

UDK 37.064.1:316.624-057.874(049.3)

Primljeno: 26. 05. 2023.

Stručni rad
Professional paper

Rijad Delić

INSPEKCIJSKI NADZOR U JAVNOJ UPRAVI: VRSTE, FUNKCIJE I SANKCIJE

(Emir Mehmedović i Selma Stojanović, *Inspekcije i inspeksijski nadzor, organizacija, nadležnost, postupak*, Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za upravu, 2022)

Knjiga *Inspekcije i inspeksijski nadzor, organizacija, nadležnost, postupak* autora Emira Mehmedovića i Selme Stojanović pruža sistematičan i sveobuhvatan pregled inspeksijskog nadzora kao specijaliziranog oblika upravnog nadzora. Knjiga se bavi osnovnim pojmovima, vrstama, funkcijama i sankcijama inspeksijskog nadzora, te naglašava važnost stručnosti, profesionalnosti i efikasnosti u obavljanju inspeksijskog nadzora. Jedna od ključnih odlika knjige je precizno objašnjenje različitih vrsta inspeksijskog nadzora, kao što su proaktivni i reaktivni oblik, redovni, vanredni i kontrolni nadzor, te neposredni ili posredni nadzor. Također, knjiga detaljno pojašnjava preventivnu, korektivnu i represivnu funkciju inspeksijskog nadzora, te sistem sankcija koji se primjenjuje u slučaju kršenja zakona, kao što su novčane, administrativne ili kaznene sankcije. Osim toga, knjiga pruža uvid u organizacijski smisao inspekcija kao samostalnih upravnih organizacija ili unutarnjih organizacijskih jedinica unutar organa uprave. Autori se bave i prednostima i nedostacima različitih oblika organizacije inspekcija. Djelo sadrži 359 stranica teksta te koristi 211 izvora. U tekstu koji slijedi ukratko ćemo predstaviti najbitnije odlike obrađenih poglavlja.

U prvom poglavlju autori donose osnovne informacije o upravi i nadzoru, te na temelju trijadne podjele vlasti obrazlažu odnos između organa uprave naspram zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, ističući da je osnovna karakteristika javne

uprave obavljanje javnih poslova u javnom interesu. Nadalje, autori obrađuju odnos pojmova *nadzora* i *kontrole* nudeći njihova osnovna terminološka značenja, kao i povijesni nastanak istih. Autori ističu da nadzor podrazumijeva praćenje nekog procesa, a kontrola upravljanje procesom. Također, u ovom poglavlju se na sistematičan način predstavljaju vrste upravnog nadzora koji ima za cilj postizanje jedinstva u vršenju pravnih djelatnosti. Inspekcijski nadzor je istaknut kao specijaliziran oblik upravnog nadzora, o kojem autori govore u drugom poglavlju.

Inspekcijski nadzor se definira kao vrsta kontrole koju provodi specijalizirani organ ili dio organa uprave s posebnim ovlaštenjima rada. Nadzor se vrši nad poslovanjem, radom i postupanjem fizičkih i pravnih lica, državnih ili nedržavnih, u cilju osiguranja provođenja propisa i zaštite objektivne zakonitosti. Subjekti koji vrše inspekcijski nadzor su inspekcije, a subjekt nad kojim se vrši nadzor ima status stranke. Autori dalje objašnjavaju proaktivni i reaktivni oblik inspekcijskog nadzora, a prema kriteriju planiranosti predstavljen je redovni, vanredni i kontrolni inspekcijski nadzor. Nadalje, inspekcijski nadzor može biti potpuni ili djelomični, neposredni ili posredni, te terenski ili kancelarijski. Detaljno se pojašnjavaju funkcije inspekcijskog nadzora, koje se dijele na preventivnu, korektivnu i represivnu. Preventivna funkcija podrazumijeva sprečavanje nezakonitosti i propusta, korektivna se odnosi na otklanjanje postojećih nepravilnosti i propusta, a represivna na sankcioniranje nezakonitog ponašanja. Autori objašnjavaju i sistem sankcija koji se primjenjuje u slučaju kršenja zakona, a koje mogu biti novčane, administrativne ili kaznene prirode. Cilj je da se kršenje zakona spriječi i kažnjava kako bi se osigurala objektivna zakonitost u poslovanju i radu fizičkih i pravnih lica.

U poglavlju *Inspekcijske službe* autori ističu da je stručnost, profesionalnost i efikasnost ključna za inspekciju kako bi se osiguralo zakonito postupanje. Inspekcijski nadzor vrše stvarno i mjesno nadležne inspekcijske službe, koje se mogu klasificirati prema propisima na tržišne, poreske, budžetske, upravne, sanitarnu, radnu, ekološku i druge.

U organizacionom smislu inspekcije su samostalne upravne organizacije, kao osnovne organizacione jedinice unutar organa uprave ili kao unutrašnje organizacione jedinice unutar organa uprave. Međutim, svaki oblik organizacije ima svoje prednosti i nedostatke, pa se one mogu organizirati na osnovu sistemskih, podsistemskih, posebnih ili materijalnih zakona. Autori ističu da javna politika jedne države ima značajan uticaj na funkcionisanje inspekcijskih službi. Javna politika se provodi u ciklusima i kroz nju se žele riješiti određeni društveni izazovi te unaprijediti stanje života ljudi.

U ovom dijelu knjige autori komparativno analiziraju organizaciju i djelovanje inspeksijskih službi u BiH, Hrvatskoj i Sloveniji. Zaključuju da oblik organizacije ima vidljiv uticaj na rezultate rada inspeksijskih službi, te da je potrebno tragati za oblikom organizacije koji daje učinkovite rezultate. Kao primjer navode Hrvatsku, koja je u kratkom periodu mijenjala oblik organizacije.

U četvrtome dijelu autori ističu da su inspeksijske službe u Bosni i Hercegovini organizirane na četiri nivoa, u skladu s uređenjem države BiH. Svaki nivo, entitet (Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska) i entitetska jedinica (Brčko distrikt BiH, kantoni i općine), ima zaseban normativni okvir koji regulira pitanja postojanja i funkcioniranja inspekcije. Reforma organizacije inspeksijskih službi provedena je na nivou entiteta, dok se na nivou države BiH tome nije pristupilo. Zakonom o upravi, u ukupno 11 članova, primarno je uređena oblast inspeksijskog nadzora. Na nivou BiH, inspeksijski nadzor obavljaju inspektori zaposleni u Ministarstvu pravde. Autori knjige navode da su na nivou Federacije Bosne i Hercegovine inspekcije organizirane po funkcionalnom obliku te da je oblast inspeksijskog djelovanja uređena Zakonom o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine. Osim Federalne uprave za inspeksijske poslove inspektorati su prisutni i u okviru ministarstava nadležnih za pitanja pravde, unutarnjih poslova, boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, obrazovanja i znanosti te financija.

Autori dalje predstavljaju uređenje i organizaciju inspekcije u entitetu Republika Srpska, Brčko Distriktu BiH, kantonima i općinama. Posebno ističu činjenicu da su inspeksijske službe u jedinicama lokalne samouprave suočene s nedovoljnim brojem inspektora, slabom materijalnom opremljenošću te nepreciznom regulativom, kao i da su izložene pritiscima općinskih načelnika i gradonačelnika.

Peti dio obrađuje temu resursa u kontekstu rada inspekcija. Autori ističu ključni značaj resursa za rad inspekcija, pri čemu se naglašava uloga “čovjeka” kao pokretača i izvršioca inspeksijskih poslova. Poseban fokus je stavljen na profesionalne kompetencije inspektora kao državnih službenika sa posebnim ovlaštenjima, te se naglašava važnost pažljivog postavljanja i primanja inspektora u službu, uz obavezu kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja.

Nadalje, autori obrađuju pitanja koja se tiču ocjenjivanja rada inspektora, njihovih prava i obaveza te pravne odgovornosti, pružajući temeljito razmatranje ovih aspekata. Na kraju poglavlja, autori se bave finansijskim i materijalnim sredstvima, te ukazuju na njihov značaj za adekvatan rad inspekcija. Posebno se ističe da adekvatne nadležnosti inspekcija imaju ključnu ulogu u suzbijanju koruptivnih radnji i sličnih negativnih pojava.

U poglavlju *Inspekcijski postupak* autori obrađuju pravnu prirodu inspekcijskog nadzora, nadležnost u inspekcijskom postupku, načela inspekcijskog postupka, prava i obaveze inspekcijskog nadzora i druge relevantne teme. Autori naglašavaju da je cilj inspekcijskog nadzora osiguranje opće zakonitosti, a ne osiguranje pojedinačnog subjektivnog prava ili obaveze. Stranačku sposobnost ima samo subjekt nadzora, što znači da nije nužno da lice koje podnosi “prijavu” ima lični odnos ili traži zaštitu ličnih prava. Inspekcijska služba je dužna utvrditi svoju stvarnu nadležnost u skladu s općim i posebnim propisima prilikom postupanja. Načela inspekcijskog postupka određuju pravac djelovanja samih inspekcija tokom vršenja nadzora. Autori navode različita načela inspekcijskog postupka, kao što su načelo zakonitosti, oficijelnosti, odgovornosti, materijalne istine, saslušanja, preventivnosti, srazmjernosti, zaštite javnog interesa, efikasnosti i ekonomičnosti, samostalnosti i nezavisnosti te načelo slobodne ocjene dokaza. Ovo poglavlje pruža dublje razumijevanje inspekcijskog postupka, te ističe važnost pravne prirode inspekcijskog nadzora, nadležnosti inspekcijske službe, kao i načela koja se primjenjuju tokom inspekcijskog postupka.

U sedmom dijelu knjige detaljno se obrađuju faze inspekcijskog postupka, koje su podijeljene na tri faze: prethodnu fazu, glavnu fazu i naknadnu fazu. Prethodna faza je ključna jer se u njoj ispituje osnovanost i svrhovitost vršenja inspekcijskog nadzora. Tehnički aspekt pripreme, uključujući pripremu zapisnika i korištenje određenih pomagala, kao i psiho-fizičku pripremu, ima veliki utjecaj na uspješnost ove faze. Glavna faza inspekcijskog postupka ističe se kao najvažnija, te je stoga presudno da se provede na odgovarajući i prihvatljiv način. Autori naglašavaju važnost svakog dijela ove faze, uključujući identifikaciju inspektora, kreiranje zapisnika, dokazivanje, javne i privatne isprave, svjedoke i vještake, budući da svaki od tih elemenata utječe na kvalitet samog nadzora i na konačno izricanje potrebnih mjera. Također se ističe da je ocjena dokaza u ovoj fazi slobodna, ali da ista mora biti logično obrazložena kako bi se izbjegla arbitrarnost i samovolja. Važno je osigurati da odluke zasnovane na dokazima budu obrazložene na temelju jasnih i objektivnih kriterija, kako bi se osigurala pravna valjanost inspekcijskog postupka.

U osmom poglavlju autori detaljno obrađuju nalaganje upravnih mjera, pružajući definicije upravnog akta i istražujući njegov povijesni nastanak. Nadalje, autori pružaju osnovne informacije o upravnim mjerama i radnjama, te na koncu na jedan temeljit i nedvosmislen način čitatelju pružaju informacije o postupku donošenja rješenja u upravnom postupku. Polazeći od činjenice da je cilj upravnog odlučivanja donijeti zakonito rješenje kojim će se riješiti određena upravna stvar, autori u ovom

poglavljju najviše prostora posvećuju izradi rješenja kao upravnog akta, njegovim osnovnim dijelovima, te pružaju osnovne smjernice za njegovu pripremu.

U dijelu o pravnim lijekovima u inspeksijskom postupku autori detaljno obrađuju različite vrste pravnih lijekova prisutne u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. Pravo na pravni lijek je zaštićeno u većini ustavnih sistema, kao i u nekim općim pravnim dokumentima koji imaju širi opseg primjene izvan granica jedne države, kao što su Opća deklaracija o pravima čovjeka, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i drugi relevantni akti. Razlikuju se redovni i vanredni pravni lijekovi prema izvorima upravnog prava. Kao redovan pravni lijek žalba se predstavlja kao uobičajeni način pobijanja nepravilnih i nezakonitih odluka organa vlasti u inspeksijskom postupku. Žalbeni postupak pokreće instanciona kontrola, a autori pružaju informacije o postupku rada prvostepenog i drugostepenog organa u vezi sa žalbom. Pored redovnih autori obrađuju i vanredne pravne lijekove kao što su obnova postupka, poništenje rješenja po pravu nadzora, zahtjev za zaštitu zakonitosti, mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom, ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke te oglašavanje rješenja ništavnim. Detaljno se obrađuje svaka od ovih vrsta vanrednih pravnih lijekova, pružajući čitatelju jasne smjernice o njihovom postupku i primjeni. Autori također ističu važnost pravnih lijekova kao mehanizma zaštite prava stranaka u inspeksijskom postupku te upućuju na njihovu primjenu kao sredstva za ostvarivanje zakonitosti i pravne sigurnosti. Svi navedeni pravni lijekovi su regulirani zakonom i predstavljaju važan dio inspeksijskog postupka u Bosni i Hercegovini.

U desetom dijelu autori analiziraju izvršenje upravnih akata, definišući da isto može biti dobrovoljno i prinudno. Autori ističu da je osnovni smisao upravnih akata da se isti izvrše u skladu sa dispozitivnom odlukom. Nadalje, autori detaljno obrađuju administrativno i sudsko izvršenje, ističući potrebne uvjete za ovakva izvršenja kao i moguće posljedice. Kada postoji više načina za izvršenje upravnog akta, autori ukazuju na primjenu metode koja će biti najlakša za izvršenika.

Nakon što je obrađen hronološki slijed inspeksijskog postupka, autori na kraju knjige obrađuju prekršajnu odgovornost pružajući osnovne opće informacije o ovoj vrsti odgovornosti. Sistematično se analizira materijalno prekršajno pravo nudeći informacije o prekršajnim sankcijama koje mogu biti prekršajne kazne i zaštitne mjere.

Kazna zatvora je izuzetak u prekršajnim slučajevima, dok novčane kazne variraju od 30 do 10.000 KM za fizička lica i od 500 do 200.000 KM za pravna lica. Moguća sankcija može biti uslovna osuda, dok je ukor najblaža vrsta prekršajne sankcije.

Autori također predstavljaju zaštitne mjere kao posebnu sankciju koja može biti propisana kako bi se spriječilo ponavljanje određenog prekršaja. Ovaj dio knjige također obrađuje i odgojne mjere. U sklopu ovog dijela knjige autori pružaju informacije o prekršajnom postupku, uključujući način pokretanja samog postupka, bitna obilježja prekršajnog naloga i druge relevantne informacije.

Knjiga *Inspekcije i inspekcijski nadzor, organizacija, nadležnost, postupak* pruža sveobuhvatan pregled inspekcijskog nadzora kao važnog instrumenta u osiguravanju zakonitosti i objektivnosti u javnoj upravi. Ističe se potreba za kontinuiranim unapređenjem inspekcijskog nadzora kako bi se osigurala učinkovitost i efikasnost postupka. Autori prepoznaju važnost obrazovanja i stručnog usavršavanja inspektora kako bi se osigurala njihova stručnost i integritet. Knjiga je preporučena za sve one koji se bave javnom upravom, upravnim nadzorom, inspekcijskim djelatnostima ili su zainteresirani za razumijevanje uloge i funkcija inspekcijskog nadzora u suvremenom upravnom kontekstu.

Adresa autora
Author's address

Rijad Delić
Univerzitet u Sarajevu,
Fakultet za upravu
rijad.delic@fu.unsa.ba