да изврши, односно предузме.¹³²

Инспекцијски надзор , као посебна врста управног надзора , заснива се пре свега на основним начелима општег управног поступка али исто тако, и на посебним начелима ван ЗУП-а.Основна начела инспекцијског надзора су :

- начело превенције,
- начело сразмерности,
- начело јавности,
- начело самосталности,
- заштите јавног интереса,
- начело истине и
- супсидијарности.

Начело превентивности у инспекцијском надзору Црне Горе , представља ново начело које израз другачијег концепта инспекције , првенствено као превентивног органа за разлику од репресивног које је до сада егзистирало.Овакав концепт вршења инспекцијског надзора, представља пре свега либералнији приступ надзираним субјектима који могу увидети флексибилнију функцију инспекције.Такав приступ у основи може дати жељене резултате , уколико субјекти искрено желе да активно раде на уређивању радног законодавства.Узимајући у обзир целокупне друштвено политичке околности Црне Горе , нисам оптимиста да такав систем функционисања инспекције може знатније утицати на поштовање закона и с обзиром на свеукупне привредне прилике.

Закон о инспекцијском надзору реafirмише сарадњу надзираних субјеката ,

¹³²Закон о инспекцијској контроли, "Службени лист РЦГ" бр.50/92, члан 27

пружања правне помоћи истима , као и права странака у поступку.

1. Обавезе и овлашћења инспектора

Државни службеници – инспектори , су јавни службеници са посебним обавезама , овлашћењима и одговорностима.

У том смислу инспектор је у вршењу инспекцијског надзора нарочито обавезан да:

- размотри иницијативу за покретање поступка инспекцијског надзора и о томе обавести подносиоца иницијативе,

- обавести одговорно лице субјекта надзора о почетку обављања инспекцијског прегледа , осим ако сматра да би обавештење умањило ефикасност инспекцијског надзора ,

- легитимише се субјекту надзора , односно одговорном или другом овлашћеном лицу субјекта надзора ,

- укаже субјекту надзора на права која може користити у поступку инспекцијског надзора ,

- о извршеном инспекцијском прегледу сачини записник ,

- води евиденције о извршеним инспекцијским прегледима , као и друге прописане евиденције ,

- чува државну , службену , пословну или другу тајну ,

- поступа законито , благовремено и у складу са етичким кодексом државних службеника.¹³³

Када су у питању овлашћења инспектора , постоји разлика између процесно правних овлашћења, којима се углавном осигурава обављање надзора и материјално правних овлашћења , којима се осигурава законитост рада и

¹³³ Блажић Ђ., и аутори , Исто , стр.12

понашања надзираних субјеката.

У оквиру процесно правних овлашћења тј. обезбеђивања вршења надзора , инспектор има овлашћења да прегледа:

- објекте и просторије ,
- земљиште ,
- опрему и уређаје ,
- средства рада и друге предмете ,
- производе који се стављају у промет ,
- робу у промету ,
- вршење промета робе и пружања услуга ,
- пословне књиге ,
- евиденције и регистре ,
- уговоре ,
- јавне исправе и другу пословну документацију ,
- утврђује идентитет субјекта надзора и других лица ,
- узима изјаве од субјекта надзора и других лица ,
- узима узорке који су потребни за утврђивање чињеничног стања ,
- нареди предузимање одговарајућих мера и радњи ради обезбеђења вршења надзора,
- привремено одузме документацију ,предмете и друге ствари које су неопходне ради утврђивања чињеничног стања ,
- забрани вршење одређених радњи ,
- обезбеди извршење наложених мера ,
- предузима и друге прописане мере којима се обезбеђује вршење инспекцијског надзора (131. Блажић Ђ., и аутори ,исто , стр.13.).

У склопу материјално правних овлашћења , а ради отклањања неправилности , инспектор је овлашћен да :

- надзираном субјекту укаже на одређене неправилности које је утврдио и да му рок да их отклони ,
- нареди предузимање одређених мера и радњи у одређеном року ,
- забрани привремено обављање делатности и других радњи ,
- одузме привремено предмете или средства којима је учињено кажњиво дело до окончања тог поступка ,
- изриче новчане казне у складу са законом и другим прописима ,
- поднесе захтев за покретање прекршајног поступка ,
- поднесе кривичну или другу одговарајућу пријаву и врши друга овлашћења и обавезе у складу са прописима.

Ради осигурања законитости рада и понашања надзираних субјеката , а када у поступку инспекцијског надзора утврди да је повређен закон или други пропис , као и да се не примењују прописани стандарди или нормативи , инспектор има обавезу да предузме одређене управне радње и мере. Том приликом , инспектор има на располагању следеће: наредбе , забране , казне , као и управну меру одузимања.

Инспектор у скупу наредби има на располагању:

- отварање односно затварање објекта и просторије ,
- обуставу градње , односно даље извођење радова ,
- рушење , уклањање бесправно започетог или подигнутог објекта и уклањање ствари са одређеног простора ,
- повлачење робе из промета , односно стављање робе у промет ,
- одузимање или уништење ствари , роба и других производа , као и животиња ,
- предузимање других мера којима се обезбеђује отклањање утврђених неправилности , у складу са посебним прописима.

Скуп забрана подразумева :

- забрану коришћења простора , опреме , погона , уређаја , средстава рада , пословних и других објеката , превозних и других средстава,
- забрану располагања новчаним средствима са пословног рачуна ,
- забрану производње , употребу или промет робе или пружање услуга ,
- забрану кретања лица и објеката на одређеном простору, када постоји опасност угрожавања живота и здравља физичких лица ,
- забрану обављања било које радње која би угрозила животну средину , имовину , или би се довела у опасност животи и здравље физичких лица.

Значај донесених управних мера огледа се првенствено у њиховом дејству. Тако изречене мере трају све док се не отклоне неправилности , те одлуку о њиховом укидању доноси инспектор.

Када су у питању казне , предвиђена је само новчана казна кроз два облика , и то као мандатна , за учињени прекршај и као управна мера у случају ометања обављања инспекцијског надзора и у случају неизвршења решења.

2. Управне мере и радње

2.1. Закључак

Зависно од тога да ли се управним актима одлучује о главном предмету поступка или о појединим питањима током поступка , управни акти се деле на решења и закључке.

Члан 38. Закона о инспекцијском надзору конкретно разрађује питања којима се одлучује закључком , случајеве када се издаје писмени закључак , као и случајеве када се писмени закључак не издаје.

Закључак је управни акт којим инспектор одлучује о процесним питањима која се појаве у току самог инспекцијског поступка , а о којима се иначе не одлучује решењем.

Закључак је иначе споредни акт у управном поступку и њиме се по правилу одлучује о питањима која се тичу поступка или се као споредне појаве у вези са спровођењем поступка , а о којима се не одлучује решењем.¹³⁵

Закључком се може налагати извршење неке радње , те када се налаже њено извршење , даје се и рок у којем се та радња има извршити.

У складу са овим законом , инспектор ће закључком одлучити о следећим питањима:

- наредити предузимање одговарајућих мера и радњи ради обезбеђења вршења надзора,
- привременом одузимању документације , предмета и других ствари које су неопходне ради утврђивања чињеничног стања,
- изрицању новчане казне ,
- упозорењу , удаљењу и новчаном кажњавању лица које омета вршење надзора ,
- обустави поступка ,
- процесним питањима , издавању , односно неиздавању писменог закључка,
- одлагању извршења до коначне одлуке по жалби ,
- трошковима анализе узорака ,
- продаји одузете робе подложне кварењу ,
- извршењу путем новчане казне ,
- извршењу закључка који гласи на новчану обавезу,
- трошковима административног извршења ,
- трошковима поступка када они нису познати у моменту одлучивања о

¹³⁵ Бачанин Н.: Исто стр.277

главној ствари.

Поред ових питања , током поступка се могу појавити и нека друга питања о којима треба , сагласно одредбама ЗУП-а, одлучити закључком, а могу бити:

- изузеће инспектора ,
- постављање привременог заступника ,
- постављање заједничког представника ,
- одбијање захтева за разгледање и преписивање списка ,
- износ накнаде трошкова сведоцима ,вештацима и тумачима,
- укидање закључка о ослобађању трошкова поступка ,
- претходно питање ,
- искључење јавности ,
- позив трећем лицу да покаже исправе ,
- кажњавање сведока ,
- изузеће вештака ,
- новчана казна вештака ,
- накнада штете проузрокована увиђајем ,
- обезбеђење доказа ,
- исправка грешака у решењу ,
- налагање извршења неке радње и одређивање рока ,
- одбацивање предлога за понављање поступка ,
- дозвољавање понављања поступка ,
- дозвољавање понављања поступка и одлагање извршења решења против кога је понављање дозвољено,
- привременом обезбеђивању извршења обавезе.¹³⁶

¹³⁶ Блажић Ђ, и аутори, Исто, стр.114

2.2. Решење

Након извршеног инспекцијског прегледа , инспектор доноси решење о мерама , радњама и роковима за отклањање неправилности.Инспектор по правилу , решењем наређује мере и радње.

За разлику од закључка, законодавац се определио за правило – писмених решења¹³⁷

Инспектор може у посебним ситуацијама , управне мере и радње наредити усменим решењем на записник о извршеном инспекцијском прегледу, ако оцени да се тада отклања непосредна опасност по живот и здравље људи , имовину веће вредности или када је у питању заштита другог јавног интереса.Уколико је инспектор донео усмено решење на записник , он је дужан да у року од три дана донесе писмено решење.

У посебним случајевима одлучивања о затварању објеката , инспектор је дужан да сачини записник у року од 24 часа од момента затварања , те у истом року и да донесе писмено решење.

Решења инспектора имају значајне карактеристике , као што је:

- да су то позитивни управни акт – који производи промену у правном поретку;
- конститутивни акти – који мењају или укидају неку правну ситуацију;
- слободни управни акти – код којег је инспектор законом овлашћен да по својој слободној оцени у конкретном случају одреди да ли ће уопште донети управни акт , и ако га донесе , каква ће бити његова садржина;
- једноставни уптавни акти – доноси га један овлашћени доносилац, инспектор;

¹³⁷ Димитријевић П.: Исто, стр.218

- формални акт – који се доноси на основу прописаног поступка доношења акта у законом прописаној форми – са одговарајућим саставним деловима акта (увод , диспозитив ,образложење , правна поука);
- акт који се по правилу, доноси по службеној дужности;
- акт власти – ауторитативни,
- једностранни акт,итд¹³⁸

III Функционисање инспекција

1. Појам и обележја управног надзора

Вршење управног надзора је посебан облик вршења управне делатности у којем долазе до изражаја овлашћења управе надзорног карактера.Надзор иначе, представља однос два субјекта , у којем активни субјект обавља надзор над пасивним субјектом.

Значајна одлика надзора је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта , на основу утврђених мерила и уз могућност да активни субјект утиче на рад пасивног субјекта.

Управни надзор представља посебну врсту правног надзора.Сам управни надзор, може се одредити у формалном и материјалном смислу.

Управни надзор у формалном смислу полази од вршиоца управног надзора.Полазећи од те чињенице, управни надзор у формалном смислу јесте онај којег обавља управа.

¹³⁸ Блажић Ђ.: и аутори, стр.117

Када говоримо о управном надзору у материјалном смислу, значајно је то да он не полази од онога који обавља управни надзор, већ од надзорних овлашћења којима се надзор обавља. Полазећи од тога, управни надзор у материјалном смислу је онај надзор који се врши управним овлашћењима, без обзира на то који га субјект врши¹³⁹ Управни надзор систематски и трајно врше за то посебно оспособљени субјекти. Тако, циљ вршења управног надзора јесте спречавање незаконитог рада, што се постиже кроз остваривање и отклањање одређених незаконитости у различитим областима. Примарни критеријум којим се овлашћени субјекти користе приликом обављања надзора, јесте критеријум законитости. Неопходно је напоменути да, органи који обављају инспекцијски надзор нису овлашћени да се упуштају у питање целисходности рада других субјеката. Тако можемо констатовати, да се у сваком сложенем друштвеном систему надзор појављује као нужна надзорна активност у односу на извршење постављеног циља.

Са аспекта науке о управљању, може се тврдити да надзор представља једну повратну везу (тј. " feed – back") као механизам који обезбеђује остваривање циљева система.

Ради остваривања надзора у оквиру обављања управне делатности, од великог је значаја правни надзор, који се успоставља, регулише и санкционише правним нормама. У том смислу, правни надзор обухвата и поступке којису утврђени одговарајућим прописима ради остваривања законитости и правилности рада.¹⁴⁰

Полазећи од правног режима коме је вршење надзора у одређеним ситуацијама подвргнуто, поједини аутори разликују посебне врсте, облике и видове правног надзора.¹⁴¹

¹³⁹ Милков Д.: Управно право II (управна делатност), Нови Сад, 2003, стр.264).

¹⁴⁰ Лилић С.: Исто, стр.364

¹⁴¹ Димитријевић П.: Основи управног права, Београд, 1983, стр.273-276

Постоје различите врсте и различити облици правног надзора. При овом се истиче да се правни надзор може разликовати према предмету, према субјекту, и према садржини овлашћења. Према предмету и активностима над којима се врши, правни надзор се може јавити у облику надзора над материјалним и другим радњама и надзор над актима.

Овде је само неопходно истаћи да управни надзор и управна контрола управе представљају облике правног надзора који се остварује применом управних овлашћења.¹⁴²

Док се код управног надзора управним овлашћењима контролишу неауторитативне активности контролисаних субјеката (одређених органа, организација и грађана), код управне контроле управе, управним овлашћењима се контролише вршење управне делатности бројних вршилаца управе (контролишу се управне активности контролисаних субјеката).¹⁴³

Важећим Законом о државној управи, донетим децембра 2005. године, одређује се појам државне управе у органском и функционалном смислу. Према одредбама наведеног закона, државна управа представља део извршне власти Републике Србије, те сходно томе и обавља следеће послове:

- учествовање у обликовању политике Владе Републике Србије, које органи државне управе остварују припремањем закона, других прописа и општих аката за Владу и предлагањем Влади стратегије развоја и других мера којима се обликује политика Владе;
- праћење стања, у оквиру кога органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности, сами предузимају мере или Влади предлажу доношење прописа и предузимање мера на које су овлашћени

¹⁴² Бачанин Н.: Управни надзор у правном систему Републике Србије, Правни живот, бр.11, Београд, 2009, стр.92).

¹⁴³ 159. Бачанин Н. Оп.цит.

- извршавање закона, других прописа и општих аката , доношењем прописа (правилници, наредбе и уптства), решавањем у управним стварима, вођењем евиденција, издавањем јавних исправа и предузимањем управних радњи;
- инспекцијски надзор, којим органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица , и зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени, а што се уређује посебним законом;
- старање о јавним службама, када органи државне управе врше послове и предузимају мере на које су овлашћени законом, а све у циљу да се обезбеди да се рад јавних служби одвија према закону;
- развојни послови, у оквиру којих органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свог делокруга, према политици Владе, и
- остали стручни послови , којима органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свог делокруга, сачињавају анализе , извештаје , информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.¹⁴⁴

Када говоримо о надзору органа државне управе , можемо рећи да Закон о државној управи уводи појам унутрашњи надзор , који је посве нов и који се дефинише као надзор који органи државне управе обављају над другим органима државне управе , и носиоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Он обухвата надзор над радом, инспекцијски надзор који обавља управна инспекција и друге облике надзора који су уређени посебним законом.

¹⁴⁴ 160. Закон о државној управи , члан 12 – 21.

Орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом захтева:

- извештаје и податке о раду,
- утврди стање извршења послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање,
- изда инструкције,
- наложи предузимање послова које сматра потребним,
- покрене поступак за утврђивање одговорности,
- непосредно изврши неки посао ако сматра да се другчије не може извршити закон или други општи акт,
- предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.¹⁴⁵

Наведена овлашћења, као општа овлашћења надзорног органа, надзорни орган има и код надзора над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Но, код надзора над радом ових надзираних субјеката законодавац надзорном органу додељује и низ посебних надзорних овлашћења.¹⁴⁶

Као управни надзор у правном систему Републике Србије, инспекцијски надзор је целина активности органа државне управе којима они испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.¹⁴⁷

Осим тога, надзор над законитошћу рада нема атрибут ауторитативности, ни у погледу природне делатности која се надзире, а ни по овлашћењима у надзору, а тиме ни карактер управног посла, па се може означити као неуправни посао државне управе. Тамо где је евентуално надзор над

¹⁴⁵ <http://sr.wikipedia.org/sr-ec>

¹⁴⁶ Закон о државној управи, члан 56 – 57

¹⁴⁷ (163. Бачанин Н., оп.цит.).

законитошћу рада могао да има карактер управног надзора , а то је надзор над општим актима предузећа, установа и других организација , односно над радом у вези са повереним пословима државне управе, отклоњен је увођењем институције уставног судства, као и посебним правима органа државне управе у вршењу поверених послова државне управе према предузећима, установама и другим организацијама.

Исто тако, надзор над законитошћу аката као облик вршења надзора управним овлашћењима над ауторитативним делатностима, такође нема атрибуте управног надзора. Поред свега, можемо рећи да је управа јединствена делатност , функционално повезана и вертикално организована , без обзира који субјект обавља управне послове. Стога , можемо рећи да надзор над законитошћу аката представља облик самоконтроле унутар једне службе, а никако надзор туђег рада.

С обзиром да се контрола врши унутар једне организационо-функционалне целине, циљ му је , пре свега, унапређење успешности рада, јединствености деловања и усклађености функционисања те службе – у овом случају државне управе.¹⁴⁸

2. Основне функције инспекција

Под функционисањем инспекција , подразумевају се активности инспекцијских органа које се детерминишу према садржини надзорне делатности , односно садржини аката које доносе и радњи које предузимају ти органи у обављању инспекцијског надзора. Према томе , основна је функција инспекција у надзору над законитошћу понашања надзираних субјеката у примени прописа.

¹⁴⁸ Милков Д: Управна контрола управе, Гласник права Правног факултета у Крагујевцу, 1992, стр.104

У остваривању својих основних функција , инспекције обављају низ активности које према својој садржини , односно природи могу бити превентивне , корективне, репресивне и стручно- техничке.Када обављају своје основне функције , инспекцијама је на располагању мноштво различитих, уређених овлашћења, којима се остварује утицај на надзираног субјекта како би свој рад и понашање усагласио са прописима.

Под превентивним или предлагачким пословима инспекција , подразумевају се мере и радње ради спречавања повреде закона.Напуштањем концепта инспекција као превасходно репресивних органа и увођењем концепта превенције у вршењу ове функције , имало је за последицу и увођење превентивних мера нпр: указивање странци на недостатке које треба отклонити ,узимање узорака , забрана обављања делатности , привремено одузимање предмета , подношење прекршајне , кривичне или друге одговарајуће пријаве односно предлога , као и флексибилнијим приступом у доношењу одлука путем усмених управних аката – закључака и решења¹⁴⁹

Превентивну функцију инспектор остварује кроз институт указивања.Уколико инспектор у току инспекцијског надзора утврди да постоје одређене неправилности код надзираног субјекта , истоме ће указати на постојеће неправилности и одредити му рок да их отклони.Обавеза инспектора је да утврђене неправилности , радње за њихово отклањање и рок , унесе у записник.Исто тако , субјекат надзора има обавезу да о предузетим мерама обавести инспектора писмено у року од седам дана од дана указивања.

Уколико је надзирани субјекат у остављеном року отклонио неправилности , а инспектор то утврдио у накнадном прегледу , он ће закључком на записнику обуставити поступак.

¹⁴⁹ Димитријевић П.: Исто, стр.214

Корективну функцију , инспектори остварују кроз издавање привремених наређења и забрана, којима се од надзираних субјеката захтева кориговање , односно промена дотадашњег рада и усклађивање са правним прописима.

Репресивна функција се састоји у следећем:

- подношењу пријава надлежном органу ради покретања одговарајућег поступка, уколико повреда прописа која је утврђена представља прекршај или кривично дело , и
- изрицању мандатних казни , у које се убрајају : казне , забране располагања новчаним средствима , забрану производње , употребе или промета робе и пружања услуга , забрану кретања лица на одређеном простору , конфисковање имовинске користи и друго.

За делотворно и ефективно остваривање функција инспекција , неопходно је низ објективних и субјективних предуслова. Поред задовољавајућих друштвених околности , потребна је и целовита и на одговарајући начин добра уређеност друштвених односа , односно нормативна уређеност инспекција , почев од њихове адекватне организације , до целовитог уређивања права , обавеза и одговорности инспекцијских органа. Поред тога , важан сегмент ефикасног функционисања инспекција јесте и квалитативна и квантитативна структура инспекцијског кадра , њихова одговорност и самосталност , те на завидном нивоу присутна , техничка опремљеност.

3. Надлежност инспекција

Стварна надлежност инспекција најчешће се одређује материјалним прописима којима се уређује одређена управна област , или пак прописима којима се одређује надлежност појединих органа , и који су најчешће прописи о управи.

Сходно врсти управне области и тиме и стварне надлежности инспекција , одређују се и врсте инспекција (тржишна , санитарна ,саобраћајна , грађевинска и друге).

Опште је правило у уређивању надлежности органа управе у нашем правном систему , а самим тим и надлежности инспекција , да се надлежност уређује законима , и да она представља принудно право, због чега се она не може мењати ни вољом органа државне управе ни вољом странака¹⁵⁰ Код утврђивања надлежности инспекција материјалним законима , наглашена је намера да се надлежност појединих инспекција утврђује и у више управних области.

Такође, веома је значајно питање дуплирања ,односно сукоба надлежности инспекција.Оно је посебно карактеристично код санитарне , тржишне и ветеринарске инспекције при обављању инспекцијског надзора.

Санитарни надзор врши министарство надлежно за послове здравља, преко санитарних инспектора, а одређене санитарне послове као поверене врше орган аутономне покрајине надлежан за послове здравља.Послови санитарног надзора су послови од општег интереса за Републику.

У обављању санитарног надзора , санитарни инспектор, поред осталог , има надлежност да :

- забрани коришћење објекта или дела објекта у којем се обавља делатност која подлеже санитарном надзору ако у објекту нису обезбеђени општи и посебни санитарни услови, док се ти услови не обезбеде;

- забрани коришћење објеката или дела објеката, просторија, постројења, уређаја и др. Ако постоје хигијенски недостаци који битно угрожавају здравље људи док се не отклоне утврђени недостаци;

- забрани коришћење објеката, делатност јавног снабдевања становништва

¹⁵⁰ Блажић Ђ.: Исто, стр. 168

водом за пиће или делатност производње животних намирница и уређаја ако није прибављена санитарна сагласност и др.¹⁵¹

Сектор тржишне инспекције обавља послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују:

- услови за обављање промета робе и вршење услуга које обављају правна и физичка лица и предузетници , цене роба и услуга, квалитет индустријско – непрехрамбених производа у производњи и промету, квалитет услуга, утврђивање услова за обављање привредних делатности у областима које чине предмет контроле, предузимање мера на које је законом овлашћен, спречавање нелојалне конкуренције (контрола рекламирања, оглашавања и нуђења робе, услуга, навођењем података којима се ствара или се може створити забуна на тржишту, контрола продаје робе са ознакама и подацима који стварају или могу створити забуну у погледу порекла и квалитета робе и друго);
- контрола мерила и мерних јединица (очигледна неисправност мерила и тачност мерења робе која се пре продаје мери);
- инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређује заштита потрошача и област оглашавања и инспекцијски надзор над производњом и прометом робе којом се повређују права интелектуалне својине као и надзор над производњом и прометом робе заштићене ауторским или сродним правом;
- послови који су непосредно везани за вршење инспекцијског надзора, финансијско-материјални послови у вези робе одузете у поступку инспекцијског надзора и друго;
- сарадње са другим инспекцијским органима, правосудним органима , другим органима и организацијама , удружењима и установама чији су

¹⁵¹ Влатковић М: Систем државне управе у Републици Србији, Београд, 1993. стр. 149

послови у вези или од значаја за рад Сектора;

- подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Сектора, као и други послови у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор¹⁵²

Управљање заштитом животне средине поверено је еколошкој инспекцији.

Вршење инспекцијског надзора у области заштите животне средине има , пре свега превентивни карактер, што подразумева да треба спречавати штетна дејства по животну средину која би могла да произађу из неконтролисаног технолошког развитака.

Закон о заштити животне средине¹⁵³ , као општи пропис који регулише заштиту животне средине , таксативно је набројао права и дужности инспектора у вршењу инспекцијског надзора , као и овлашћења инспектора која произилазе из његових права и дужности, а односе се на :

- систем заштите и одрживог коришћења природних богатстава , односно ресурса (ваздуха, вода , земљишта, минералних сировина , шума , риба , дивљих биљних и животињских врста), израду стратешких докумената, планова и програма истраживања у области одрживог коришћења природних богатстава и обновљивих извора енергије;
- израду биланса резерви подземних вода, норматива и стандарда за израду геолошких карата;
- израду програма истражних радова у области основних геолошких истраживања која се односе на одрживо коришћење ресурса , а за подземне воде и детаљних истражних радова;
- обезбеђивање материјалних и других услова за реализацију тих

¹⁵² <http://www.poslodavci.org.yu/page id=440>).

¹⁵³ " Службени гласник РС " бр.135/04)

програма;

- систем заштите и унапређења животне средине;
- основе заштите животне средине;
- заштиту природе;
- заштиту озонског омотача;
- праћење климатских промена;
- прекогранично загађење ваздуха и воде;
- утврђивање и спровођење заштите природних целина од значаја за Републику Србију;
- утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката;
- рану најаву акцидентата;
- заштиту од буке и вибрација;
- заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења;
- производњу, промет отрова и других опасних материја, изузев дрога и прекурсора;
- управљање хемикалијама;
- управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом;
- одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста;
- инспекцијски надзор у области одрживог коришћења природних богатстава и заштите животне средине и у другим наведеним областима;
- еколошки инспекцијски надзор на граници, као и друге послове одређене законом.

Републичка инспекција за заштиту животне средине је укључена у рад мрежа формираних за јачање капацитета инспекције као што је мрежа ECENA¹⁵⁴

– мрежа која је формирана за земље које су у процесу придруживања Европској унији. Осим Србије, чланови мреже су и Албанија, БиХ, Хрватска, Македонија,

Црна Гора. Европска комисија је, такође члан мреже (www.inece.org) и INECE¹⁵⁵ – међународна мрежа за еколошку усаглашеност и примену. Њени циљеви су: јачање свести о усаглашености и примени, развој мрежа кроз међусобну сарадњу и јачање капацитета ради остварења и примене еколошки постављених захтева (www.inece.org).

У октобру 2006. године у Србији је реализован ЕЦЕНА пројекат који представља извештавање наше земље о спровођењу Препоруке Европског парламента и савета Европе о минималним критеријумима за инспекцију заштите животне средине¹⁵⁶

Према Препоруци Европског парламента и Савета Европе , инспекцијски надзор у области заштите животне средине треба да се води увођењем минималних критеријума; у организацију и вођење инспекцијског надзора, поступке који следе, као и начин извештавања о раду инспекције, чиме ће се побољшати имплементација и ојачати закони ЕУ у земљама чланицама.

Основни принципи које Препорука промовише су: очување инспекцијске одговорности земаља чланица, очување одређене националне структуре земаља чланица, не укидају се прописи других инспекција.

¹⁵⁴ Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA)

¹⁵⁵ International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)

¹⁵⁶ Лилић С: Исто, стр.379

4. Правни положај инспектора

Неопходно је запазити да инспекцијски надзор , као саставни део контролно-надзорне делатности органа државне управе , представља уставну категорију. Наиме, по први пут се појављује инспекцијски надзор у Уставу СФРЈ из 1963. године. На овај начин уставотворац је хтео да инспекцијском надзору да посебан третман и друштвени значај.

Основе правног положаја инспектора , укључујући и службенички статус , уређени су како општим и посебним законима о положају управе у систему организације и обављања власти, и исто тако законом о државним службеницима¹⁵⁷

Битну карактеристику радно-правног положаја инспектора , представља сталност функције. За разлику од ранијих неподесних решења, када је постојао мандат инспектора у трајању од четири године, са могућношћу реизбора, постављење се сада врши на неодређено време.

Када посматрамо правни положај инспектора , могу се прецизно издвојити његове две карактеристике: прва је јавно правна , а друга је радно правна одлика.

Радно правна одлика правног положаја инспектора , препознаје се пре свега, у његовом положају у односу на орган у којем он остварује своја права , обавезе и одговорности по основу службеничког односа.

Из сета наведених права , то могу бити и запошљавање, дисциплинска и друга одговорност , посебни видови одговорности инспектора , звање и напредовање , радно време , одсуства , одмори , плате , накнаде и друга примања , заштита права инспектора , општи услови престанка службе и друго.

¹⁵⁷ Закон о државним службеницима , "Сл. гласник РС" , бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09

Специфичност службеничког положаја запослених у државним органима су и звања , односно занимања.Звања изражавају стручна својства и способност службеника за обављање послова одређеног степена сложености у државном органу.Инспектор је звање које је специфично за обављање послова инспекцијског надзора.Самим тим и специфичност правног положаја и звања инспектора у систему државне управе , опредељује да службеници то својство доказују посебном јавном исправом, односно легитимацијом инспектора.

Услови за заснивање радног односа у државним органима у извесном смислу су специфични у односу на услове предвиђене општим радно правним прописима.Специфичност је условљена карактером службе, статусом службеника, као и одговорношћу државних органа.Због тога су ти услови иначе ригорознији у односу на услове за заснивање радног односа осталих запослених¹⁵⁸

Услови за запослење државних службеника су: општи , који су утврђени законом ,и посебни услови.Да би ти услови били респектовани, ефикасни и ефективни , као и свима доступни, они треба да буду правно утврђени , објективно одређени , једнаки за све , динамични, законити и морални, кумулативно испуњени, прецизно и јавно објављени¹⁵⁹

Општи услови за пријем у радни однос у државним органима превасходно се односе на : држављанство, пунолетство , здравствену способност и да кандидат није кривично гоњен , односно осуђиван за одређена кривична дела.

Ради се о минималним и демократским условима¹⁶⁰

Грађанин , и када испуњава опште и посебне услове за заснивање радног односа утврђене законом, не може увек да заснује радни однос.До тога могу

¹⁵⁸ Лилић С., даниловић О., Закон о радним односима у државним органима, Београд,1991.стр. 16 и 17).

¹⁵⁹ Шундерић Б., Услови за заснивање радног односа, Научна књига,Београд,1987,стр.74).

¹⁶⁰ Балтић А.,Деспотовић М., Основи радног права Југославије,Београд,1976, стр. 159).

довести одређене чињенице и околности које сметају да се заснује радни однос.Теорија радног права те чињенице назива сметњама за заснивање радног односа¹⁶¹

Сметње за заснивање радног односа лица у државном органу су , дакле , одступања од принципа да се у службу прима испуњењем општих и посебних услова.Оне онемогућавају једном лицу да ступи у државну службу уопште, затим , да не може обављати одређену врсту послова , или да не може засновати радни однос у конкретном државном органу.

Најчешће чињенице и околности које се појављују као сметња за заснивање радног односа неког лица су следеће:

- остварено право на пензију ,
- постојање истовремено другог радног односа са пуним радним временом од стране истог лица ,
- постојање сродства до одређеног степена,
- постојање брачног односа са лицем које већ ради у државном органу,
- обављање самосталне професионалне делатности лица или члана уже породице,
- поседовање у својину привредног или другог предузећа,
- располагање лица или члана уже породице контролним пакетом акција правних лица,
- постојање мера безбедности, забране вршења позива, делатности или дужности¹⁶²

Класификација ових сметњи могућа је према разним критеријумима , од којих су два посебно значајна.

¹⁶¹ Тинтић Н., Радно и социјално право, Књига I , Загреб, 1972, стр.74.).

¹⁶² Шундерић Б., Сметње за заснивање радног односа, Радничко самоуправљање, бр. 3/1983, Београд, стр.103

Према обиму дејства сметње за заснивање радног односа могу бити:

а) опште сметње , које представљају онемогућавање заснивања радног односа једном лицу за вршење свих послова и задатака и

б) посебне сметње , које онемогућавају лицу заснивање радног односа за обављање одређених послова и задатака.

У односу на правни основ њиховог дејства , сметње се разврставају на:

а) сметње које делују по сили закона,

б) сметње које делују на основу акта надлежног органа¹⁶³

Правна теорија данас не прави разлику између јавног конкурса и огласа. Њихова правна природа, карактер, садржина и резултат се не разликују. Међутим , у јеку самоуправљачке праксе у нас многим ауторима радног права "причињавале" су се и њихове рутинске , непостојеће карактеристике јавног конкурса , које су требале да их међусобно удаље¹⁶⁴.

Уверљивост таквог погледа бивала је већа синхронизацијом њиховог теоријског става и законодавних решења.

Тако се враћа и стара теоријска дилема , али и легитимизује пракса да се јавни конкурс расписује за попуњавање радних места са високостручним образовањем и за сложене послове (за положаје и руководећа места) , а јавни оглас за остала.

Ипак, нема капиталне разлике између примене јавног конкурса и огласа за пријем у службенички однос и коришћење тих института у другим субјектима. Иако су јавни конкурс и оглас темељито прикладнији за избор кандидата од других начина за прво заснивање радног односа у државну службу , наша актуелна пракса релативизовала је такву његову унутрашњу предност. Присутна је веома широко распрострањена злоупотреба конкурса,

¹⁶³ Богићевић Ч., Утицај санкција на радне односе и статус радника, Пословна политика, Београд, 1991, стр. 166

¹⁶⁴ Брајић В., Нека спорна питања у вези са конкурсом, Правни живот, 3/68 , стр.43

односно огласа.Јавни конкурс је маска за суштинско изигравање његових предности у кадровском јачању лицима изван државне службе.

Акт на основу којег се заснива радни однос и стиче својство државног службеника у теорији , а и законодавству означава се генусним именом-акт постављења¹⁶⁵

Наше позитивно службеничко законодавство дефинише неколико модалитета акта постављења , тј. акта о пријему службеника у државну службу, а то су:

- решење Владе о постављењу , као акт надлежног органа о избору или постављењу одређеног лица на функцију, односно положал,
- решење о пријему у радни однос, као коначна одлука функционера који руководи државним органом о избору између пријављених кандидата,
- споразум о преузимању запосленог из другог државног органа.

Актом постављења успоставља се радни однос између државе и службеника.Са правног становишта, радни однос између државе и службеника заснован је, тек, ако је пре ступања на рад донет или закључен одређени акт.У теорији постоје многобројна схватања о правној природи акта о постављењу у државну службу , која опредељује карактер односа између државе и службеника.Сва та схватања концентрисана су у три основне теорије: 1) уговорну теорију , б) теорију једностраног акта, и в) теорију двостраног акта.

¹⁶⁵ Балтић А., Општа теорија о појму јавног службеника, Штампарија Привредник, Београд, 1939, стр.138).

5. Међусобни односи инспекцијских органа

Вршење инспекцијског надзора једна је од значајнијих активности органа управе, која треба да допринесе отклањању и спречавању појава незаконитог рада и пословања. Отуда је и законском регулативом предвиђена посебна обавеза инспекцијских органа да постигну већи ниво координације у раду и то како међусобно, тако и са другим органима и организацијама које се баве откривањем и спречавањем незаконитог рада.

Једно од веома важних питања које се намеће у остваривању функција инспекцијског надзора, свакако је и питање међусобних односа и сарадње инспекцијских органа, па и њиховог односа према грађанима и другим организацијама.

Исто тако, када се говори о инспекцијском надзору, мора се често имати на уму да је тај надзор од круцијалне важности за остваривање принципа законитости и изнад свега, афирмацију владавине права и правне државе.

У управној пракси много шта се замера инспекцијским органима, па се чак иде и дотле да се они означавају па и окривљују као субјекти који битно доприносе кршењу законитости, као и појави многих других негативних појава које су врло видне у нашем правном систему¹⁶⁶

Према нашим позитивно-правним прописима инспектори имају обавезу да у вршењу послова инспекцијског надзора сарађују са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима, јавним тужиоцима, као и са другим органима и организацијама.

У управној пракси је приметно да је међусобна сарадња инспектора незнатна и да при том она мора да буде и богатија и интензивнија него што је случај до сада. Осим тога, потпуно је оправдано да се приликом вршења инспекцијског

¹⁶⁶ Марковић Б., Исто, стр. 373

надзора врло често појављује потреба за координираним деловањем више инспекцијских органа из различитих области, као што се дешава да се приликом вршења надзора једне инспекције дође до података значајних за надзор који врши инспекцијски орган .

Треба запазити да су све ово били односи хоризонталног карактера. Међутим, постоји потреба и за успостављањем вертикалних односа.

Међусобни односи инспекција истога нивоа управног организовања , уређују се како законима , односно другим прописима , којима се уређује организација и функционисање управе , тако и прописима којима се уређује инспекцијски надзор.

Са циљем ефикаснијег остваривања функције инспекцијског надзора , инспекције морају практиковати добре односе као и сарадњу са другим органима и организацијама. Веома често, комплексност инспекцијског надзора не дозвољава инспектору да самостално, без помоћи и других специјализованих организација , изврши инспекцијски надзор и предузме одговарајуће мере. Осим тога, приликом обављања инспекцијског надзора инспектори се врло често сусрећу са одређеним питањима која превазилазе њихове стручне способности , тако да је потребно ангажовање и посебних стручњака ради решавања одређених питања. Најчешће су то случајеви код тржишних, пољопривредних, санитарних , ветеринарских и сличних инспекција, када је неопходно утврдити квалитет одређеног производа , извршити одређена специјалистичка и друга мерења, итд.

У таквим околностима , инспекцијски органи врло често остварују сарадњу са специјализованим организацијама које обављају такве послове, и чији стручни налази представљају основу за предузимање одређених инспекцијских мера.

Дакле, у поступку вршења инспекцијског надзора , као неопходност се јавља потреба сарадње инспекцијских органа и специјализованих организација, при чему специјализоване организације не врше надзор, већ само поједине стручно-техничке послове, али послове од чијих резултата испитивања непосредно зависи даље предузимање активности инспекција.

6. Улога и обим деловања инспекције рада

Савети, информације и публицитет који дају инспектори рада свакодневно , у већини инспекцијских система представљају много више од пуког техничког саветовања о питањима из области безбедности и здравља. Сасвим је неспорно да, модеран Инспекторат за рад мора да располаже великом техничком експертизом да би га индустрија и синдикати прихватили као партнера. Синдикати веома често траже помоћ и савете од стручњака инспектората за рад.

Улога спровођења закона такође може да буде ограничена на посебне секторе привреде , при чему се често искључују рударство и саобраћај. Мада у оваквим случајевима могу да буду основани други инспекторати, као што је инспекторат за рударство, дешава се да поједини сектори нису заштићени спољном инспекцијом рада, као што је на пример случај са екстракцијом руда на отвореном мору, или чешће, са делатностима јавног сектора, као што су железнице, ПТТ, полиција или оружане снаге. Учествовање у поступку утврђивања стандарда је улога коју инспекција рада већ обавља. Инспектори могу да дају идеје за ново законодавство и прописе тако што обавештавају надлежни орган о недостацима или злоупотребама које нису изричито регулисане постојећим законским одредбама и што истом органу предлажу побољшања закона и прописа¹⁶⁷

¹⁶⁷ Међународни радни стандарди који се тичу инспекције рада: Главне одредбе , Женева, 1990).

У великом броју земаља , инспектор за рад је заступљен у националним трипартитним саветодавним телима , којима ставља на располагање своје познавање проблема и недостатака на радном месту, чиме се обезбеђује применљивост нових закона и прописа у пракси.

Тако се врло често, инспекторати за рад позивају да презентују своје стручно мишљење или да дају предлоге нацрта законодавства у вези са питањима запошљавања или социјалне заштите. Мада се повезивањем инспектората за рад са поступком утврђивања стандарда показује колики значај владе придају својим службама , такви захтеви могу да створе знатно оптерећење за ионако оскудна средства инспектората. То је посебно случај када се од инспектора захтева да врше статистичке прегледе зарада или штрајкова, или да унапред изврше неке анализе нових прописа, или чак дају препоруке са правним последицама.

Многи системи су створили одговарајућа решења за подстицање сарадње између инспектората за рад и послодаваца и радника , односно њихових организација, у виду конференција или мешовитих комитета на нивоу фабрике, на локалном, регионалном или националном нивоу.

Делотворност сваке радње коју предузме инспекторат за рад у великој мери зависи од сарадње послодаваца и радника, која би по могућности требало да постоји већ у фази формулисања политике и утврђивања стандарда.

Многе земље у свету су формирале институте за заштиту на раду, који су често под непосредном контролом система инспекције рада, или су му бар придружени¹⁶⁸

У неким земљама , од инспектора рада се захтева да обављају прегледе тржишта рада, или да дају свој допринос овим прегледима. Од њих може да се захтева да надзиру уплаћивање доприноса за социјално осигурање. Задатак

¹⁶⁸ Међународно удружење инспекције рада (IALI), Женева, Швајцарска: www.issa.int).

инспектората може да буде да прикупљају статистичке податке о условима рада, или може да им буде поверен низ административних дужности.

Инспекторати могу да имају одређена задужења у вези са исплатом накнада за незапосленост, или могу да надзиру центре за стручну обуку или програме стручне обуке.

7. Управна инспекција

Посебну врсту инспекцијског надзора представља управна инспекција, чији је главни задатак обављање инспекцијске контроле над радом органа државне управе. Тако, према Закону о државној управи Републике Србије, надзор над применом закона и других прописа о државној управи у канцеларијском пословању, као и прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у решавању управних ствари, стручну спрему запослених који врше радње у управном поступку, објављивање имена радника који су овлашћени за решавање у управним стварима и за предузимање радњи у поступку пре доношења решења, врши управна инспекција¹⁶⁹

Управној инспекцији припада надзор у органима којима су поверени послови државне управе, предузећима и организацијама које врше управна овлашћења, службама председника Републике, Народне скупштине, Владе и службе за вршење заједничких послова републичких органа. Поред тога, управна инспекција обавља надзор и у служби Уставног суда Србије, судовима, јавним тужилаштвима, јавним правобранилаштвима, органима за вођење прекршајног поступка, казнено-поправним и васпитно – поправним установама.

Послове из надлежности управне инспекције обављају управни инспектори.

¹⁶⁹ Лилић С.: Управно право, Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду, стр.371

Управни инспектор може бити лице које има завршен правни факултет, положен стручни испит и најмање пет година радног искуства у том степену образовања. Уколико приликом обављања надзора, управни инспектор уочи одређену неправилност, дужан је да донесе решење којим налаже отклањање неправилности, као и да одреди рок у коме се то мора урадити. Ако је законом или другим прописом предвиђено да се за утврђену неправилност поступи на други начин, управни инспектор поступа на начин утврђен тим законом, односно другим прописом. Против решења управног инспектора може се изјавити жалба у року од осам дана, али иста не одлаже извршење решења. Послове управне инспекције обавља министарство надлежно за послове управе. Када је у питању град Београд, послове управне инспекције, као поверене, обавља орган градске управе.

IV ИНСПЕКЦИЈСКИ ПОСТУПАК

1. Карактер и садржина инспекцијског поступка

Када говоримо о иницијативи за покретање инспекцијског поступка, запажамо да он може бити двојак:

- покретање инспекцијског поступка врши сам инспекцијски орган и то по службеној дужности како је законом одређено, или када постоје основане индиције да у одређеној организацији треба да изврши одговарајућу контролу и
- организација и грађани могу бити иницијатори покретања инспекцијског поступка, када се захтевом за контролом обраћају инспекцијском органу.

Веома је важно нагласити да, инспекцијски орган има обавезу да у оваквим ситуацијама има обавезу да узме у поступак пријаву грађана и других субјеката , те да има и обавезу да о резултату поступка извести подносиоца пријаве, уколико он то и захтева.Иначе, поступак може да покрене само надлежни инспекцијски орган.При том, треба нагласити да се о покретању таквог поступка не доноси никакав формални акт, већ се узима да је такав поступак покренут онда када је инспектор преузео предмет , односно извршио било коју радњу у циљу његовог вођења. У пракси се сматра да је то заправо тренутак када инспектор уђе у организацију и затражи да изврши контролу одређеног објекта или радње.Неспорно је да је прворазредна обавеза инспектора, доношење одговарајућих решења на основу закона , након обављања инспекцијског надзора, и да је она као таква примарног карактера.Дакле, све остале обавезе постоје ради испуњења те и такве примарне обавезе, односно доношење законитог и правилног решења у управном поступку.Инспектор мора водити рачуна како о ваљаној примени формалног, тако и о ваљаној примени материјалног права.Осим тога, инспектор је обавезан сходно одредбама ЗУП-а , да по потреби упозори странку у управном поступку на њена права и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуста.То , пре свега значи да ће инспектор , када приметити да странка због своје неупућености пропушта да заштити своја права и правне интересе или обављање радње, на време је упозорити на то , и предочити јој последице које из тога произилазе.При овом треба имати у виду да је странци , и поред упозорења инспектора остављено да сама цени хоће ли да врши и које радње у поступку, и исто тако да даје изјаве које жели.

Управни поступак представља процес решавања о правима и обавезама и правним интересима појединаца и организација коришћењем прерогатива државне власти , а које се испољава у доношењу посебне врсте појединачних

аката – управних аката , којом се индивидуализује опште нормативно правило.¹⁷⁰

Веома је значајно истаћи да при сваком инспекцијском поступку инспектор има обавезу да сачини записник, без обзира да ли је у надзираном субјекту утврдио повреде закона или не, те да веродостојно прикаже утврђено стање.

Потребно је сасвим имати на уму да записник представља јавну исправу и доказ о току и садржини радње , поступка и датих изјава. Неопходно је да такав записник мора бити сачињен у одговарајућој форми и поседовати све потребне елементе. Потребно је напоменути да иако су позитивно правне норме веома јасне у погледу самог записника, сви подаци до којих је инспектор дошао приликом обављања инспекцијске контроле, или који су му достављени на његов захтев, сматрају се службеном тајном те је дужан тако и да се опходи са њима. Но и поред тога, у управној пракси је приметно да се ове обавезе инспектора понекад и заборављају што никако не би смело.

Инспектори у пракси , приликом обављања инспекцијског надзора , немају обавезу да свој долазак најаве послодавцу. Сигурно је , да би у одређеним околностима , таква најавна била у колизији са сврхом обављања таквог надзора, јер се тако потенцијалном субјекту надзора оставља могућност прикривања пеавог стања ствари. Из тог разлога , претходна најавна инспекцијског надзора је изричито забрањена у железничком саобраћају. Инспектор који треба да обави инспекцијски надзор према позитивно – правним прописима , нема више као раније обавезу да о свом доласку обавести одговорно лице, већ је то предвиђено као могућност. То , наравно никако не значи да то лице не може бити присутно у току обављања инспекцијског надзора , као странка у управном поступку.

Сам инспекцијски преглед , може се обављати у свако доба , за време рада

¹⁷⁰ Томић З: Управно право, Номос, Београд, 1991, стр.344.

предузећа , установа и других организација.Када је у питању инспекцијски надзор код грађана, он се може обављати и у неко друго време , примера ради приликом извођења грађевинских радова, када се ради о грађевинској инспекцији и др.

Инспекцијски преглед представља низ различитих активности које су усмерене на контролу законитости пословања и поступања појединаца и субјеката.Правило је да против решења које издаје инспектор могу да се користе сва редовна и ванредна правна средства,Ипак, појединим прописима некада су предвиђена и одређена одступања од општих правила.Веома је важно нагласити, да се појединим прописима може поднети и приговор против првостепеног решења.

Неопходно је да се нагласи , да се некада посебним прописима предвиђа да је рок за употребу правних лекова краћи него што је то предвиђено ЗУП-ом, и да жалба против првостепеног решења нема суспензивно дејство.

У одређеним ситуацијама , инспекцијски органи имају овлашћења као прекршајни органи , односно могу изрећи мандатну казну.То су пре свега, они прекршаји за које је предвиђена новчана казна.

Такође, треба напоменути, да је инспектор овлашћен да поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ, као и захтев за покретање прекршајног поступка, уколико оцени наравно , да се ради о постојању кривичног дела, привредног преступа или прекршаја.

Исто тако, инспектор је дужан да поднесе захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности.Сасвим је јасно , да надлежни орган има обавезу да о исходу поступка извести инспекцијски орган.

У одређеним ситуацијама , када инспекцијски орган при обављању инспекцијског надзора утврди, да општи акт субјекта или неке организације

није у сагласности са законом или неким другим прописом, указаће најпре одређеном субјекту или организацији на неправилности таквог акта, предложити отклањање одређених недостатака и оставити рок који не може бити дужи од 60 дана. Уколико се субјект или организација оглуше на одређене налоге, инспектор је обавезан да о томе обавести орган надлежан за предузимање мера против незаконитих, односно неуставних аката.

Када је реч о инспекцијском надзору треба нагласити да је од посебног значаја превентивна делатност инспектора. У том смислу треба знати да су инспекцијски органи дужни да предузимају одговарајуће превентивне мере и активности и то у циљу спречавања кршења закона и других прописа у области у којој се врши инспекцијски надзор, а у оквиру превентивне делатности посебно:

- да пружају помоћ у спровођењу прописа и мера;
- да се старају да путем јавног информисања као и на други погодан начин указују на значај придржавања прописа;
- да указују на последице непридржавања прописа и на друге околности од утицаја на придржавање прописа и на усклађивање рада и пословања са законом;
- да подстичу консултације, договоре и друге облике сарадње са представницима предузећа, установа и других организација о питањима која су од интереса за правилну примену прописа као и за законито пословање и понашање;
- настоје да преко организација, удружења грађана, јавних трибина као и на други погодан начин превентивно утичу на законито пословање и понашање;
- да предузимају друге мере и активности у циљу превентивног деловања.

Као специјализована врста управног поступка , инспекцијски поступак се од општег управног поступка разликује како методом његовог вршења, тако и по овлашћењима која у његовом вршењу имају управни кадрови – инспектори.¹⁷¹ Спецификум инспекцијског поступка , види се пре свега, у методама његовог обављања.Према томе, инспекцијски поступак се спроводи специфичним методом – инспекцијским прегледом.

2. Начела инспекцијског поступка

Начела инспекцијског надзора представљају одређене принципе који су истоветни за обављање инспекцијског надзора.Тим начелима се на специфичан начин испољава суштина на којој се заснива поступак инспекцијског надзора, али исто тако и указује на смернице којима се поима примена прописа којима се сам поступак уређује.

Сагледавајући начела инспекцијског поступка са позиција његове садржине, може се констатовати да је за њих карактеристично да представљају правила којима се настоји постићи равнотежа заштите јавног интереса и објективне законитости, и заштита појединачних и групних интереса.

Основни смисао инспекцијских начела је у њиховој примени , а остварује се обавезом инспекцијских органа да се у обављању инспекцијског надзора придржавају датих начела.

То значи да смисао и дух начела треба бити уграђен у сваки појединачни случај, без обзира да ли је то изричито и видљиво, те је у том случају правило , да повреда начела инспекцијског поступка представља и битну повреду правила поступка.¹⁷²

¹⁷¹ (167.Блажић Ђ, оп.цит. стр.190

¹⁷² Милков Д, Управно право- управна делатност, Научна књига, Београд, 1991.стр.63.).

Начела у управном поступку се могу поделити на општа – која важе за цели правни систем (нпр. начело законитости, јавности итд.) и основна начела која посебно важе за управни поступак (нпр. начело правноснажности).¹⁷³

Општа начела инспекцијског поступка представљају пре свега начела општег управног поступка која су утврђена Законом о општем управном поступку и која иначе важе за сва управна поступања органа. Скупину општих начела чине: начело законитости, заштите права грађана и јавног интереса , ефикасности, материјалне истине, саслушања странке, слободне оцене доказа, самосталности, двостепености-права жалбе, правноснажности решења, економичности поступка, начело пружања помоћи странци, употребе језика и писма у поступку , суспензивности и деволутивности , писмености и усмености.

Основна начела инспекцијског поступка су она начела која су карактеристична за сам инспекцијски поступак. Она могу бити као начела која познаје и општи управни поступак , али која су доминантна у инспекцијском поступку или одударају од правила управног поступка , и начела која не познају други управни поступци. Према томе, као основна начела инспекцијског поступка могу се одредити следећа: начело официјелности , изненадности, истовремености , истражно или инквизиционо , начело деволутивности , односно извршности првостепеног управног акта.

Начела која су доминантна за инспекцијски поступак , а која познаје и општи управни поступак , или пак , која одступају од правила општег управног поступка , су: начело официјелности , истражно начело , начело суспензивности , односно извршности првостепеног управног акта.

Осим тога , начела изненадности и паралелности , су начела која у основи не познају други управни поступци.

¹⁷³ Димитријевић П.: оп.цит.стр. 13

2.1. Начело законитости

Начело законитости представља основно начело нашег правног система , поред тога што је основно начело инспекцијског поступка.

Суштина начела законитости у управном поступку се изражава кроз обавезу свих државних и недржавних организација да управне ствари решавају на основу закона и других прописа.¹⁷⁴

То значи да су надлежни субјекти дужни да, при решавању у управним стварима , примењују како формалноправне тако и материјалноправне прописе.¹⁷⁵

Формална законитост обухвата: а) надлежност тј. управни акт је законит само ако га је донео надлежни орган; б) поступак тј. управни акт је законит само ако је његовом доношењу претходио законом прописан поступак и в) форма акта тј. управни акт је законит само ако је донет у законом прописаној форми.¹⁷⁶

У сваком случају, уколико није испуњен било који од наведених услова , управни акт није законит , те се мора уклонити из правног поретка на одговарајући начин.

Решавање у управним стварима има два основна облика: 1) потпуна правна везаност одлучивања органа и 2) делимична правна везаност уз овлашћење за вршење слободне (дискреционе) оцене у законом предвиђеним ситуацијама.¹⁷⁶

Опште је познато , да законитост управних аката , предмет је управне контроле управе и судске контроле управе у управном спору.

¹⁷⁴ Бачанин Н.: оп.цит. стр.318.).

¹⁷⁵ Исто, стр.318.).

¹⁷⁶ Димитријевић П.: оп.цит.стр.14.).

¹⁷⁷ Димитријевић П.: оп.цит.стр. 15.).

2.2. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

Карактеристика овог начела је да обавезује органе који воде управни поступак, да права грађана и јавни интереси не буду оштећени.

Ово начело изражава два повезана циља управног поступка, и заштиту јавног интереса и заштиту појединачних интереса.

Веома је значајно да ова два обједињена циља буду потпуно комплементарна и складна. Исто тако, постоје и ситуације када овај општи принцип може бити у колизији, односно да је заштита права појединца у супротности са јавним интересом, те да јавни интерес мора имати предност.

Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, може се посматрати са два нивоа: први се односи на примену овог начела у ситуацији када се ради о правима и правним интересима странке, а други се односи на обавезе странке.

Органи управе који воде управни поступак, обавезни су да странкама олакшају заштиту својих права и интереса али тако, да то не буде на штету правних интереса и права других лица, те никако не сме бити у супротности са законом утврђеним јавним интересима.

Осим тога, овлашћено лице које води поступак, обавезно је да упозори странку на њена права у току поступка, и да јој укаже на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку.

Уколико се на основу закона странкама у управном поступку налажу обавезе, према њима се примењују прописима повољније мере, ако се таквим мерама постиже сврха закона.

2.3 Начело економичности поступка

Управни поступак се мора водити ефективно, без непотребног трошења времена, и са малим трошковима по странку и друге учеснике у поступку, али у сваком случају са свим прибављеним доказима потребним за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Стога, за ово начело од огромног су значаја време и брзина.

Начело економичности подразумева пре свега, остваривање интереса странке и других учесника поступка, у што краћем року и без великих трошкова. Но, овакво поступање никако не сме ићи на уштрб других начела, а пре свега начела законитости и начела истине.

2.4. Начело ефикасности

Квалитетно и успешно остваривање заштите права и правних интереса учесника управног поступка, одлика је начела ефикасности. Према томе, неспорно је да орган који води поступак има обавезу да странкама и другим учесницима поступка омогући не само остваривање и заштиту њихових права и правних интереса, већ и да обезбеди да остварење и заштита тих права и правних интереса буду ефикасни, односно квалитетни и успешни.

Ефикасност у потпуном смислу, представља пуни радни учинак који је постигнут извршењем појединих радњи, а вреднује се учинком оствареног циља, односно крајњег резултата. Зато ефикасност, уопштено схваћена, демонстрира квалитет а у крајњем смислу и експедитивност у управном деловању.

2.5. Начело истине

Поред начела законитости, начело истине једно је од основних начела свих правних поступака у нашем правном систему. Његов се смисао у управном поступку изражава захтевом за утврђивање правог стања ствари, односно објективне истине.

Материјална истина прожима управни поступак у целини, а нарочито долази до изражаја у поступку до доношења решења. Према томе, ЗУП предвиђа да се у поступку до доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности, на основу којих надлежни орган и доноси решење о управној ствари која је предмет поступка.¹⁷⁸

До формалне истине се долази утврђивањем само појединих чињеница, и то на начин унапред утврђен правним прописима. При томе, ове се чињенице утврђују на основу доказних средстава која су не само унапред предвиђена правним прописима, већ је унапред прописана и њихова доказна снага.

Постоје одступања од начела истине која нису искључена ЗУП-ом.

То је ситуација када се ради о контрадикторним управним стварима, односно када странке које иступају заједно, закључе поравнање, иако тада није установљено стварно стање ствари, чему се службено лице не може противити, те ће на тај начин довести до окончања управног поступка.

До одступања од начела истине може доћи уколико се користе јавне исправе као доказна средства у управном поступку. Такође, случај када постоји одступање од начела материјалне истине је у вези са применом правног начела – забране *reformatio in reius*, односно изменом првостепеног решења на штету странке и то од стране другостепеног органа када решава по жалби.

Опште је познато да, по жалби странке или овлашћеног органа, поништава се

¹⁷⁸ Закон о општем управном поступку "Сл.гласник РС" бр.33/97, члан 125. став 1 и члан 192. став 1

решење које засновано на погрешно или непотпуно утврђеним чињеницама.

2.6. Начело саслушања странака

Ово начело налаже органу који води поступак да пре доношења решења обавезно пружи могућност странци да се изјасни о чињеницама и околностима које су од важности за доношење решења. Такође, ово је начело у непосредној вези са начелом материјалне истине.

У управном поступку странка није пасиван посматрач, већ активни учесник поступка са прописима признатим процесним правима. Странка има право да износи чињенице у испитном поступку, да предлаже доказе ради утврђивања објективне истине, да побија тачност навода која се не слажу са њеним наводима, као и да до доношења решења допуњује и објашњава своје наводе, а уколико то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда разлоге због којих то није учинила на самој расправи.¹⁷⁹

Сврха начела саслушања странака је у обавези органа који води управни поступак, да створи услове, односно омогући странци да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку, да учествује у извођењу доказа и да се о томе изјасни.

Повреда начела саслушања странака може бити разлог за изјављивање жалбе или одређених ванредних правних средстава у управном поступку, и исто тако тужбе у управном спору.

¹⁷⁹ Исто, Чл. 133. ставови 1 и 2).

2.7. Начело оцене доказа

Суштина овг начела огледа се у праву овлашћеног службеног лица које води поступак или врши поједине радње у поступку , да по свом уверењу , а на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка , одлучује које ће чињенице узети као доказане.¹⁸⁰

У процесном законодавству , када је у питању оцењивање доказа , фигурирају два начела , и то : начело законских доказа и начело слободног оцењивања доказа , или начело слободног уверења.

Према начелу законских доказа , које је суверено опстајало у старијим поступцима грађанских држава , унапред је било прописано које ће се чињенице сматрати доказаним и која се доказна средства могу узети у обзир.Из разлога примењивања у кривичном и грађанском поступку, суд је био обавезан да доказним средствима да онај значај који је закон одређивао.Данас , ово начело је углавном напуштено и у поступцима грађанских држава.

Према начелу слободног оцењивања доказа , орган формира своје убеђење првенствено на оним чињеницама и околностима које су наведене на усменој расправи.Међутим , то за орган није обавезно, јер он своје уверење може формирати и на другим околностима, примера ради, на држању сведока и странака.Поред свега, начело слободног оцењивања доказа не може се појмити као самовоља органа при оцењивању доказних средстава.

Приликом примене начела слободног оцењивања доказа , потребно је да орган своје закључке образложи , и да при давању приоритета једном доказном средству на рачун другог, наведе разлоге за то.

¹⁸⁰ Исто, Чл. 10

Слободна оцена доказа не значи да управни орган доносећи на основу те оцене свој закључак није ничим везан, јер је орган и у таквом случају дужан да из утврђених чињеница изведе логичан закључак у погледу чињеничног стања и образложи зашто појединим доказима није поклатио веру. На основу начела слободне оцене доказа управни орган који води поступак није обавезан да прими као потпун доказ исказ сведока, односно вештака, нити да поклати веру садржају приватних исправа. Међутим, орган је дужан да призна као институт садржај јавне исправе док се супротно не докаже.

2.8. Начело самосталности органа

Начелом самосталности органа у управном поступку изражава се функционална самосталност органа управе. Из тих разлога је ЗУП предвидео с једне стране, да орган води поступак и доноси решење самостално у оквиру овлашћења датих законима, другим прописима, односно с друге стране да овлашћено службено лице органа који води поступак самостално утврђује чињенице и друге околности, те да на бази утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај и доноси решење и закључке.

Самосталност службеног лица при обављању појединих радњи у поступку, значи да ниједан правни субјект, нити ко други може издавати налоге у погледу вођења поступка и доношења управне одлуке, нити би надлежни орган смео узети у обзир било какве налоге.

Органи државне управе при доношењу управних аката имају самосталност која се у извесној мери поклапа са самосталношћу судова при доношењу пресуда јер јој ни извршни органи не могу давати конкретна наређења, заповести и налоге за одређене случајеве. У овом случају постоје два овлашћења за службена лица, односно орган управе који примењује прописе.

Прво овлашћење се састоји у томе да службено лице које води управни поступак утврђује чињенице и околности по властитом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и резултата целокупног поступка, оцењује које ће чињенице узети као доказане, и на бази таквих чињеница примењује прописе и доноси решења и закључке у управном поступку. Друго овлашћење подразумева самосталност управног органа које примењује прописе, доноси акте и предузима управне мере и радње у управним стварима и ван управног поступка, тако што није дужно да тражи инструкције виших органа.

2.9. Начело двостепености у решавању

Право на жалбу је, не само основно начело управног поступка, већ и опште уставно начело. Осим тога, право на жалбу је елементарно, уставом загарантовано право које се остварује и у управним поступцима. Уставом Републике Србије, сваком се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Поред тога, свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или по закону заснованом интересу.¹⁸¹

Поред тога, у управном поступку жалба је једино редовно правно средство.

Жалбом подносилац незадовољан законитошћу или целисходношћу донетог управног акта, тражи његово преиспитивање, односно његову измену или уклањање из постојећег правног поретка.

Жалба се може изјавити и у случају тзв. ћутања управе. Када је управни поступак покренут поводом захтева странке или по службеној дужности у

¹⁸¹ Устав Републике Србије, Члан 36. "Сл. гласник РС", бр. 37/2006).

интересу странке , а надлежни управни орган против чијег је решења допуштена жалба, није донео ни доставио странци решење у прописаном року , странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен.¹⁸²

Право на жалбу се може искључити у следећим ситуацијама:

- само законом,
- само у појединим управним областима, и
- само ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке и заштита законитости.¹⁸³

Другостепени управни акт је граница права на жалбу , јер против њега она није допуштена, односно ЗУП је прописао забрану тростепености решавања у управном поступку.

2.9.1. Начело правноснажности

Начело правноснажности управног акта представља својство које има управни акт а односи се на његову правну непроменљивост, односно немогућност да се о истом расправља.

Постоји подела на начело формалне правноснажности и начело материјалне правноснажности.

Формалну правноснажност у управном поступку стиче оно решење против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор, односно решење против којег је жалба безуспешно употребљена, односно покренут управни спор. Оно што је интересантно, јесте , да су ови услови кумулативни, односно оба услова морају постојати у сваком поједином случају да би једно решење имало формалну правноснажност. Формална правноснажност дакле,

¹⁸² Закон о општем управном поступку, "Сл. Гласник РС" бр.33/1997, члан 208

¹⁸³ Исто, члан 12).

везује странку тако да она не може више користити редовна правна средства у управном поступку, али ни покренути управни спор.

Материјална правноснажност претпоставља да доносилац управног акта не може мењати више садржину одлуке, односно управног акта. Материјална правноснажност везује орган у смислу да не може изменити своје решење ни у корист, а исто тако ни на штету странке, већ само у изузетним ситуацијама када је допуштена примена ванредних правних средстава.

Правноснажност стичу само она решења, односно управни акти против којих се не може изјавити жалба, нити се тужбом може иницирати управни спор. Дакле, правноснажни су они управни акти који се не могу уопште или не могу више нападати жалбом у управном поступку, и управни акти поводом којих се тужбом не може покренути управни спор.

Тако управни акт најчешће, али не и искључиво, постаје правноснажан:

- моментом наступања коначности акта, у случају да се акт доноси у стварима у којима је законом искључено вођење управног спора;
- истеком преклузивног рока за улагање жалбе у управном поступку, у случају да се акт доноси у стварима у којима је дозвољено вођење управног спора, али се тужба одбацује као недопуштена због пропуштања странке да уложи или да у року уложи жалбу у управном поступку (управни акт истог момента постаје коначан и правноснажан);
- истеком рока за покретање управног спора, због пропуштања странке да поднесе или благовремено поднесе тужбу, у случају дозвољености вођења управног спора;
- доношењем пресуде о одбијању тужбе као неосноване, у случају вођења управног спора у коме се судска одлука не може нападати жалбом (жалба није допуштена);

- истеком преклузивног рока за улагање судске жалбе, у случају вођења управног спора у коме је допуштена жалба на првостепену судску одлуку, кад странка не уложи или благовремено не уложи жалбу на пресуду о одбијању тужбе;
- доношењем другостепене судске одлуке о одбијању, као неосноване, жалбе на пресуду о одбијању тужбе као неосноване, у случају вођења управног спора у коме је допуштена жалба на првостепену судску одлуку.¹⁸⁴

Када је реч о правноснажности управних аката , произилази да правноснажност могу стећи не само акти којима странке стичу одређена права, већ и акти којима им се одређују неке обавезе. Осим тога , правноснажност управних аката није апсолутна , већ релативна. Тако, ЗУП предвиђа извесна одступања од начела правноснажности, прописујући да та одступања морају бити изричито предвиђена законом, самим ЗУП-ом или посебним законом.

2.9.2. Начело пружања помоћи странци

Смисао начела пружања помоћи странци огледа се у дужности органа који води поступак , да неукост и незнање странке и других учесника не буде на штету права која им законски припадају.

Из тих разлога , орган који води поступак има обавезу да странци указује на овлашћења која она има по прописима управног поступка, и то не само по њеном захтеву већ и онда када је орган покренуо поступак по сопственом нахођењу. Обавеза пружања помоћи неукој странци огледа се првенствено у поучавању у погледу процесних права странке. Сама помоћ органа странци

¹⁸⁴ Бачанин Н., Исто, стр.327).

манифестује се у више облика, а у свакодневној пракси се најчешће своди на упозоравање, обавештавање или поучавање странке, као и друге сличне радње.

Незнање странке веома се често односи на њено непознавање извесних релевантних правних чињеница које су важне за странку, док се неукост странке односи на њено непознавање или несналажење у односу на меродавне формално – процесне или материјалне прописе.

Службено лице које води поступак дужно је да сведоке, вештаке и тумаче упозори да ће право на накнаду, односно награду, изгубити уколико захтев за накнаду, односно награду, не поставе приликом саслушања, давања мишљења или тумачења.¹⁸⁵

Како би сведоци, вештаци и тумачи могли стећи право на накнаду односно на награду, дужни су да захтев за накнаду односно награду поставе приликом саслушања, односно тумачења, или пак приликом вештачења. Ако су ова лица у неком случају пропустила да захтев за накнаду, односно награду поставе приликом извођења поменутих радњи, она у том случају губе наведено право.

Чињеница је да се веома често ради о лицима којима ова одредба није позната, у том случају је придвиђена обавеза за службено лице које води поступак да на ову чињеницу упозори сведока, вештака или тумача.

Када поменута лица поднесу захтев за накнаду, односно награду, орган ће донети посебан закључак којим ће одредити износ накнада и награда, ко је дужан да их плати и у ком року.

¹⁸⁵ Закон о општем управном поступку, "Сл.гласник РС" бр.33/1997, члан 108

2.9.3. Начело о употреби језика и писма у поступку

Начело о употреби језика и писма у поступку , ЗУП сврстава у основна начела поступка , али је његова суштина обухваћена и разрађена и одредбама других прописа, како уставних тако и законских.¹⁸⁶ Орган који води поступак на српском језику екавског или ијекавског изговора и у том поступку користи ћирилично писмо , а латинично у складу са законом¹⁸⁷

Када се ради о срединама на којима је у складу са законом , у службеној употреби језик одређене националне мањине , поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине.

Орган који води поступак има обавезу да поучи странке и друге учеснике у поступку у погледу њихових права да се у поступку користе својим језиком и писмом.

Уколико се поступак не води на језику странке, односно других учесника поступка, овим лицима ће бити обезбеђено превођење тока поступка на њихов језик путем тумача , с тим да ће им позиви и друга писмена бити достављена на њиховом језику и писму.

Уколико се ради о странкама и другим учесницима у поступку који нису држављани Републике Србије , а не знају језик на коме се води поступак, за њих је законом предвиђено право да прате ток поступка преко тумача, као и да током поступка употребљавају свој језик¹⁸⁸

¹⁸⁶ Бачанин Н.: Исто, стр. 330).

¹⁸⁷ Члан 16. ст. 1 ЗУП-а).

¹⁸⁸ Исто, чл. 16 . став 3).

3. Покретање инспекцијског поступка

Деловање инспекција у обављању инспекцијског поступка , генерално можемо сврстати у две фазе, и то претходну фазу и фазу спровођења поступка.

Претходна фаза инспекцијског надзора је посебно карактеристична за случајеве када инспекцијске службе поступају по пријавама , представкама, жалбама и захтевима различитих субјеката.Осим тога, фаза претходног поступка је у блиској повезаности са начелом официјелности инспекцијског поступка.дакле, у тој фази инспекцијски орган врши процену да ли постоје околности и чињенице које налажу или захтевају покретање инспекцијског поступка, оцену над којим надзираним субјектом треба извршити инспекцијски преглед, у ком облику и са којом сврхом, те опширније планирање и припрему самог прегледа у погледу рокова , средстава , потребне сарадње са другим инспекцијским органима и сл.

Фаза спровођења инспекцијског поступка , обухвата непосредне активности инспекција на остваривању садржине, и у претходној фази утврђених циљева инспекцијског поступка.При томе , инспекцијски орган покреће и води поступак на основу утврђених чињеница и околности, доноси потребне акте , и предузима мере и радње и стара се да ти акти, мере и радње буду извршене. Инспекцијски поступак увек покрећу инспекцијски органи , односно инспектори, тако да није потребна иницијатива или предлог странке.У том случају, инспекцијски поступак позахтеву странке покреће се и води у случајевима када је законом одређен , или када је по природи ствари потребан захтев странке.

Инспекцијски орган треба , поводом захтева странке , покренути поступак одмах, или уколико сматра да не постоје услови за његово покретање , да донесе закључак којим се одбија покретање поступка.

Против закључка инспектора о одбијању захтева за покретање инспекцијског поступка, странка може изјавити жалбу другостепеном органу.

Само иницирање инспекцијског поступка представља у суштини доказни поступак којем је циљ да утврди право чињенично стање. Тако, инспектор и странка у поступку могу користити сва расположива доказна средства , и на тај начин утврдити чињенично стање како би се донела одговарајућа одлука.

Сврха инспекцијског поступка је утврђивање чињеница, односно фактичког стања, релевантних за оцену инспектора о законитости рада и понашања надзираних субјеката.

Дакле, инспекцијским прегледом се утврђују чињенице, прикупљају докази и врше друге радње којима се сагледава рад и понашање надзираних субјеката¹⁸⁹

Након спровођења инспекцијског поступка , односно утврђивања релевантних чињеница , настаје фаза одлучивања. Ова фаза подразумева предузимање одређених мера.

Сам поступак одлучивања може се презентовати у два облика, и то : један облик у коме је донесена одлука да се не предузимају мере , и други облик о предузимању мера које треба донети.

У првом случају инспекцијски орган поступа када утврди да у раду и понашању надзираних субјеката не постоје неправилности, односно незаконитости , те се тада поступак окончава прегледом и уручењем записника странци о обављеном прегледу.

¹⁸⁹ Блажић Ђ.: Исто, стр.197).

V ПРАВНИ АКТИ, РАДЊЕ И МЕРЕ ИНСПЕКЦИЈА

1. Уопштено о правним актима , радњама и мерама инспекцијских органа

У остваривању својих функција инспекцијски органи обављају разне управне и друге послове које своју правну форму добијају након доношења управних, али и других појединачних аката , и вршењу правних радњи којима се спроводи поступак али и извршавају управни акти, или се непосредно извршава закон.

Управни акт је појединачан ауторитативан правни акт којим се , на основу , и непосредном применом прописа, прецизира примарна диспозиција за понашање одређених или одредивих субјеката у конкретним управним стварима , односно у конкретним , појединачним неспорним правним ситуацијама, које се уређују, прецизирањем примарне диспозиције, ауторитативно и непосредно¹⁹⁰

Управни акти се могу поделити на позитивне и негативне управне акте, с обзиром на правно дејство које управни акт производи у правном поретку.

Позитивни управни акт је акт којим се производи нека промена у правном поретку, тако што се стварају нове правне ситуације (нпр. признавање права или одређивање обавезе која до тада није постојала), мењају постојеће (нпр. смањење постојеће пореске обавезе) и укидају постојеће правне ситуације (нпр. одузимање признатог права на ношење оружја или обустава обавезе плаћања пореза)¹⁹¹

У позитивном праву се уместо израза управни акт, употребљавају изрази:

¹⁹⁰ Бачанин Н.: Исто, стр. 268.).

¹⁹¹ Димитријевић П.: Исто, стр. 265).

закључак, решење , налог.Позитивни управни акти могу бити конститутивни, односно стваралачки управни акти и декларативни, односно утврђујући управни акти.

Негативни управни акти су акти којима се одбија уношење било какве промене у постојеће правни поредак.Ови акти изазивају негативно правно дејство у правном поретку, пре свега у смислу одбијања промене правне ситуације.Поред тога, ови управни акти су искључиво декларативни , односно утврђујући акти.

Код негативних управних аката , поднети захтев странке може бити изричито или прећутно одбијен.

Дејство управног акта је , дакле, одређено и према постојећим правним ситуацијама , односно правном поретку и према странкама.Најчешћи облици управних аката инспекција су решења и закључци.Решења су управни акти којима се одлучује о предмету управног поступка (188. Члан 192. ЗУП-а).

Закључком као управним актом , одлучује се о питањима која се тичу управног поступка, или која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка а о којима се иначе не одлучује решењем (189. Члан 210. ЗУП-а).

Управне радње су тесно повезане са управним актима, те с обзиром на чињеницу да се најчешће врше на основу управног акта и представљају његову реализацију.

С обзиром на то које иницирао покретање поступка доношења једног управног акта, управни акти се могу поделити на управне акте који су донети по службеној дужности , као и на управне акте донете по захтеву странке.

Управни акти који су донети по службеној дужности од стране надлежног органа, доносе се када је органу управе законом одређено да ради заштите јавног интереса , мора донети управни акт.Овим се актима намећу обавезе

странкама , или им се укидају или умањују раније призната права.Због тога, ови су акти ауторитативни , па се могу извршити принудно.

По захтеву странке , доносе се управни акти када је законом одређено или у случајевима када природа управне ствари налаже постојање захтева странке за покретање и вођење поступка.Овим управним актима се , веома често или признају одређена права , или им се умањују раније призната права.

Управни акт који је донет по службеној дужности од стране надлежног органа у управној ствари у којој је за доношење таквог акта био неопходан захтев странке, а странка га није поднела, ништав је. Дакле, ако је у ствари у којој је по закону или природи ствари за покретање и вођење управног поступка потребан захтев странке, покренут управни поступак без икаквог захтева странке, а на то решење није накнадно изрично или прећутно странка пристала , такво се решење оглашава ништавим.

2. Управни акт - Решење

С обзиром на то да решења представљају управне акте, на њих се може применити подела управних аката на поједине врсте, која је и уобичајена у теорији управног права.Сама класификација решења на поједине врсте условљена је критеријумима који се узимају као полазиште при вршењу поделе.Као критеријум за поделу решења на поједине врсте може да служи садржина решења, правно дејство, органи који учествују у доношењу решења, форма решења и сл. Решењем се као одлуком о управној ствари, непосредном применом одговарајућих материјалноправних прописа на појединачне неспорне правне ситуације, ауторитативно одлучује о правима, обавезама или правним интересима одређених субјеката¹⁹⁴

¹⁹⁴ (190. Бачанин Н.: Исто, стр. 432).

Доношење решења представља најзначајнију фазу управног поступка.

Донетом решењу претходи утврђивање чињеничног стања о управној ствари о којој се иначе у поступку одлучује, те само чињенично стање мора бити потпуно и истинито утврђено, без обзира да ли се управна ствар решава доношењем правно везаног или дискреционог решења. Решење се иначе , доноси применом одговарајућег материјалноправног прописа на утврђено чињенично стање.

Решењем се , на основу позитивноправних прописа одлучује да ли одређеном правном субјекту треба признати неко његово право, односно одредити обавезу и у ком обиму.

У управно-правној теорији решења се деле на :

2.1. Конститутивна и декларативна решења

Конститутивна решења представљају такве акте којима се установљавају и стварају , односно конституишу, мењају и преиначују или укидају правне ситуације или правни односи. Овим решењима се решава о признавању неког права одређеном појединцу, или правном лицу, или пак, прописује обавеза или ослобађају од неке обавезе појединци или правна лица.

Конститутивна решења с обзиром на садржину, имају следеће подврсте :

а) Наређења, представљају подврсту решења којима се физичким или правним лицима издају неке конкретне заповести или забране. Овде се нпр. убраја решење о забрани улаза и растурања страних новина и публикација, решење о обавезном лечењу лица од одређене заразне болести итд.

б) Признавање способности, подразумева акте о признавању правне способности , као и акте којима се врше признавања физичким лицима, као што је нпр. признавање услова за упис у именик адвоката.

в) Решења којима се стварају права , представљају акте којима се физичким или правним лицима признају поједина лична и стварна права, као што је на пример право на патент.

г) Дозволе представљају најчешћи облик конститутивних управних аката, као што је нпр. издавање дозволе за држање и ношење оружја.

1. Декларативна решења представљају акте којима се не стварају, мењају или укидају правне ситуације или правни односи , већ се само декларише постојање извесних чињеница и околности у вези са њима. Тим се актима само утврђује постојеће стање. На основу декларативних решења се по правилу утврђује, испињење извесних услова из неке законске одредбе услед којих извесна правна ситуација , предвиђена том законском одредбом, мора да наступи по сили те одредбе.

У ову врсту аката спадају пре свега решења о одређивању додатка за децу.

2.2. Позитивна и негативна решења

Подела на позитивна и негативна решења извршена је с обзиром на то да ли доношење решења има за дејство вршење извесних промена у постојећој правној ситуацији или правном односу , или оно нема такво дејство.

Позитивним решењем се у конкретној правној ситуацији или правном односу врши измена, те се она може састојати у новом стварању ситуација или правних односа, затим измени постојећих правних ситуација или правних односа, и укидању и ништењу правних ситуација и односа које постоје.

Негативна решења подразумевају ситуације када надлежни орган одбија вршење било каквих промена у постојећој правној ситуацији или правном односу. Негативна решења се доносе по правилу на захтев странке, и њиме се странка одбија.

Странка се на овај начин може одбити или доношењем самог решења или уздржавањем од решавања њеног захтева у одређеном року (тзв. ћутање администрације).

У оваквим ситуацијама ако надлежни орган против чијег је решења допуштена жалба не одлучи у законском року, странка има право жалбе непосредно вишем органу, као да је њен захтев одбијен¹⁹⁵

2.3. Подела решења према ЗУП-у

Према ЗУП-у се могу разликовати више врста решења, што зависи од појединих критеријума који служе као основ за вршење поделе. Тако се могу разликовати следећа решења:

- правно везана решења и решења која се доносе на основу слободне оцене, или тзв. дискрециона решења,
- писмена и усмена решења,
- решења која доноси један орган и решења која доносе два или више органа у сарадњи,
- потпуна, делимична и допунска решења,

¹⁹⁵ Члан 208. став 4 ЗУП-а

- коначна и привремена решења,
- решења која се односе на једно лице и решења која се односе на више лица.

2.3.1. Правно везана решења и решења која се доносе на основу слободне оцене доказа

Код правно везаних решења правни пропис на императиван начин одређује какву радњу орган мора предузети, односно какво решење мора донети, под условом да су испуњени предвиђени прописи. Оваква решења морају имати садржину која је предвиђена правним прописом, и ту се убрајају решење о престанку службе по сили закона итд. Правно везани акти су најчешће декларативни а могу бити и конститутивни.

Веома значајна одлика решења које се доноси на основу слободне оцене доказа је у томе што орган који је овлашћен на вршење слободне оцене има на располагању више алтернатива по сопственом нахођењу. Дакле, правном нормом се не одређује најбоља алтернатива, већ се она бира према потребама конкретног случаја. У томе се и огледа битна разлика између вршења слободне оцене и тумачења. Слободни управни акти су углавном увек конститутивни.

Сваки слободни управни акт има и тзв. правно везане делове. Доносилац слободног управног акта везан је следећим моментима:

- мора имати овлашћење за доношење дискреционих управних аката,
- мора их донети у законом прописаном поступку (управном поступку),
- мора поштовати законски облик и форму акта,

- не смеју се прекорачити овлашћења за доношење аката (прекорачење овлашћења) и
- овлашћење не сме бити употребљено супротно циљу због којег је дато (злоупотреба овлашћења)¹⁹⁶

Уколико се догоди да доносилац дискреционог управног акта повреди наведене правно везане делове, такви акти су незаконити. Осим тога, поред недостатка у погледу незаконитости, управни акт донет по слободној оцени, такође може садржати недостатак у самој слободној оцени. У том случају и слободна оцена може да буде погрешна, и поред тога што је управни акт законит. Сходно томе, слободни управни акти код којих је дошло до погрешне примене слободне оцене, сматрају се нецелисходним управним актима.

Нецелисходност једног управног акта подразумева погрешну алтернативу коју је доносилац одабрао у једној управној ствари и која због тога не задовољава јавни интерес. Према томе, дискрециони акти могу бити истовремено и незаконити и нецелисходни.

2.3.2. Писмена и усмена решења

С обзиром на форму доношења, решења се могу разликовати као писмена и усмена решења. Правило је да се решење доноси у писаној форми, међутим, изузетно, у законом дозвољеним случајевима, решење се може донети и усмено.

Надлежни орган може донети усмено решење или чак наредити његово извршење без одлагања, када се ради о предузимању изузетно хитних мера а са циљем обезбеђења јавног мира и безбедности или ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи или имовине.

¹⁹⁶ Димитријевић П.: Исто, стр.271).

Саставни делови писаног решења су:

- увод,
- диспозитив (изрека),
- образложење,
- упутство о правном средству,
- назив органа који га је донео,
- датум доношења решења и његов евиденциони број ,
- потпис овлашћеног службеног лица и
- печат доносиоца, односно органа који га је донео.

Закон није дао дефиницију изузетно хитних мера када су у питању усмена решења, те је тако органу који води поступак остављена могућност да према конкретним околностима процењује коју ће хитну меру оквалификовати као изузетно хитну. Према томе, усмена решења надлежни орган ће доносити у случају елементарних непогода и више силе (поплаве , пожара и других случајева елементарне непогоде и више силе).

Обавеза је органа који је донео усмено решење да га по захтеву странке изда написмено , најдаље за осам дана од кад је донесено усмено решење. Иначе, тај захтев се може поднети у року од два месеца од дана доношења усменог решења.

2.3.3. Решења која доноси један орган и решења

која доносе два или више органа у сарадњи

Решење у управном поступку може донети један орган, а може донети и сарадњом два или више органа. По правилу , решења која се доносе сарадњом двају или више органа називају се сложеним или комплексним ,односно

збирним актима. Како се комплексно решење и састоји од два или више акта, због тога и носи епитет збирног решења.

Законом или другим прописом заснованим на закону може бити одређено да о једној ствари решавају два или више органа. Такви случајеви налажу обавезу да сваки орган који одлучује о управној ствари донесе решење о истој ствари, и обавезу да се споразумеју о томе који ће од њих издати решење, с тим да у решењу мора бити наведен акт другог органа (193. Члан 193. ЗУП-а).

Врсту комплексног решења представља и доношење решења од стране једног органа уз претходну сагласност другог органа када је то законом или на основу законског прописа одређено. Да се не би одуговлачило са доношењем решења, други орган има обавезу да у року од месец дана да или одбије сагласност, ако посебним прописом није одређен краћи или дужи рок.

Уколико у року од месец дана или другом предвиђеном року орган не да претходну сагласност на доношење решења одређеног садржаја, сматра се да је сагласност дао.

Ако други орган одбије да да претходну сагласност на доношење управног акта, орган који је дужан да изда решење, не може у овом случају удовољити захтеву странке, ако се акт доноси поводом захтева странке, јер се сам акт доноси сагласношћу оба органа.

Приликом доношења комплексних решења може срађивати више органа у разним формама. Тако, један од органа може предложити доношење решења, други, други може дати сагласност, трећи може дати мишљење, а четврти пак донети решење.

Оно што суштински одређује ову ствар јесте чињеница, да се код ове врсте управних аката јавља један централни акт или главни, и један или више акцесорних аката. Према томе, веома је значајно да је за доношење правно

ваљаног комплексног решења , неопходно да постоје сви саставни делови тог решења, односно да су донети и сви акцесорни акти предвиђени у пропису.

У случају да недостаје било који акцесорни акт, решење се може побијати жалбом и тужбом у управном спору.

Осим тога, важење комплексног решења је условљено правилношћу сваког појединог акцесорног акта.

Случај неправилног решења , представља ситуација када се решење може побијати жалбом или тужбом у случајевима ако је један орган донео а није затражио сагласност, одобрење , потврду или мишљење другог органа, и када је законом или неким другим прописом за доношење решења неопходно прибављање сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа.

3. Закључак

Закључак представља другу врсту управних аката који се доносе у току управног поступка. Решењем се решава о предмету поступка , а закључком се одлучује о питањима која се тичу самог поступка, као и о оним питањима која су као споредне појаве у вези са спровођењем поступка а којима се не одлучује решењем.

Службено лице овлашћено за доношење решења, исто тако је и овлашћено за доношење свих закључака који се тичу поступка.

Закључак се по правилу саопштава заинтересованим лицима усмено, а написмено се издаје на захтев лица које може против закључка изјавити посебну жалбу , или у случајевима када се може одмах захтевати извршење закључка. Исто тако, против закључка је дозвољена посебна жалба када је то изрично законом предвиђено. Такав закључак мора бити образложен и садржавати упутство о жалби.

Како Законом о општем управном поступку није прописана форма закључка, неспорно је да би сваки закључак морао садржати диспозитив и у предвиђеним случајевима и образложење. Закључак мора садржати образложење када је законом изрично предвиђено да се против њега може изјавити посебна жалба, те у том случају закључак мора садржавати и упутство о жалби (194. Члан 211. став 2 Закона о општем управном поступку).

Диспозитивом се решава у целости, јасно и одређено питање које је предмет закључка. За разлику од диспозитива, образложење је по правилу, кратко и у њему треба углавном навести правне разлоге због којих је такав закључак донет. Посебно, образложење закључка против кога је допуштена посебна жалба треба да буде потпуније.

Жалба против закључка, кад је то предвиђено законом, изјављује се у истом року у коме се изјављује и жалба против решења, односно у року од 15 дана. У том случају рок за жалбу се рачуна од дана саопштења заинтересованим лицима, кад је закључак саопштен усмено, а кад је закључак издат написмено – од дана доставе закључка заинтересованом лицу.

Жалба против закључка је допуштена у следећим случајевима:

- којим се одређује постављање заједничког пуномоћника,
- којим је поднесак одбачен због ненадлежности,
- којим је орган установио да поднесак чији недостаци нису уклоњени није ни поднет,
- о привођењу, о изрицању казне и о плаћању трошкова од стране лица које се није одазвало позиву,
- којим је одбијен захтев за разгледање списка и за обавештење о току поступка,
- којим је одбијен предлог за повраћај у пређашње стање,

- о казни због нарушавања реда или извршења крупније непристојности,
- којим се утврђује износ накнада сведоцима, вештацима, тумачима и службеним лицима,
- којим се одбија захтев странке за ослобађање од сношења трошкова,
- о одбијању захтева странке за покретање поступка,
- којим није дозвољено проширење или измена захтева,
- против закључка којим се обуставља поступак,
- којим се не признаје својство странке лицу које се доцније у току поступка појавило,
- којим је странци наложено да у циљу решења претходног питања тражи од надлежног органа покретање поступка,
- о обустављању поступка због недоласка странке на усмену расправу,
- којим се трећем лицу наређује показивање исправе, као и против закључака о казни због непоказивања исправе,
- о трошковима, новчаној казни или о казни затвора изреченој према сведоку који је изостао или одбио да сведочи,
- о трошковима, или о новчаној казни изреченој према вештаку,
- о накнади штете нанете сопственику или држаоцу ствари приликом вршења увиђаја,
- којим се одбија предлог за обезбеђење доказа,
- којим је одбијен предлог за доношење допунског решења,
- којим се већ донето решење исправља, или којим се одбија предлог за исправљање,
- допуштена је посебна жалба само кад је то законом изричито предвиђено,
- донетог о предлогу за понављање поступка, само кад је тај закључак донео првостепени орган,

- донетог по предлогу за извршење ради обезбеђења,
- против привременог закључка донетог у циљу обезбеђења извршења обавезе¹⁹⁹

Поред тога, по жалби против закључка се доноси решење , а не закључак.

Недопуштеност жалбе против закључка , ни против решења о главној ствари је у следећим случајевима:

- којим се одређује изузеће ,
- против закључка којим се дозвољава повраћај у пређашње стање ,
- о захтеву за повраћај у пређашње стање који је донео орган надлежан за решавање у другом степену у главној ствари.

Закључке против којих није допуштена посебна жалба могу заинтересована лица побијати жалбом против решења, изузев ако је одредбама Закона о општем управном поступку , жалба против закључка искључена. Примера ради, против закључака којим се одређује изузеће , уопште није допуштена жалба, те странка не може ни жалбом против решења о главној ствари да побија правилност закључака којим је одређено изузеће.

4.Инспекцијске радње

Инспекцијским радњама сматрамо све оне радње које у току инспекцијског поступка обављају службеници, а које су превасходно усмерене на утврђивање чињеничног стања, спровођења доказа, ометања самог инспекцијског прегледа , односно одржавања реда.

Када је у питању обављање самог инспекцијског прегледа, ту се првенствено сматрају радње које инспектор спроводи као припрему у оквиру које нпр. оставља позив лицу које није затечено на месту прегледа , како би исто било

¹⁹⁹ Исто, стр.456).

обавештено о другом термину у коме је неопходно његово присуство.

Исто тако, инспекцијским радњама се могу сматрати радње којима се непосредно примењује закон, без доношења управног акта.

Радње службеника које се обављају након донешеног управног акта, најчешће су оне , које се обављају ради извршења управног акта којим је наложено отклањање неке неправилности. Ове врсте радњи најчешће се обављају у случајевима када их субјект не изврши по добијању управног акта. То су нпр. радње рушења или уклањања бесправно подигнутих или започетих објеката и успостављање пређашњег стања, повлачење одређених роба из промета, стављање одређених роба у промет, забрана обављања делатности, забрана коришћења градилишта, постројења, објеката и опреме, затварање или отварање објеката, забрана превоза и употребе саобраћајних средстава, пловећег објекта или постројења , нареди дезинфекцију, дератизацију и друге прописане санитарне мере²⁰⁰

Инспекцијске радње које обављају инспекцијски органи истовремено са доношењем управног акта , су пре свега оне радње које се одвијају на лицу места, и на основу усмених решења.

То су првенствено оне радње које се предузимају у појединим случајевима отклањања непосредне опасности за живот или здравље грађана, имовине веће вредности или ради заштите јавног интереса, када се не може дозволити њихово одлагање. Ове радње одликује хитност извршења, не остављају се субјекту на вољу извршења, већ их инспектор одмах извршава. Такође, радње ове врсте су примерене инспекцији рада и неким другим инспекцијама, као што је нпр. забрана употребе средстава рада, опреме , уређаја и друге.

Као инспекцијске радње којима се непосредно извршава закон убрајају се : привремено одузимање противправне имовинске користи, неисправних

²⁰⁰ Димитријевић П., Исто, стр. 210).

ствари и роба , удаљавање радника са радног места који не користи прописана заштитна техничка средства, удаљавања радника са радног места који немају доказ о извршеном обавезном санитарном прегледу, новчано кажњавање на лицу места, радње одузимања и уништавања неисправних намирница, биља чија је производња забрањена, зараженог биља , одузимање документације, опреме и других средстава рада, одузимање исправа о способности возног или пловног објекта, искључење возила из јавног саобраћаја, одузимање саобраћајне дозволе и регистарских таблица, узимање узорака за испитивање.

5.Инспекцијске мере

Управну делатност инспекцијских органа карактерише и примена института управне мере. Управне мере инспекцијских органа представљају циљ који треба постићи управним актом или управном радњом.

Према свом дејству управне мере се могу поделити на корективне и репресивне мере. Према карактеру , мере се могу поделити у три групе:

- мере наредбе,
- мере забране,
- мере пленидбе или конфисковања.

Мере наредбе могу бити :

- отварање односно затварање објекта или просторија,
- обустава градње односно извођења радова,
- рушење, уклањање бесправно започетог или подигнутог објекта и уклањање ствари са одређеног простора,
- повлачење робе из промета, односно стављање робе у промет,

- одузимање или уништење ствари , роба и других производа , као и животиња,
- наређивање и предузимање других мера којима се обезбеђује отклањање утврђених неправилности, у складу са посебним прописима²⁰¹

Када утврди неправилности , односно недостатке , инспектор је дужан да предузме одређене мере и радње, као и да одреди рок у којем ће се неправилности отклонити.

Управне мере и радње које ће инспектор предузети, зависе од карактера повреде , природе односа и низа других околности. Оно што је за те мере карактеристично, јесте да се предузимају у складу са надлежностима инспекцијских органа , те да одговарају предмету надзора. Тако нпр. управни инспектор не може наредити повлачење роба из промета, односно стављање роба у промет, јер није надлежан да врши надзор у области промета роба и услуга, нити су предмети надзора ове инспекције робе и услуге, већ је њена надлежност везана за надзор придржавања закона и других прописа у области организације управе, службеничких односа, управног решавања, канцеларијског пословања, итд, а предмети надзора су општи и појединачни акти, службене евиденције итд²⁰²

Рокове о отклањању неправилности , такође утврђује инспектор. Рокови се утврђују диспозитивом решења. Рокови представљају одређени временски период у којем субјект мора извршити одређену радњу, односно отклонити утврђене неправилности од стране инспектора.

Рокови се по правилу , рачунају на дане, месеце и године. Зависно од тога како је одређен рок , тако се и рачуна његов почетак и завршетак. Уколико је

²⁰¹ Блажић , Дујић, Димитријевић: Коментар Закона о инспекцијском надзору, Агенција за локалну демократију и партнерство Црне Горе, Подгорица, 2006. стр.78).

²⁰² Исто, стр.79

рок одређен у данима , он почиње да тече од следећег дана од дана наступања околности од које се рок и рачуна, односно од дана пријема решења, ако је решење у писменом облику.

Рок непрекидно тече без обзира на радне или нерадне дане.

Управне мере које инспектор прописује у виду забране могу бити:

- забрана коришћења простора, средстава рада , опреме, погона , уређаја, пословних и других објеката, превозних и других средстава,
- забрана располагања новчаним средствима са пословног рачуна,
- забрана производње, употребе или промета робе или пружање услуга,
- забрана кретања лица и објеката на одређеном простору, када постоји опасност угрожавања живота и здравља физичких лица,
- забрана вршења било које радње којом се угрожава животна средина, имовина, или се доводи у опасност живот или здравље физичких лица.

Мере забране указују на дужност надзираног субјекта да нешто трпи, односно не чини, и да не предузима одређене радње које је до тада вршио.

Мерама одузимања , односно конфисковања , надзираном субјекту се не изриче никаква обавеза већ му се привремено ускраћује право располагања одређеним предметима.Као такве , предвиђене су следеће мере:

- одузимање предмета, опреме, средстава рада и других средстава којима је учињено неко кажњиво дело, до одлуке надлежног органа,
- одузимање остварене имовинске користи , такође до одлуке надлежног органа.

VI СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Уопштено о систему државне управе

Државна управа је само део свеукупног државног система. Она је једна сложена и углавном хијерархијски постављена управна структура која чини „кичмени“ стуб државе²⁰³

Када се термин „управа“ користи за означавање једног дела државног апарата или посебне врсте државних органа или организација, добија се органски појам државне управе²⁰⁴

Поред тога, делује упадљиво, да су то послови од посебног значаја за остваривање власти у одређеном политичком систему, и да се по својој природи, убрајају у извршну сферу власти, те да државна управа врши послове непосредне извршне власти.

Циљеви државне управе, посматравши глобално, су да својим деловањем, у највећој мери, доводе у склад фактичко стање на одређеном правном простору и деловање субјеката, установа, организација и појединаца са политичком вољом опредмећеном у законима и другим општим актима.

Државна управа у функционалном смислу, уколико се пође од садржине њене активности, односно делатности, претпоставља опредељивање и дефинисање активности које улазе у њен састав, при чему није од суштинског значаја карактер субјекта које те делатности обављају, за разлику од органско-субјективног схватања. То могу бити недржавне организације, као што су субјекти, општине, град и сл.

Према томе, које ће активности имати карактер делатности државне управе у

²⁰³ Димитријевић П., оп.цит. стр.75

²⁰⁴ Бачанин Н.: оп.цит. стр. 3

функционалном смислу , зависиће пре свега од позитивноправног система,од тога да ли правни прописи омогућавају и обезбеђују вршење управних активности као начина вршења државне власти с једне стране, или задовољавања општих потреба друштва с друге стране.Најчешћа спољна обележја која сачињавају појам државне управе су да је обављају вршиоци истих карактеристика, да се делатност врши према према прописаном истоветном поступку , да постоји посебан облик контроле рада уређен правним прописима , посебан облик аката које управа доноси и уређивање отклањања штетних последица које су настале радом органа .

Према томе,формални појам државне управе у функционалном смислу значио би да одређену делатност , која према постојећим прописима има својство управне делатности, обављају органи истих обележја одређени као управни органи, по прописаном посебном поступку доношењем аката одређеног и истог облика, и радњи у њиховом извршавању, уз прописане облике спољне и унутрашње контроле, уз могућност накнаде штете коју ови органи својим неправилним и незаконитим радом нанесу физичким и правним лицима²⁰⁵ Појам управе као одређене делатности није само врло сложени појам , који се не да прецизирати и укалупити неком неком логичном дефиницијом, већ се он у теорији и врло различно поставља , па се о томе води приличан спор у науци о управи и управном праву²⁰⁶

Вршиоци управне делатности су они органи који врше послове управе, према уставу и закону.То су, пре свега органи, који полазећи од специфичности послова државне управе,имају на специфичан начин уређен делокруг и надлежност, организацију , начин руковођења и одговорности, надзор над

²⁰⁵ Димитријевић П., Марковић Р.: Управно право I , Службени лист СФРЈ, Београд , 198. стр. 13-96).

²⁰⁶ Крбек И.: Управно право ФНРЈ , Савремена администрација , Београд, 1957, стр.18).

њиховим радом , средства којима располажу и сл. и тиме се разликују од других органа и организација које врше друге, друштвено корисне послове и задатке.

Државну управу према члану 1. став 2. Закона о државној управи чине министарства, органи управе у саставу министарства и посебни органи државне управе²⁰⁷

Према томе, евидентно је да су примарни и изворни носиоци обављања послова државне управе министарства и када није појединим законом другчије одређено, они ће увек и вршити послове државне управе.

Послове државне управе, обављаће посебне организације онда и у оном обиму када им то буде одређено законом, и то само уколико су ти управни послови повезани са стручним пословима које они превасходно врше и доприносе да се они обављају квалитетније. Прецизније, њима се послови државне управе не поверавају као посебна категорија, већ им се законом преносе у делокруг њиховог рада.

Органима општина , градова и аутономних покрајина послови државне управе се поверавају , дакле они нису пренети у њихову надлежност, као њихови послови, већ их они врше на основу закона као поверене послове, и обављају их само док законодавац сматра да су целисходни.

Осим тога , може се нагласити , да сходно Закону о државној управи , за носиоце вршења послова државне управе, карактеристично је и следеће:

- да су у сво раду , пре свега везани Уставом и законом Републике Србије;
- да службена лица примењују прописе, у оквиру надлежности органа

²⁰⁷ Влатковић М.: Управни надзор у правном систему Републике Србије, „Службени гласник“ са п.о. Београд, 1997, стр.10

државне управе, и на основу утврђених чињеница и других околности, по свом уверењу, оцењују доказе, доносе акте и предузимају друге управне мере и радње;

- да се послови државне управе за вршиоце утврђују у закону, као надлежност, односно као скуп послова и задатака које он врши. Осим тога, надлежност значи право, али истовремено и дужност, да у одређеној ствари носилац послова државне управе поступа, тј. решава;
- да је њихов рад досрупан јавности и подложен критици грађана као и јавној контроли на начин утврђен законом;
- запослени у органима државне управе дужни су да савесно и непристрасно обављају своје послове, по правилима струке и политички неутрално, и не могу се руководити својим политичким убеђењима нити их могу изражавати и заступати;
- у органима државне управе забрањено је оснивати политичке странке и друге политичке организације или поједине њихове организационе облике²⁰⁸

Делатност органа државне управе одређује се као група одређених активности којима држава остварује своје задатке и послове. Неспорно је, да циљеве и задатке држава остварује преко органа државне управе разноврсним методама.

Могу се прецизирати две основне групе делатности државне управе и то: а) ауторитативне послове, на основу којих се циљеви државе у датом систему остварују на ауторитативан начин и у којима органи државне управе иступају првенствено као органи власти, у циљу вршења политичке воље власти, и б) неауторитативне послове, који се посматрају у контексту ширења државних задатака, и самим тим и циљева државе.

²⁰⁸ Исто, стр. 16

Органи државне управе обављају своје послове доношењем управних аката и вршењем управних радњи који представљају основне облике вршења управе у редовним ситуацијама. Према томе, редовност ситуације у вршењу управе одликује поступак доношења управних аката и вршења управних радњи чије особине не утичу на облик и не мењају начин вршења прописан општим нормама за редован рад, који се обавља на исти и утврђен начин.

2. Тренутно стање државне управе у Србији

Када говоримо о садашњем стању државне управе у Републици Србији, треба напоменути да и одређене анализе признатих међународних институција констатују да је традиција српске државне управе, заснована на свеобухватном правном регулисању, са јаким осећајем за политичку непристрасност што је последица између осталог и примене принципа каријерног система који пружа гаранције за постепено напредовање у каријери на основу година радног стажа, али и квалитета обављања посла, а све са циљем обезбеђивања непристрасности запослених и њиховој лојалности свакој легално изабраној власти. За разлику од неких других земаља које се налазе на путу транзиције, вредности професионалне управе које обухватају чврст легалистички приступ државном управљању, строго придржавање интерних правила и процедура и завидан степен поштовања управне непристрасности, нису биле стране српској управи. Овакав систем остао је делимично неокрњен све до краја 1989. године²⁰⁹

У периоду након доношења Устава Србије 1990. године, долази до напуштања традиционалних вредности српске управе. Централизација уместо

²⁰⁹ Србија и Црна Гора – развој државне управе, Светска банка, Извештај број 28533-YU, мај 2004. године).

децентрализације, политички волунтаризам уместо легализма и перманентно потцењивање значаја и улоге државне управе испољено кроз систематско заостајање зарада које је премашивало нужности наметнуте тешком економском ситуацијом, имали су за последицу да велики број способних, стручних и искусних кадрова напусти државу.

Нова демократска власт у Сбији, формирана 2001. године, истакла је реформу државне управе, њену модернизацију и прилагођавање стандардима Европске Уније као једно од битних поља свог будућег деловања.

Реформе које су започете на брзину, без јасно постављеног институционалног оквира за њихово спровођење, без политичке воље да се учини стварни напор како би се донео нови Устав, без доношења стратегије реформе државне управе као документа који треба да буде полазна основа за спровођење реформи, без стварања правног оквира за реформу, без схватања да заостајање са променама у овој области представља озбиљну опасност за успешну имплементацију реформи у осталим областима и, коначно, уз присуство јако израженог неповерења и анимозитета према целокупном затеченом саставу државне управе, уз замену највећег дела постојећих кадрова на свим вишим положајима у управи новим младим људима без имало претходног искуства са функционисањем државне управе, такве реформе су објективно посматрано имале мале шансе за успех.

Према важећем Закону о локалној самоуправи²¹⁰, општине и градови самостално, у складу са Уставом и важећим законима обављају следеће послове:

- Доносе сопствене планове развоја,
- доносе урбанистичке планове,
- доносе сопствени буџет и завршни рачун,

²¹⁰ „Службени гласник РС“ број 6/02)

- уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности, што укључује и обезбеђивање организационих, материјалних и других услова за њихово обављање, што се, између осталог односи на ;
 - а) пречишћавање и дистрибуцију воде,
 - б) производњу и снабдевање паром и топлим водом,
 - в) локални превоз путника у друмском саобраћају,
 - г) одржавање чистоће,
 - д) одржавање депонија,
 - ђ) уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова и других јавних површина, јавних паркиралишта и јавне расвете,
 - е) уређивање и одржавање гробалја и др.
- старају се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђују висину накнаде за одржавање стамбених зграда,
- спроводе поступак исељавања бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама,
- доносе програме уређења грађевинског земљишта, уређују режим коришћења грађевинског земљишта и утврђују висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта,
- уређују и обезбеђују коришћење пословног простора којим управља општина, односно град, утврђују висину накнаде за коришћење пословног простора и врше надзор над његовим коришћењем,
- старају се о заштити животне средине, тако што доносе програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, и утврђују посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине,

- уређују и обезбеђују обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним путевима и улицама,
- оснивају робне резерве и утврђују њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва,
- организују заштиту од елементарних непогода и заштиту од пожара и стварају услове да се њихове последице отклоне , односно ублаже,
- старају се о заштити и остваривању личних и колективних права националних мањина и етничких група на својој територији ,
- утврђују језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на њиховој територији,
- обезбеђују јавно информисање од локалног значаја,
- самостално образују органе , организације и службе за обављање ових послова и уређују њихову организацију и рад, могу основати службу правне помоћи грађанима и др.

3. Стратегија управне реформе у Србији

Неуспешна реформа политизованих и неефикасних система државне управе земаља региона, неуспех професионализације и изградње институционалних капацитета потребних за ефикасно вођење управне политике подстакао је нашу земљу на изналажење нових метода и приступа спровођењу управне реформе.

Модернизација управе је услов за велики корак напред ка оном што зовемо дугорочни програм реформи земље. Садржи велики број нових иницијатива , промена, ресорских стратегија, облика образовања. У складу са целокупним

програмом промена, и политиком улагања у реформе , модернизација државне управе је одређена јасним циљевима: реорганизација, нови правни оквири , нови менаџмент , информатизација и систематско реобразовање управе.

У обављању задатака модернизације сви они који учествују у реформи биће одговорни за побољшање рада управе и квалитет услуга које државна управа пружа , односно , оне рефлектују стварну животну ситуацију.

За једну озбиљну модернизацију управе , централна тачка програма је промена система одлучивања и подизање квалитета њених услуга на свим нивоима рада – у општинама, министарствима , посебним организацијама , агенцијама, факултетима , школама и полицијским станицама, правосудној управи.

Процес управне реформе може се одредити у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу, може се одредити као поступак промена у мисији, циљевима, организацији, функцијама , процесима и поступцима у оквирима савременог правног система, на основама нове улоге државне управе која служи развоју тржишног друштва и грађанима²¹¹

У ширем смислу , концепт савремене управне реформе садржи и промене организационе културе и менталитета, професионализацију, јавност у раду, примену нових метода јавног менаџмента, снажан пораст иницијативе и личне одговорности за извршење задатака.

Успешна управна реформа резултат је заједничког напора:

- политичког врха ,
- структура које пројектују и организују увођење управне реформе,
- саме државне управе и локалне самоуправе,

²¹¹ Савет за државну управу Владе Републике Србије, Јавна управа, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2002, стр.12).

- грађана,
- организација које услуге управе користе,
- система организација које настају као основ цивилног друштва.

У процесу реформе неопходно је одржавање постојаног и безрезевног настојања политичког врха да јавну управу реформише и стави у службу грађана.

Пројектовање и извођење управне реформе заснива се на резултатима систематског истраживања унутрашњих и спољних чинилаца.

У унутрашње чиниоце убрајамо следеће:

- политичке услове,
- затечена правна , политичка , организациона и административна култура,
- економске могућности и потребе,
- капацитет за прихватање промена,
- управни процес: вредности, циљеви, послови и задаци које државна управа треба да обавља,
- иновативне перформансе, храброст, проницљивост и способност за преузимање разумних ризика,
- менаџерске способности кључних кадрова,
- одлучност у примени нових метода функционалне анализе- системске, хоризонталне и вертикалне и у поштовању препорука на основу налаза.

У спољне чиниоце убрајамо следеће:

- усклађивање са системом права Европске Уније. Систем Европског права не садржи увек непосредне обавезе прилагођавања унутрашњег управног права Европском праву. Међутим, тражи се поштовање стандарда одређених

међународним уговорима.Процес хармонизације битно олакшава правни саобраћај са европским земљама и смањује проблеме у будућности, када наша земља постане кандидат за чланство у ЕУ.Споља , на управну реформу код нас посебно утичу и обавезе по основу чланства у међународним организацијама: УН , ОЕЦД , ОСЦЕ итд., затим познавање модерне организације , функционисања, амбијента и услова рада државне управе и јавних служби у другим развијеним државама, спремност на увођење нових метода и техника рада савремене државне управе, коришћење успешних искустава других земаља транзиције и на крају опште прихватање стандарда ефикасности и ефективности који настају у европском окружењу.

Управна реформа као систематска, организована и секвенцијална стратегија , којој је циљ да суштински промени карактер, повећа ефикасност и рационалност државне управе, подразумева настојање:

- да се постигне политичка сагласност и затим прилагоде мисија, садржај, циљеви и карактеристике државне управе ,
- да се унутрашње управно законодавство усклади и прилагоди систему Европске уније уз примену нових техника припреме прописа, посебно увођење анализе економских последица закона који се доносе.Ово је потребно урадити уз добру процену услова, уз прерогативе власти.Функција државне управе и у Европској унији у великој мери је материја националног законодавства.Темпо увођења промена ствар је демократски изабране владе.Домаће законодавство треба прилагодити стандардима Европске уније због демократизације и подизања ефикасности.Веома су значајни циљеви и побољшање услова економске срадње и правног саобраћаја са другим земљама.
- Да се уведу нови менаџерски методи и технике, посебно управљање помоћу резултата , а функционисање прилагоди критеријима трошкова

и користи. Специфичан значај у томе има припрема кадрова за управљање пројектима како би реформа добила у замаху а реформски тимови били подржани у активностима,

- Да се на основама организационе и систематске функционалне анализе одреди оптимални обим и садржина управне функције, као и јавног сектора уопште, у процесу транзиције, који пре свега карактерише обезбеђење погодног правног амбијента, развој тржишта и размах приватне својине, уз заштиту права грађана.

Стратегије управне реформе на почетку XXI века разликују се од земље до земље. Дакле, стратегије се могу и комбиновати и истовремено применити.

Као што је и познато, стратегија реформе има колико и земаља које улазе у тај процес. Но, „Златан кључ“ нема нико, а и не може га ни имати. Не постоји једна, једина стратегија која се може применити одмах и која успева без обзира на историју, културу, окружење, економске и политичке услове.

4. Основни циљеви и принципи реформе

Као што је и наглашено, основни циљеви којима наша држава тежи кроз управну реформу су:

- изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и
- изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да својим грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне и подношљиве трошкове.

Ради постизања наведених циљева, неопходно је у оквиру реформе, руководити се следећим принципима:

- принципом децентрализације,

- принципом деполитизације,
- принципом професионализације,
- принципом рационализације и
- принципом модернизације.

4.1. Принцип децентрализације

Расподела власти између централног и субцентралних нивоа власти један је од битних предуслова опште демократизације друштва. Могућност активног учешћа грађана у креирању јавне политике далеко је већа ако се о битним питањима која непосредно утичу на њихов свакодневни живот и рад одлучује на локалном нивоу (208. [http:// drzavnauprava.gov.rs](http://drzavnauprava.gov.rs)).

Према томе, децентрализована власт је у стању да буде боља и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца , што може да допринесе бољем квалитету задовољавања јавних потреба и укупном развоју локалне средине. На тај начин се стварају услови за већу одговорност оних који доносе и спроводе одлуке и сужава се могућност да се они претворе у отуђене центре моћи.

Принцип децентрализације власти може се реализовати применом једног од три модела или пак њиховом комбинацијом:

- **модел преношења власти** (*devolution*) је најпотпунији модел децентрализације, зато што подразумева преношење значајног дела државних овлашћења у искључиву надлежност локалних власти. Локална власт на овај начин стиче право да у одређеним областима , у складу са важећим законима, делује независно и за то има одређене сопствене изворе финансирања. Процес доношења одлука и њихово спровођење су у целини у надлежности локалних органа , а у

случају спорова међу њима или између њих и органа државне управе могу интервенисати само надлежни судови, ако је дошло до кршења закона или Устава.

- **модел деконцентрације власти** (*deconcentration*) подразумева децентрализацију државних органа централне власти , тако што они на локалном нивоу образују своје огранке, ради економичнијег и ефикаснијег обављања својих послова, чиме јавне услуге чине доступнијим грађанима.
- **Модел поверавања (делегације) власти** (*delegation*) који је заправо компромисан модел децентрализације, између преношења и деконцентрације власти. У овом случају се локалним властима директно поверава вршење одређених јавних функција, с тим што централна власт задржава одређени вид контроле над обављањем поверених послова и по , правилу , има обавезу да локалним властима из државног буџета обезбеди средства потребна за вршење ових услуга на локалном нивоу.

4.2. Принцип деполитизације

Деполитизација пре свега подразумева јасно разграничење процеса политичког креирања одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима. У земљама у транзицији примена принципа деполитизације је од изузетног значаја за трансформацију државне управе у сервис свих грађана.

Два су основна вида кроз које се остварује принцип деполитизације:

- развијање и јачање каријерног система што укључује и гаранције за напредовање у каријери на бази професионалних заслуга и оствареног

учинка. То подразумева пре свега јасно дефинисање позиција на која се долази на основу политичког уверења, са једне стране, и позиција у врху државне управе на којима треба да буду професионални државни службеници, са друге стране.

Такође, то исто тако означава јасну поделу рада и овлашћења између ове две категорије лица – политичара и руководећих државних службеника,

- установљавање механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника.

Деполитизација је услов за формирање сталне државне управе на највишем нивоу, а стална државна управа је услов да се обезбеди професионализам и континуитет на стратешком нивоу управног одлучивања.

Предузимање мера у сфери деполитизације значи како правно уређивање статуса јавних службеника, али исто тако и изграђивање свести о улози и значају државне управе за укупни развој друштва независно од односа политичких снага.

4.3. Принцип професионализације

Професионализација означава стварање добро обучене, одговорне и ефикасне управе. Нестручна, неодговорна и неефикасна управа, макар и деполитизована, подједнако је лоша за грађане и друштво. Зато су ова два принципа блиско повезана и подједнако важна за реформу државне управе.

За остваривање принципа професионализације потребно је обезбедити следеће:

- непристрасан и објективан одабир кадрова заснован на критеријумима способности и искуства,

- перманентну обуку кадрова у току читавог рада , уз пружање могућности стицања додатних знања и вештина,
- објективно праћење и оцењивање рада јавних службеника,
- успостављање механизма мотивације и награђивања , укључујући и напредовање у каријери на основу испољених способности и резултата,
- успостављање одговарајућег система зарада који је стимулативан,
- успостављање јасних правила понашања и односа према јавним пословима,
- спречавање свих видова корупције , укључујући и спречавање сукоба интереса, посебно за највише државне функционере и високе јавне службенике,
- установљавање јасних механизма контроле рада и одговорности.

4.4. Принцип рационализације

Примена принципа рационализације државне управе има за крајњи циљ стварање оптимално организоване државне управе која ће ефикасно и ажурно пружати задовољавајући квалитет услуга, уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца, како би се смањили укупни расходи за њен рад.

Рационализација подразумева процес који се састоји из више елемената:

- на плану макроорганизације , рационализација подразумева јасно разграничење и расподелу надлежности и одговорности како између појединих нивоа власти, тако и између појединих органа у оквиру истог нивоа , што подразумева прецизну и заокружену законску регулативу и обезбеђивање вертикалне и хоризонталне координације рада,
- на плану микроорганизације , рационализација подразумева јасну расподелу надлежности и одговорности између појединих делова

унутар самог органа, примену савремених метода рада и пружања услуга, оспособљавање за доношење одлука на нижем нивоу руковођења, обезбеђивање добре хоризонталне координације и контроле, и коначно , реалну процену потребног броја извршилаца за сваки од послова, што подразумева целовиту функционалну анализу послова сваког органа,

- примену принципа модернизације рада,
- изналажење решења за вишак запослених како би се избегле социјалне тензије у условима недовољно флексибилног тржишта радне снаге.

4.5. Принцип модернизације

Под принципом модернизације овде се подразумева пре свега техничко-технолошко осавремењавање рада државне управе, применом достигнућа савремених информационих и комуникационих технологија.

Један од трендова савременог друштва је да се оно трансформише из фазе индустријског друштва у фазу информатичког друштва. Информатика и телекомуникације све више, како у свакодневном животу , а посебно у обављању јавних послова постају моћно оруђе којим се скраћује време прикупљања , преноса и анализа информација и података, обезбеђује тачност података, преошћује физичка удаљеност субјеката који комуницирају, остварују уштеде како на времену, тако и у погледу издатака за текући рад органа , елиминише непотребна бирократичност у раду, постиже транспарентност рада државне управе тако да грађани једноставним коришћењем Интернета могу доћи до најразличитијих података везаних за рад државне управе и остваривати увид у базе података које су јавне.

Модернизација је сама по себи процес који као и укупна реформа државне управе треба да буде добро осмишљен и координиран како би дао жељене ефекте и како би се реализовао на најисплативији и најпоузданији начин.

С обзиром на непрестани техничко-технолошки развој у овој области економичност и координираност читавог процеса је нешто што заслужује посебну пажњу, имајући у виду да улагање у модернизацију захтева и не мала финансијска средства, посебно када је у питању израда и коришћење јединствених база података, успостављање јединственог система комуникације између органа државне управе на читавој територији и увођење електронског пословања и електронског потписа у рад органа државне управе.

СУДСКА ПРАКСА

Како је тужилац у току 2005. године напунио 30 година радног стажа код првотуженика-основне школе, то стоји солидарна одговорност школе и друготужене општине за исплату јубиларне награде тужиоцу сходно члану 120. Закона о раду и посебног Клективног уговора у основним и средњим школама.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Наиме, првостепени суд је доказима утврдио да је тужилац у 2005. години навршио 30 година радног стажа код тужене основне школе. Код утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је правилно применио материјално право налазећи да стоји обавеза тужених да тужиоцу исплате наведени износ по основу јубиларне награде сходно одредби члана 120. Закона о раду, односно посебног Колективног уговора у основним и средњим школама као и члана 141. Закона о основама система образовања и васпитања којим се дефинише право запосленог на јубиларне награде и обавеза директора установе да такве награде исплате.

Неоснован је жалбени навод да тужена општина није пасивно легитимисана јер је у члану 143. став 2. Закона о основама система образовања и васпитања регулисано која средства се обезбеђују у буџету општине у области основног и средњег образовања те да нема средстава за исплату јубиларних награда, а ово стога што је одредбом члана 141. поменутог Закона предвиђено које се све делатности финансирају и обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе и оне су у обавези да обезбеде средства за усавршавање запослених, превоз запослених и ученика, одржавање зграда и друге текуће расходе, па да средства управо обезбеђује тужена општина у буџету и по основу исплата јубиларних награда (текући расходи).

(Пресуда Окружног суда у Новом Пазару, Гж 139/07 од 1. III 2007)

Прекидање приватног разговора службеника са службеног телефона, после чега је дошло до међусобног вређања, није ометање запосленог у процесу рада којим се изразито отежава извршавање његових радних обавеза, па овакво понашање тужиоца није основ за отказ уговора о раду.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Побијаном пресудом усвојен је тужбени захтев којим је тужилац тражио да се поништи као незаконито решење туженог АД "Белвит"из Ниша од 28.12.2006. године, којим је тужиоцу отказан уговор о раду због учињене поврде радне обавезе и обавезан је тужени да тужиоца врати на рад и призна му сва права на раду и по основу рада.

Жалба туженог је неоснована.

Суд је утврдио да је тужилац био запослен код туженог као радник на пословима руководиоца производње – технолога, мада је у уговору о раду наведено да је на радном месту ВД директора, а са ког места је разрешен истеком мандата. Увидом у спорно решење утврђено је да је тужиоцу уговор о раду отказан због повреде радне обавезе предвиђене појединачним колективним уговором у члану 97. став 1. алинеја 5 који се састоји у ометању једног или више запослених у процесу рада, којима се изразито отежава извршавање радних обавеза. По наводима из образложења оспореног решења тужилац је ту повреду извршио тако што је дана 15.12.2006. године, када се налазио на годишњем одмору, дошао у просторије послодавца, а у канцеларији рачуноводства насрнуо на запослену К.Ф., треснуо телефон са кога је она разговарала, плунуо је у лице и грубо извређао. Њему је достављено писмено упозорење 5 радних дана пре доношења оспореног решења о отказу. Саслушањем сведока је утврђено да је тужилац службеници

притиснуо тастер на службеном телефону прекидајући њен разговор који је она обављала са својом кћерком. Он је то учинио сматрајући да се са службеног телефона не могу обављати приватни разговори. После тог његовог поступка радница рачуноводства му је упутила увредљиве речи, на шта је тужилац њој одговорио такође вулгарним речима, ухватио је за рамена и плунуо у пределу лица. По интервенцији полиције поднета је прекршајна пријава на основу које су обоје прекршајно кажњени. Сви радници који су обављали посао, изузев наведене раднице рачуноводства, и пре и после тог догађаја нормално су наставили да раде.

Оваквим понашањем тужиоца није дошло до повреде радне обавезе из члана 97.ПКУ која би била основ за раскид радног односа, јер прекидање приватног разговора службеника са службеног телефона, после чега је дошло до међусобног вређања, није ометање запосленог у процесу рада којим се изразито отежава извршавање његових радних обавеза па је суд нашао да је стога оспорено решење незаконито и поништио га.

Конкретан опис догађаја не може представљати биће оне повреде која се у писменом упозорењу и оспореном решењу тужиоцу ставља на терет. Ово стога што тужилац, када је прекинуо приватни разговор раднице рачуноводства са службеног телефона, њу није ометао у процесу рада, а вербални сукоб који је после тога уследио узајамним вређањем и који је започела службеница, није довео до изразитог отежавања извршавања радних обавеза кривицом тужиоца. Ни код осталих присутних запослених није дошло до ометања у раду које је изразито отежавало извршавање њихових радних обавеза.

(Пресуда Окружног суда у Нишу, Гж. I 755/08 од 14. X 2008)

Није законито решење о отказу уговора о раду које је донето по истеку законског рока за отказ уговора о раду по основу којег је донето решење.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Одредбом члана 104.став 1. Закона о раду , који је важио у време доношења оспореног решења туженог, било је прописано да отказ уговора о раду из члана 101. став 1. тач. Од 1. до 4. и тач. 6. и 7. послодавац може дати запосленом у року од три месеца од дана сазнања за чињенице које су основ за давање отказа, односно у року од шест месеци од дана наступања чињеница које су основ за давање отказа.Чланом 101. став 1. тачка 6. прописано је да послодавац може запосленом да откаже уговор о раду ако постоји оправдан разлог који се односи на радну способност запосленог , његово понашање и потребе послодавца и то ако се запослени не врати на рад код послодавца у року од 15 дана од дана истека рока за неплаћено одсуство или мировање радног односа у смислу закона.

Побијано решење туженог о отказу уговора о раду тужиљи донето је 19.1.2004.године, којим је утврђено да тужиљи радни однос престаје дана 26.5.2002.године, па је оспорено решење туженог донето након истека рока из члана 104. став 1. Закона, јер је прошло више од годину дана од дана наступања чињенице која је основ за давање отказа тужиљи, због чега је оспорено решење туженог незаконито.

(Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 477/07 од 20. III 2008)

Погрешно позивање доносиоца управног акта на одређени процесни пропис не представља разлог за поништај оспореног управног акта, ако тиме није повређен закон на штету тужиоца.

И з о б р а з л о ж е њ а :

По оцени Врховног суда Србије , основано се тужбом указује да правни основ за доношење решења о престанку радног односа тужиоцу не представља одредба члана 131. став 1. тачка 2. Закона о државним службеницима, којом је прописано да државном службенику престаје радни однос по сили закона ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци, даном правноснажности пресуде, јер тужени орган није могао на поуздан начин да утврди ког дана је пресуда постала правноснажна, с обзиром на то да не садржи потврду о правноснажности.

Основ за доношење решења о престанку радног односа тужиоца по сили закона, закључно са 9.12.2007. године је одредба члана 176. тачка 3. Закона о раду, који се као општи пропис о раду примењује на државне службенике на основу члана 121. став 2. Закона о државним службеницима, а према коме запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца , ако због извршавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци, даном ступања на издржавање казне. Како је општински суд обавестио надлежни управни орган да се тужилац од 10.12.2007. године налази на издржавању казне затвора, правилно је тужени орган поступио када је утврдио да је тужиоцу радни однос престао закључно са 9.12.2007. године.

То што се тужени орган приликом доношења оспореног решења погрешно позвао на процесну одредбу члана 131. став 1. тачка 2. Закона о државним службеницима, уместо на одредбу члана 176. тачка 3. Закона о раду, није од утицаја на решење ове управне ствари, јер тиме није повређен закон на штету тужиоца.

(Пресуда Врховног суда Србије, У. 1458/08 од 24. XII 2008)

Када орган закључком обустави поступак који је покренуо по службеној дужности, странка нема правни интерес да против таквог закључка води управни спор.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Одредбом члана 12. Закона о управним споровима је прописано да тужилац у управном спору може бити физичко лице, правно лице или друга странка ако сматра да јој је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. То значи да је тужилац легитимисан за покретање управног спора само ако је оспореним управним актом решавано о каквом праву или обавези тужиоца.

Како је оспорени закључак донет на основу одредбе члана 121. став 4. Закона о општем управном поступку, односно тужени орган је обуставио поступак контроле покренут по службеној дужности, а није решавао ни о каквом праву или обавези тужиоца, Врховни суд Србије је нашао да се оспореним закључком не дира у право тужиоца или у његов на закону заснован интерес, па је одлучио да одбаци поднету тужбу, применом члана 28. став 3. Закона о управним споровима.

(Решење Врховног суда Србије У. 3895/07 од 17. IV 2008)

У случају доношења новог акта о систематизацији радних места сви државни службеници распоређују се на одговарајућа радна места, при чему се мора водити рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања.

Из о б р а з л о ж е њ а :

Одредбом члана 134. Закона о државним службеницима прописано је да се у случају доношења новог Правилника о систематизацији радних места сви државни службеници распоређују на одговарајућа радна места, при чему руководиоца води рачуна о томе на којим су пословима радили пре распоређивања.

Како је у проведеном поступку несумњиво утврђено да је тужиља , у временском периоду од 13.11.2006. до 26.12.2007. године, била распоређена на радно место са високом стручном спремом, на коме има радни стаж од годину дана, при чему је новим Правилником радно место на коме је тужиља била претходно распоређена систематизовано као радно место за подршку европским интеграцијама, за чије је обављање, поред осталих , утврђен и услов у погледу радног искуства од једне године рада у струци, то , по оцени овог суда, не стоји оцена туженог органа да је тужиља распоређена у складу са одредбом члана 134. и члана 140. став 1. Закона о државним службеницима, с обзиром да је у диспозитиву ожалбеног решења утврђено да се тужиља распоређује на радно место које је утврђено под редним бројем 280 Правилника. Такође, овај суд налази да не стоји оцена туженог органа да чињеница да је тужиља радила на пословима радног места разврстаног у звање млађег саветника до доношења ожалбеног решења, не може бити од утицаја на њену оспособљеност за самостални рад на тим пословима, јер за време рада на пословима радног места за подршку европским интеграцијама у звању млађи саветник, није имала ментора који би пратио њен рад и дао писмено мишљење о оспособљености тужиље за обављање тих послова. Ово из разлога што је управо рад тужиље на месту са високом стручном спремом морао бити оцењен и за исто дато одговарајуће писмено мишљење, које је

могло бити основ за адекватно распоређивање на радно место са стручном спремом коју тужила има и која је одговарајућа за обављање послова на том радном месту.

(Пресуда Врховног суда Србије , У. 1688/08 од 12. VI 2008)

Радни однос заснован на одређено време постаје радни однос на неодређено време ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос у које се не рачунају нерадни дани, односно дани недељног одмора, годишњег одмора , плаћеног одсуства , боловања , празник и удаљење са рада.

И з о б р а з л о ж е њ а :

У правноснажно окончаном поступку је утврђено да је тужилац засновао радни однос код туженог на одређено време уговором о раду од 24.7.2006.године, за обављање послова чувар-портир, на период од шест месеци, а почев од 25.7.2006. године, најкасније до 24.1.2007.године, због повећаног обима посла.Решењем туженог од 8.12.2006.године тужиоцу је одобрено коришћење годишњег одмора за календарску 2006.годину у целини, у трајању од 23 радна дана и то у времену од 29.12.2006.године до 2.2.2007.године.Побијаном одлуком туженог бр.1097 од 1.2.2007. године тужиоцу је отказан уговор о раду због престанка разлога због којих је заснован радни однос са даном 2.2.2007.године.Тужилац је код Фонда ПИО одјављен са даном 2.2.2007.године, а наредног дана 3.2.2007. године пријављен је Националној служби за запошљавање.

Имајући у виду овако утврђено чињенично стање, другостепени суд је правилно применио материјално право када је тужбени захтев тужиоца као

неоснован одбио.Законом о раду, одредбом члана 37. став 1. прописано је да се радни однос заснива на време чије је трајање унапред одређено у случају када су у питању сезонски послови , рад на одређеном пројекту, повећање обима посла.Рад на одређено време траје за време трајања тих потреба.Ставом 4. истог члана прописано је да радни однос заснован на одређено време постаје радним однос на неодређено време ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос.

У конкретном случају тужилац је са туженим засновао радни однос на одређено време, уговором о раду у трајању најдуже до 24.1.2007.године.

Након истека овог рока, тужиоцу је правилно престао радни однос код туженог дана 2.2.2007.године, јер до преображаја радног односа на одређено време у радни однос на неодређено време долази када запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока на који је засновао радни однос.Њега чине само радни дани.Нерадни дани,односно дани недељног одмора, годишњег одмора, плаћена одсуства, боловања, празник, удаљење сарада се не рачунају.Стога, како су релевантни само дани проведени на фактичком раду, а тужилац се у спорне дане није налазио на фактичком раду него је користио годишњи одмор , нису испуњени услови из члана 37. став 4. Закона о раду, па је другостепени суд правилно применио материјално право када је тужбени захтев тужиоца као неоснован одбио.

(Пресуда Врховног суда Србије, Рев. II бр. 1056/08 од 16. IV 2009)

МИШЉЕЊЕ МИНИСТАРСТВА РАДА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Како се израчунава висина отпремнине која се исплаћује у случају отказа уговора о раду из технолошких, економских и организационих разлога?

Члановима 158. и 159. Закона о раду ("Службени гласник РС", бр.24/05 и 61/05) прописано је да је послодавац дужан да пре отказа уговора о раду, у смислу члана 179. тачка 9 овог закона запосленом исплати отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о раду, при чему отпремнина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радном односу за првих 10 година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу.

Под појмом за сваку навршену годину рада у радном односу сматра се укупно време проведено у радном односу, у складу са прописима о раду. То значи да се за обрачун и исплату отпремнине не узима укупан стаж осигурања у смислу прописа о пензијском и инвалидском осигурању, већ само по основу стажа осигурања проведених у радном односу. Да је одређене године рада провео у радном односу запослени доказује на основу радне књижице издате од стране Републике Србије или других веродостојних јавних исправа.

У вези признавања података о радном односу оствареном на територији бивше републике СФРЈ, у конкретном случају Босни и Херцеговини, послодавац узима у обзир све године рада проведене у радном односу које је запослени остварио до дана отцепљења те републике, а на основу увида у радну књижицу. Према томе, за остваривање права на отпремнину, за део времена проведеног у радном односу код послодавца у бившој републици

СФРЈ, Босни и Херцеговини, запослени послодавцу даје на увид радну књижицу издату од стране бивше републике СФРЈ, на основу које послодавац запосленом признаје све године рада остварене у радном односу на територији бивше републике СФРЈ до дана отцепљења те републике.

**(Мишљење Министарства рада и социјалне политике,
бр.113-04-0001/2009-02 од 26. I 2009)**

Како је изгледао и како изгледа режим радног односа на одређено време и под којим условима он може прерасти у режим радног односа на неодређено време?

Одредбама члана 23. раније важећег Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 70/2001 и 73/2001) било је прописано да радни однос на одређено време може да се заснује за обављање одређених послова само за период који непрекидно или са прекидима траје најдуже три године.Под прекидом се не сматра прекид рада краћи од 30 радних дана.

Према истом закону радни однос на одређено време постаје радни однос на неодређено време ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос.За обављање одређених послова могао је више пута да се заснује радни однос на одређено време, при чему укупно трајање није могло бити дуже од три године.Уколико је запослени обављао послове дуже од три године (непрекидно или са прекидима) стицали су се услови да такав радни однос прерасте у стални радни однос.

Запослени који су засновали радни однос на одређено време према раније важећим одредбама Закона о раду имају право да наставе да раде до рока до кога су засновали радни однос.По престанку радног односа на одређено време

по уговору по коме је заснован радни однос у складу са раније важећим Законом, могуће је по новом Закону засновати радни однос на одређено време, на истим пословима за период који не може бити дужи од 12 месеци ако су у питању сезонски послови, привремено повећани обим посла или рад на одређеном пројекту или замена запосленог.

Радни однос заснован на одређено време, и по ранијем Закону и по сада важећем Закону о раду ("Службени гласник РС", бр.24/05 и 61/05) који је ступио на снагу 23. марта 2005.године, може да прерасте у радни однос на неодређено време ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос.Према томе, уколико је запослени радио дуже од пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос на одређено време , стичу се услови за прерастање у радни однос на неодређено време.Према члану 37. став 3. важећег Закона о раду, радни однос на одређено време ради замене привремено одсутног запосленог, може се засновати до повратка привремено одсутног запосленог.Трајање радног односа на одређено време ради замене одсутног запосленог није Законом временски ограничено.Дужина трајања рада на одређено време ради замене одсутног запосленог утврђује се уговором о раду (до повратка привремено одсутног запосленог, односно утврђивањем временског периода за који се заснива радни радни однос или на други начин).Запосленом коме је уговором о раду утврђено да је засновао радни однос на одређено време до повратка привремено одсутног запосленог, престаје радни однос даном повратка одсутног запосленог на рад, што се констатује решењем о отказу уговора о раду на одређено време.Према томе, нема сметњи да једно лице више пута заснује радни однос на одређено време ради замене одсутних запослених код истог послодавца.У овом случају радни однос може да се заснује више пута ради замене истог или различитих запослених ,у истој или у другој служби.

Овако заснован радни однос није временски ограничен на годину дана.

Из приложених уговора се види да сте по раније важећем Закону закључили прво уговор о раду ради замене одсутног запосленог а затим два уговора о раду на одређено време у укупном трајању од годину и шест месеци. Значи да није било основа за прерастање у радни однос на неодређено време с обзиром на то да нисте радили најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос а укупно трајање уговора о раду није било дуже од три године.

**(Мишљење Министарства рада и социјалне политике,
број 011-00-291/2008-02 од 14. IV 2008)**

Шта Закон о раду предвиђа у вези са : празницима, годишњим одмором, отпремнином при одласку у пензију, радом на одређено време и престанком радног односа?

1. Чланом 2. Закона о државним и другим празницима у Републици Србији ("Службени гласник РС", бр. 101/07) , прописано је да се у Републици Србији празнују верски празници: први дан Божића (**7. јануар**); Васкршњи празници почев од великог петка закључно са другим даном Васкрса. Значи да запослени имају право да у поменуте дане не раде. За време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, запослени има право на накнаду зараде у висини просечне зараде у претходна три месеца, у складу са општим актом и уговором о раду (члан 114. Закона о раду, "Службени гласник РС", бр. 24/05 и 61/05). Уколико су због потребе процеса рада запослени радили у дане државног и верског празника, имају право на увећану зараду у складу са чланом 108. став 1. тачка 1 Закона о раду. Што се тиче неких додатних

зарада за Божић и Васкршње празнике , Закон о раду такву обавезу не прописује за послодавца.

2. За коришћење годишњег одмора послодавац је према члану 118. Закона о раду обавезан да запосленом исплати регрес (накнаду трошкова за коришћење годишњег одмора), с тим што се висина регреса утврђује општим актом или уговором о раду. Напомињемо да се регрес за коришћење годишњег одмора сматра зарадом и исплата се може вршити само у новцу. Према Закону о раду обавеза је послодавца да запосленом обезбеди коришћење годишњег одмора. Запосленом не може да се ускрати право на одмор, нити он може да се одрекне тог права. У члану 76. Закона је прописано да ако кривицом послодавца запослени не користи годишњи одмор, има право на накнаду штете у висини просечне зараде у претходна три месеца, утврђене општим актом и уговором о раду. Према томе, послодавац који запосленом ускрати коришћење годишњег одмора, дужан је да му надокнади штету за неискоришћени годишњи одмор. Послодавац одговара за штету само ако је крив што запосленом није омогућио коришћење годишњег одмора. Ако послодавац докаже да није крив што запослени није користио годишњи одмор, није дужан да надокнади штету за неискоришћени годишњи одмор.
3. Према члану 119. тачка 1. Закона о раду , послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију , у складу са општим актом а најмање у висини три просечне зараде. Под просечном зарадом , сматра се просечна зарада у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику. Што се тиче питања у вези са износом обештећења у случају подношења оставке, напомињемо да није јасно на шта се мисли, с

обзиром да Закон о раду не познаје случај престанка радног односа "подношењем оставке" па ни обештећења у том смислу.

4. Рад на одређено време је дефинисан у члану 37. Закона о раду. Овим чланом је прописано да се радни однос може засновати на одређено време, односно на време чије је трајање унапред одређено кад су у питању: сезонски послови, рад на одређеном пројекту, повећање обима посла који траје одређено време и сл. за време трајања тих потреба, с тим што тако заснован радни однос непрекидно или с прекидима не може трајати дуже од 12 месеци. Под прекидом се не сматра прекид рада краћи од 30 радних дана. Радни однос на одређено време, ради замене привремено одсутног запосленог, може се засновати до повратка привремено одсутног запосленог. Радни однос заснован на одређено време постаје радни однос на неодређено време ако запослени настави да ради најмање пет радних дана по истеку рока за који је заснован радни однос.
5. У члану 176. Закона прописано је да запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца у следећим случајевима:
 - а) ако је на начин прописан законом утврђено да је код запосленог дошло до губитка радне способности – даном достављања правноснажног решења о утврђивању губитка радне способности;
 - б) ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова – даном достављања правноснажне одлуке;
 - в) ако због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест месеци – даном ступања на издржавање казне;
 - г) ако му је изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест месеци и због тога мора да

буде одсутан са рада – даном почетка примењивања те мере; д) у случају престанка рада послодавца, у складу са законом.

Чланом 179. Закона су прописани случајеви престанка радног односа вољом послодавца, односно случајеви кад послодавац може да откаже уговор о раду запосленом. Осим тога уговор о раду може да откаже и запослени и то изјавом у писаном облику којом отказује уговор о раду послодавцу при чему не мора да наводи разлоге за његово отказивање. Радни однос може да престане на основу писаног споразума послодавца и запосленог.

Рад на одређено време је ограниченог трајања тако да престаје како у горе наведеним случајевима (осим у случају престанка радног односа због организационих, технолошких или економских разлога из члана 179) и истеком рока на који је радни однос заснован.

У погледу отказних рокова , Законом је прописано да у случају отказивања уговора о раду од стране запосленог , исти је дужан да отказ уговора о раду достави послодавцу у писаном облику, најмање 15 дана пре дана који је навео као дан престанка радног односа. Осим тога, у члану 189. Закона прописани су и отказни рокови у случају кад је запосленом отказан уговор о раду зато што не остварује потребне резултате рада, односно нема потребна знања и способности у смислу члана 179. тачка 1, Закона , у трајању од најмање месец дана а најдуже три месеца, у зависности од укупног стажа осигурања. Отказни рок почиње да тече наредног дана од дана достављања решења о отказу уговора о раду. Питање у вези са износом евентуалног обештећења , Закон прописује да уколико послодавац запосленом отказује уговор о раду у смислу члана 179. тачка 9. односно услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла или дође до смањења обима посла, дужан је запосленом исплатити отпремнину у висини утврђеној општим актом или уговором о

раду.Отпремнина не може бити нижа од збира трећине зараде запосленог за сваку навршену годину рада у радно односу за првих 10 година проведених у радном односу и четвртине зараде запосленог за сваку наредну навршену годину рада у радном односу преко 10 година проведених у радном односу. Послодавац је дужан да запосленом исплати отпремнину и при одласку у пензију у складу са општим актом а најмање у висини три просечне зараде.

**(Мишљење Министарства рада и социјалне политике,
бр.011-00-00862/ 2008-02 од 24. XII 2008)**

ЗАКЉУЧАК

Инспекцијски надзор у правном систему Републике Србије је, веома значајан и неопходан део механизма управљања , како на републичком нивоу, исто тако и на свим осталим нивоима државне управе.

Обављање инспекцијских послова органа државне управе у нашој земљи, на начин на који се они и данас обављају , има своје корене из прошлости , када су за то стваране одговарајуће уставне и законске претпоставке.

Функције и послови државних органа од 1946. године па до 1956. године произилазе из Устава из 1946. године и парцијалних одредби већег броја закона и докумената политичког карактера где је послове управног надзора вршила комисија при Председништву Савезне владе (Савезна контролна комисија) која је конституисана Законом о општедржавној контроли , а која је убрзо образована као посебан орган контроле.

Недуго затим, Уредбом о народној инспекцији из 1949. године, образована је народна инспекција коју су бирале радне масе преко савеза синдиката и народног фронта. Њима су руководиле одређене комисије. Њен превасходни задатак је био да се „ бори против бирократизма, канцеларијског одуговлачења у решавању предмета који се тичу трудбеника па до борбе против штеточинства, расипништва и осталих облика штетног и неодговорног односа према општеној имовини ". Контролу , а не надзор , су вршиле групе од по најмање три инспектора.

Централизацијом управних послова 1990. године донет је коначни оквир управног надзора који, упркос демократизацији свеукупне политике , није ни данас превазиђен. Са друге стране , промењене друштвене околности нужно условљавају другачији приступ организацији и обављању послова државне управе а тиме и инспекцијских послова.

Законодавац је организацију делом разрешио доношењем новог Закона о државној управи а одредбом његовог члана 18. оставио решавање питања инспекцијског надзора кроз будући Закон о инспекцијским пословима.

Инспекцијски надзор као део управног надзора, у правном систему носи своје специфичности и проблеме који су нарочито изражени у друштвима у транзицији где није изграђена у довољној мери, правна регулатива а јавља се јак интерес приватног капитала кроз процес приватизације.

Инспекцијски надзор представља једну трајну делатност брижљивог и систематског посматрања и оцењивања туђег рада. Треба увидети да инспекцијски надзор одликује постојање посебних метода рада. Као основни метод инспекцијског рада јесте инспекцијски преглед.

Да би се инспекцијски надзор ваљано остваривао, односно да би остварио циљеве због којих је установљен, субјекти који врше овакав надзор морају бити снабдевени посебним овлашћењима, односно овлашћењима ауторитативног карактера.

Исто тако, инспекцијски надзор треба да представља једноставан и ефикасан рад инспекцијских органа, који претпоставља јасноћу правних обавеза и овлашћења инспекцијских органа, индивидуализацију одговорности субјеката надзора, адекватан однос надзора и сарадњу између субјеката надзора, професионализам у раду, самосталност и посебну одговорност инспектора као и адекватну правну заштиту надзираних субјеката у односу на акте и радње инспекцијских органа.

Законом о министарствима у нашој земљи, образована су министарства и утврђен њихов делокруг послова, с тим што су појединим министарствима додељени инспекцијски послови, као врста управних послова, за вршење инспекцијских надзора у оквиру делокруга рада тог министарства.

Послови инспекцијског надзора се врше или преко сектора инспекције у оквиру министарства, што је најчешћи случај, или преко инспектората као органа управе у саставу министарства.

Инспекцијски надзор се углавном обавља инспекцијским прегледима на лицу места, чиме се реализује непосредни увид у рад и пословање контролисаних субјеката – органа државне управе, недржавних субјеката и грађана.

Инспекцијска контрола се обавља посредством инспекцијских служби, које имају своју организацију, делокруг, надлежности и специфична овлашћења.

У спровођењу инспекцијског поступка, Закон посебно одређује обавезу државном службенику, односно инспектору, да о извршеном инспекцијском прегледу и радњама, сачини записник који одражава утврђено чињенично стање, и који ће садржавати предложене мере. Исто тако, инспектор има обавезу да након извршеног инспекцијског прегледа, записник достави субјекту над чијим је пословањем, односно поступањем извршен увид.

Приметно је да је централизација инспекција и њена ресорна организација уз недостатак организационе самосталности, у пракси имало доста позитивних ефеката, посебно када се узму у обзир околности у којима је изграђиван правни систем нове Југославије. Ипак, промењене друштвено-економске околности које су настале, посвећеност европским интеграцијама и у том смислу подршка релевантних међународних кругова, дају импулс намери озбиљне децентрализације власти, те у том контексту и инспекцијског надзора адекватном поделом надлежности између државних органа и органа локалне самоуправе. Осим тога, неадекватна подела надлежности представља озбиљан проблем, јер поједине инспекције немају изворна овлашћења, већ само она која на њих пренесе држава.

Еклатантан пример неадекватне поделе надлежности је комунална инспекција. Дакле, комунална делатност је у изворној надлежности локалних

заједница, те је то локални посао и на нивоу уређивања и обезбеђивања извршавања закона и општих аката локалних заједница. Ипак, формално посматрано делатност комуналне инспекције је у изворној надлежности органа државне управе, јер инспекцијски надзор обезбеђује држава.

Поред тога, необезбеђење инспекцијског надзора у свим потребним областима друштвеног живота, представља један од недостатака постојећег инспекцијског система.

Када је у питању функционисање инспекција, у пракси је приметна појава преплетања надлежности инспекција, која указује на проблеме сукоба надлежности који су озбиљни и не могу се минимизирати.

Исто тако, у практичном смислу постоје проблеми у вези са реализацијом основне улоге инспекцијског надзора у виду спречавања незаконитих поступања и понашања. Разлози за овакво стање су разноврсни, почев од недовољно квалификованог и квалитетног кадра, затим дуплирање, преклапање или дискоординација инспекцијских служби у повезаним областима деловања, као и одрђене незаконитости и злоупотребе коруптивног карактера.

Када је у питању Закон о државној управи, поједине његове одредбе које се примењују на све послове и органе државне управе, дају стварају простора за одређена унапређења у сфери инспекцијског надзора. Пре свега, ту се мисли на начела деловања органа државне управе у које се убрајају самосталност и законитост, стручност, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност и поштовање странака и јавност рада.

Узимајући у обзир врсте и снагу овлашћења којима располажу државни службеници који обављају инспекцијски надзор, а у сврху потпуног остваривања и заштите јавног интереса, избегавања различитих злоупотреба

у вези са коришћењем датих овлашћења , избегавања наступања штете и непотребних трошкова за субјекте над којима се врши надзор , специфичан значај у овом делу управе има начело законитости.

У околностима постојећих сложених друштвених околности и постојања вешепартијског система власти , огромну улогу има начело стручности, напристрасности и политичке неутралности. Неопходно је ово нагласити , с обзиром на постојеће проблеме великог утицаја политичких партија на функционисање државних органа , као и у вези са аспектом реформе државне управе који се односи на пријем нових и смањење постојећих кадрова, где би једини критеријуми требало да буду стручност, усавршавање и остварени резултати , а никако припадност извесној партији.

Имајући у виду све наведено , у скоријем року би требало усвојити Закон о инспекцијском надзору, као резултат до сада извршених промена у правном режиму управног система, а то је усвајање Закона о државној управи, Закона о заштитнику грађана, Закона о државним службеницима , и др.

Потребно је нагласити , да су од усвајања претходног Закона о државној управи , у великој мери одвијала децентрализација и деконцентрација управног система. Поред усвајања Закона о инспекцијском надзору и прописа који потпуније уређују његово вршење у појединим областима, од круцијалног интереса за остваривање свеобухватних резултата , јесте и редифинисање прописа који уређују пословање и поступање правних и физичких лица у посебним сферама друштвеног живота.

Када говоримо о ефикасном инспекцијском надзору, све већи утицај има партнерство јавног и приватног сектора. При томе, овде се не подразумевају "блискости" инспектора са приватним сектором који се испољавају у разним облицима злоупотреба.

У примени овлашћења и дужности из законских аката, инспекцијски надзор уопште, у процедуралном смислу, прате Закон о општем управном поступку који недовољно уважава специфичност и разноврсност инспекцијског надзора као и Закон о државној управи који одредбе о инспекцијском надзору, због застарелости, не сагледава у контексту измењених друштвених околности.

Ове анахроности, у многоме су допринеле чињеници да се у одређивању места и улоге инспекцијског надзора није одмакло много даље од послератног одређења „народне“ инспекције. Наиме, у појединцу, инспектору, стекла су се велика општа овлашћења и могућност да решава о правима и обавезама надзираних субјеката. Ове околности прати обавеза надзираног субјекта да, практично безусловно, омогући инспектору несметано вршење послова а неизвршавање те обавезе се третира као прекршај који се санкционише.

Случајеви неизвршавања ове обавезе били су, што је случај и данас, изузетно ретки а када су се и дешавали завршавали су, мора се рећи, незаконитом „асистенцијом“ органа реда на захтев инспектора. Без обзира на квалитет појединца, вођење целокупног поступка од стране једне особе, процесно, не може у сваком појединачном случају да задовољи толико тражене квалитете администрације у погледу објективности у приступу и законитости и ефикасности обављеног посла.

Правна неизграђеност легислативе када је реч о инспекцијама а у комбинацији са анахроношћу општих аката којима се уређују инспекцијски послови, доводи до озбиљног неразумевања положаја, места и улоге свих субјеката у регулисању целовитог инспекцијског система.

У САД-а где је приватна својина стављена на пиједестал и где је изражен ауторитет државне администрације и изграђена регулатива, ова питања су

давно разрешена и јасно одређена. Место и улога инспекцијског надзора одређена је прописаним процедурама вршења инспекцијске контроле.

Промењене друштвене околности, жеља и потреба за усклађивањем са развијеним светским токовима, тренутно стање, као и значај свих ових питања упућују на то да је у области инспекцијског надзора и у области рада и шире, неопходно извршити правну модернизацију, а самим тим и организациону, структуралну и процедуралну реорганизацију, чиме би се створили услови за један модеран и ефикасан процес надзора.

Верује се да ће у томе кључну улогу одиграти доношење планираног законског акта о инспекцијском надзору.