

*Ivana Vujadinović**

IZAZOVI U POSTUPKU ADMINISTRATIVNOG IZVRŠENJA REŠENJA INSPEKTORA, SA POSEBNIM OSVRTOM NA ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE REŠENJA GRAĐEVINSKIH I KOMUNALNIH INSPEKTORA

UVOD

Poslednjih godina, u Republici Srbiji, predmet analize stanja i reforme jesu i inspeksijske službe. Razlog za to je činjenica da su one jedan od važnih načina vršenja kontrole nad primenom zakona i da efikasnost rada inspeksijskih službi ne doprinosi samo tome da svi građani podjednako primenjuju zakon i da se zakon podjednako odnosi na sve već i tome da su one jedan od ključnih faktora u suzbijanju sive ekonomije.

Do sada su učinjeni veliki naponi da se analizom stanja dođe do ključnih elemenata, bitnih za efikasno funkcionisanje inspeksijskih službi, kako bi se na osnovu njih razvila strategija o tome koje korake je potrebno preduzeti u cilju reforme inspekcija, tj. unapređenja rada inspekcija i suzbijanja sive ekonomije.

U analizi koju su 2013. godine uradili Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i NALED i objavili 2014. godine pod nazivom „Analiza inspekcija u Republici Srbiji” navedeno je da su njome pre svega obuhvaćene inspekcije u okviru čijih nadležnosti je zabeležen visok stepen „sive ekonomije”, među kojima su i građevinska i komunalna inspekcija. Na osnovu sprovedene analize zaključeno je da u važećem pravnom sistemu Srbije ne postoji sistemski zakon kojim se uređuje inspeksijski nadzor, da postoje nedostaci u pogledu koordinacije rada inspekcija, da inspekcije nemaju specijalizovani softver niti jedinstvenu bazu podataka, da u Srbiji postoji veliki broj inspekcija koje u svom radu primenjuju preko 1.000 propisa, koji nisu dostupni subjektima kontrole, da su kapaciteti

* Šef Odseka za upravno-pravne poslove inspekcije i izvršenja Gradske opštine Zvezdara
e-mail: ivana.vujadinovic@zvezdara.org.rs

inspeksijskih organa nedovoljni, da je ograničena nadležnost za postupanje inspekcija, odnosno preduzimanje mera nad neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima, da je ograničena nadležnost inspekcija za preduzimanje mera u borbi protiv sive ekonomije, da saradnja između inspeksijskih organa i drugih državnih organa nije na zadovoljavajućem nivou.¹

Prvi korak u reformi inspeksijskih službi bio je ujednačavanje prakse i uvođenje novih standarda, kroz usvajanje Zakona o inspeksijskom nadzoru.² Ovim zakonom propisano je da se inspeksijski nadzor vrši sa ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese (član 2. stav 1), čime je prevencija određena kao primarni instrument inspekcije, ali nakon koje sledi nalaganje mera za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti.

Jedan od zaključaka do koga se pomenutom analizom došlo jeste da u praksi svrha kažnjavanja najčešće nije ostvarena.

Novina koju Zakon o inspeksijskom nadzoru uvodi jeste obaveza inspektora da prati izvršenje rešenja koje je doneo da bi utvrdio da li su mere koje su izrečene rešenjem izvršene i da o stanju izvršenja podnosi redovan mesečni izveštaj rukovodiocu inspekcije (član 41. stav 2). Na ovaj način biće ispravljena dosadašnja praksa da se donošenjem rešenja i nalaganjem odgovarajuće mere okončava obaveza inspektora da prati dalje postupanje nadziranog subjekta.

Zakon o inspeksijskom nadzoru, dalje, propisuje obavezu inspektora da ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost koja je kažnjiva prema zakonu ili drugom propisu, nadležnom pravosudnom organu podnosi krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup ili zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdaje prekršajni nalog (član 42. stav 1).

Uvođenje obaveze inspektora da prati postupanje nadziranog subjekta nakon donošenja rešenja i obaveze inspektora da inicira druge postupke, ukoliko su za to ispunjeni zakonom propisani uslovi, doprineće tome da se svrha kažnjavanja u većem procentu ostvari, ali i dalje ostaje opasnost od toga da je izvršenje naloga inspektora i usklađivanje postupanja sa zakonom isključivo pitanje volje izvršenika. Ono što može u još većoj meri doprineti usklađivanju postupanja sa zakonom jeste stvaranje uređenog sistema administrativnog (prinudnog) izvršenja.

1 Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i NALED, 2014, *Analiza inspekcija u Republici Srbiji*, Beograd, (<http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Analiza%20inspekcija%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>).

2 Zakon o inspeksijskom nadzoru, *Sl. glasnik RS*, br. 36/15.

ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE

Administrativno (prinudno) izvršenje je jedan od modaliteta izvršnog postupka, za koji se može reći da ne predstavlja obavezu fazu upravnog postupka³ jer se ono sprovodi kada stranka nije sama u rešenjem ostavljenom roku izvršila obavezu utvrđenu rešenjem.

Izvršenje rešenja je sprovođenje u život – realizacija njegovog dispozitiva i zavisno od toga kakve je vrste obaveza utvrđena dispozitivom rešenja, izvršenje se sprovodi u upravnom postupku po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku ili u sudskom postupku⁴ po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju⁵.

U upravnom postupku, rešenjem može biti odlučeno da li stranci pripada određeno subjektivno pravo ili joj se pak može odrediti izvesna obaveza.

Kada je u upravnom postupku stranci utvrđeno neko pravo, pitanje je njene volje da li će to pravo koristiti ili ne. Država neće koristiti snagu svog autoriteta da takvo rešenje prinudno sprovede ukoliko ga stranka nije sama izvršila.

Međutim, kada su u pitanju postupci u kojima je stranci utvrđena neka obaveza, koju stranka nije sama u ostavljenom roku izvršila, zakonom su propisani mehanizmi njegovog prinudnog sprovođenja, a to su administrativno ili sudsko izvršenje, zavisno od vrste utvrđene obaveze.

Postupak izvršenja najpre je uređen Zakonom o opštem upravnom postupku⁶ kojim je propisano da se izvršenje rešenja donesenog u postupku sprovodi radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obaveza (član 261. stav 1); da se izvršenje rešenja sprovodi administrativnim putem (administrativno izvršenje), a u slučajevima predviđenim ovim zakonom – sudskim putem (sudsko izvršenje) (član 265); da se izvršenje radi ispunjenja nenovčanih obaveza izvršenika sprovodi administrativnim putem, a izvršenje radi ispunjenja novčanih obaveza sudskim putem (član 266); da administrativno izvršenje sprovodi organ koji je stvar rešavao u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije određeno (član 267. stav 1); da će se administrativno izvršenje obustaviti po službenoj dužnosti i sprovedene radnje poništiti ako se utvrdi da je obaveza u celini izvršena,

3 Lilić, S., 2008, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Izdavački centar i Službeni glasnik, str. 648.

4 Tomić, Z. R., Bačić, V., 2012, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, str. 616.

5 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, br. 106/15 i 106/16.

6 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

da izvršenje nije bilo uopšte dopušteno, da je bilo sprovedeno prema licu koje nije u obavezi, ako tražilac izvršenja odustane od svog zahteva, odnosno ako je izvršna isprava poništena ili ukinuta (član 271. stav 1); da će se administrativno izvršenje odložiti ako se utvrdi da je u pogledu izvršenja obaveze dozvoljen poček, ili je umesto privremenog rešenja koje se izvršava doneseno rešenje o glavnoj stvari koje se razlikuje od privremenog rešenja (član 271. stav 2).

Dalje, Zakonom o opštem upravnom postupku propisano je da se izvršenje radi ostvarivanja nenovčanih obaveza izvršenika sprovodi preko drugih lica, odnosno prinudom (član 274); da će se ako se izvršenikova obaveza sastoji u izvršenju radnje koju može izvršiti i drugo lice, a izvršenik je ne izvrši uopšte ili je ne izvrši u celini, ta radnja izvršiti preko drugog lica, na trošak izvršenika (član 275. stav 1).

Ove odredbe Zakona o opštem upravnom postupku primenjuju se i u postupku prinudnog izvršenja rešenja donetih u inspekcijском postupku.

Administrativnim izvršenjem mogu prinudno da se sprovedu sva rešenja inspektora kojima je stranci utvrđena obaveza koja se sastoji u izvršenju radnje koju umesto izvršenika može izvršiti i drugo lice. Među njima su i rešenja građevinskih inspektora kojima je naloženo uklanjanje objekta ili dela objekta izgrađenog bez potrebnog odobrenja, kao i rešenja komunalnih inspektora kojima je, na primer, naloženo uklanjanje neke pokretne stvari postavljene bez prethodno pribavljenog odobrenja. Obavezu da sprovedu ova rešenja, administrativnim putem, imaju organi koji su stvar rešavali u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije određeno.

Osim Zakona o opštem upravnom postupku, u postupku administrativnog izvršenja primenjuju se i odredbe drugih, posebnih, sektorskih zakona. Među njima je Zakon o planiranju i izgradnji,⁷ kojim se bliže određuju pojedinosti administrativnog izvršenja rešenja građevinskih inspektora tako što u članu 171. propisuje ko je odgovoran za sprovođenje rešenja o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela; da organ nadležan za poslove građevinske inspekcije sačinjava program uklanjanja objekata i odgovara za njegovo izvršenje; da troškovi izvršenja inspekcijског rešenja padaju na teret izvršenika; da će se ako izvršenik sam ne sprovede izvršenje rešenja o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela, rešenje izvršiti preko privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica ili preduzetnika, u skladu sa ovim zakonom, na teret izvršenika; da troškovi izvršenja

7 Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10 (Odluka Ustavnog suda), 24/11, 121/12, 42/13 (Odluka Ustavnog suda), 50/13 (Odluka Ustavnog suda), 54/13 (Rešenje Ustavnog suda), 98/13 (Odluka Ustavnog suda), 132/14 i 145/14.

inspekcijskog rešenja padaju na teret budžeta nadležnog organa do naplate od izvršenika; da ukoliko nadležni organ nema potrebna sredstva za izvršenje inspekcijskog rešenja, zainteresovana strana može obezbediti troškove izvršenja do naplate od strane izvršnog dužnika; da će na zahtev organa nadležnog za poslove građevinske inspekcije, nadležna policijska uprava, u skladu sa zakonom, pružiti policijsku pomoć radi omogućavanja izvršenja rešenja o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela; da građevinski inspektor, po izvršenom uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela sačinjava zapisnik o uklanjanju objekta, odnosno njegovog dela, koji se dostavlja i organu nadležnom za poslove katastra nepokretnosti.

Osim toga, postupak administrativnog izvršenja rešenja građevinskih inspektora regulisan je i Pravilnikom o postupku donošenja i sadržini programa uklanjanja objekata⁸, kojim je propisano da organ nadležan za poslove građevinske inspekcije sačinjava program i odgovara za njegovo izvršenje, u skladu sa zakonom (član 3); da je program uklanjanja objekata akt koji sadrži: plan uklanjanja objekata, odnosno delova objekata, operativni plan i predračun troškova uklanjanja (član 2. stav 1. tačka 1); da se sačinjava kvartalno i da kvartali počinju 1. januara, 1. aprila, 1. jula i 1. oktobra (član 4. stav 5); da su kriterijumi na osnovu kojih se sačinjava zaštita javnog interesa, zaštita susedskih prava i poštovanja vremenskog redosleda pokretanja upravnog postupka, kao i da se svaki od ovih kriterijuma posebno obrazlaže (član 5); da se svako odstupanje od utvrđenog plana uklanjanja objekata, operativnog plana ili predračuna troškova uklanjanja posebno obrazlaže u skladu sa utvrđenim činjenicama i izvedenim dokazima (član 8. stav 3); da se program uklanjanja objekata objavljuje na zvaničnoj internet prezentaciji nadležnog organa, u skladu sa propisima kojima je uređena zaštita podataka o ličnosti (član 8. stav 4).

Zakonom o komunalnim delatnostima,⁹ kojim su uređena i ovlašćenja komunalnog inspektora ukoliko utvrdi da se ometa vršenje komunalne usluge ili korišćenje komunalnih objekata, u članu 20. propisano je da su vlasnici prinudno uklonjenih vozila, stvari i drugih predmeta dužni da ih preuzmu u roku koji svojom odlukom utvrđuje jedinica lokalne samouprave, a koji ne može biti kraći od 120 dana niti duži od 180 dana; da jedinica lokalne samouprave svojom odlukom propisuje postupanje sa prinudno uklonjenim vozilima, stvarima i drugim predmetima, kao i uslove i način na koji vršilac komunalne delatnosti može ostvariti pravo da se vozilo, stvar i drugi predmet, ako se ne preuzme u roku iz stava 1. ovog člana, proda da bi se namirili troškovi postupka, odnošenja, ležarine

8 Pravilnik o postupku donošenja i sadržini programa uklanjanja objekata, *Sl. glasnik RS*, br. 27/15.

9 Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/11 i 104/16.

i drugi dospelji troškovi; da vozilo, stvar i drugi predmeti koji nisu preuzeti u roku iz stava 1. ovog člana imaju svojstvo napuštene stvari u smislu zakona kojim se uređuju svojinskopravni odnosi.

ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE U PRAKSI

Da bi se prinudno izvršenje u praksi sprovelo, potrebno je najpre stvaranje institucionalnog okvira i izgradnja potrebnih kapaciteta, a to je formiranje posebne organizacione jedinice za izvršenja i obezbeđivanje „drugog lica” za izvođenje radova na prinudnom izvršenju.

Praksa je pokazala da većina jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji nema organizovane poslove prinudnog izvršenja, tj. da nema takozvane izvršne službe, za šta kao razlog najčešće navode nedostatak ljudskih resursa. Međutim, razlog za ovo se može potražiti i u odsustvu nadzora nad poslovima izvršenja.

Stvaranje institucionalnog okvira podrazumeva i obezbeđivanje „drugog lica” za izvođenje radova na prinudnom izvršenju. Način angažovanja privrednog društva, odnosno drugog pravnog lica ili preduzetnika, kao i karakteristike koje on mora da ima, propisane su drugim posebnim zakonima.

U praksi se najčešće, po sprovedenom postupku javne nabavke, zaključuje jednogodišnji ugovor o sprovođenju radnji prinudnog izvršenja, na osnovu odredaba Zakona o javnim nabavkama¹⁰, mada postoje i druge ređe korišćene mogućnosti, a to su poveravanje posla javnom komunalnom preduzeću i zaključivanje sporazuma o međuopštinskoj saradnji, saglasno odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi¹¹, što je pogodno za manje opštine koje bi na ovaj način lakše, bolje i jeftinije ostvarile zajednički cilj i obavezu.

Male jedinice lokalne samouprave kao problem sa kojim se susreću u postupku javne nabavke često navode to da im se na objavljeni poziv za podnošenje ponuda ne javi nijedan ponuđač. Međutim, uprkos tome, one ne posežu ni za međuopštinskom saradnjom kao mogućnošću koju im zakon pruža.

Veliki broj jedinica lokalne samouprave kao razlog za neobezbeđivanje „drugog lica” za izvođenje radova na prinudnom izvršenju i nepokretanje postupka javne nabavke navodi nedostatak materijalnih sredstava u budžetu.

10 Zakon o javnim nabavkama, *Sl. glasnik RS*, br. 124/12, 14/15 i 68/15.

11 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07 i 83/14.

Karakteristike koje angažovano lice mora da zadovoljava definisane su, na primer, Zakonom o planiranju i izgradnji¹², koji u članu 170. propisuje da uklanjanje objekta, odnosno njegovog dela može da vrši privredno društvo, odnosno drugo pravno lice ili preduzetnik koji je upisan u odgovarajući registar za građenje objekata, odnosno za izvođenje radova.

Na sam postupak administrativnog izvršenja, zakazivanje, obavešćavanje izvršenika, traženje asistencije policije, vođenje zapisnika sa izvršenja, određivanje lica koja mogu biti prisutna na izvršenju, primenjuju se opšte odredbe Zakona o opštem upravnom postupku¹³, međutim, u praksi postoji niz izazova sa kojima se jedinice lokalne samouprave susreću prilikom izvršenja, a koji nisu regulisani zakonom.

Zakonom nije regulisano ko može biti izvršitelj, tj. koje stečeno obrazovanje ovo lice mora da ima, koliko radno iskustvo u struci mu je potrebno, da li mu je za obavljanje ovog posla potreban položen državni stručni ispit. U praksi se na ova radna mesta najčešće raspoređuju lica sa višom stručnom spremom, uglavnom tehničkih struka, mada ni to nije pravilo. Iako ovo nisu, kao inspektori, lica sa posebnim položajem i samostalna u svom radu, posao koji oni obavljaju višestruko je složen i odgovoran. Izvršne službe uglavnom se formiraju za sprovođenje prinudnih izvršenja rešenja iz različitih oblasti, pa tako, na primer, u gradskim opštinama grada Beograda izvršne službe uglavnom sprovode rešenja građevinskih inspektora, komunalnih inspektora, rešenja imovinsko-pravnih odeljenja kojima je naloženo prinudno iseljenje od lica i stvari iz stanova i drugih zatvorenih prostora, rešenja kojima je naloženo uvođenje u posed. Zbog eventualno naknadno pokrenutih sudskih postupaka protiv organa koji je sproveo izvršenje, važno je da postupak prinudnog izvršenja bude sproveden bez greške, u okviru naloga iz rešenja koje se prinudno sprovodi, da skice i zapisnici budu sačinjeni tako da se na osnovu njih može potvrditi ispravnost računa izdatih za troškove prinudnog izvršenja, koji su osnov za donošenje zaključka o troškovima prinudnog izvršenja, što su samo neki od poslova koje izvršitelj obavlja.

Zakonom nisu regulisana prava, obaveze i ovlašćenja izvršitelja. Nije definisano koje radnje u postupku prinudnog izvršenja izvršitelj ima obavezu da preduzima, da li on ima obavezu pokretanja postupaka pred nadležnim pravosudnim organima, s obzirom na to da je on lice koje sprovodi i rukovodi izvršenjem i sačinjava zapisnik sa administrativnog izvršenja. Zakonom nije definisano da li postoji njegova odgovornost ukoliko u toku

12 Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10 (Odluka Ustavnog suda), 24/11, 121/12, 42/13 (Odluka Ustavnog suda), 50/13 (Odluka Ustavnog suda), 54/13 (Rešenje Ustavnog suda), 98/2013 (Odluka Ustavnog suda), 132/14 i 145/14.

13 ZUP, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

prinudnog izvršenja ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen, ili ako prekorači granice svog ovlašćenja, kao što to Zakon o inspekcijskom nadzoru posebno reguliše za inspektore. Rezultat ovoga jeste da se sve ove obaveze i odgovornosti odnose na rukovodioca organizacione jedinice koja se bavi poslovima prinudnog izvršenja, a to je lice koje najčešće ne prisustvuje prinudnom izvršenju.

Zakon ne propisuje obavezu da izvršitelj ima službenu legitimaciju kojom dokazuje svoje službeno svojstvo i identitet, niti je propisana odgovarajuća oprema za izvršitelja. Na ovaj način položaj izvršitelja je ugrožen, ne samo time što bez legitimacije može biti doveden u nepovoljan pravni položaj već i time što je nepropisivanjem adekvatne opreme ugrožena njegova bezbednost. Na primer, kada govorimo o prinudnom sprovođenju rešenja građevinskog inspektora i uklanjanju objekta, bitno je da izvršitelj ima obuću odgovarajućih karakteristika i zaštitni šlem, kako na ruševinama ne bi došlo do povrede.

Zakonom nije propisano pravo izvršitelja da prolazi kroz delove objekta koji vode do predmeta izvršenja i u vezi s tim pravo izvršitelja da traži od nadležnog suda naredbu za ulazak. Zbog toga se u praksi često dešava da ukoliko je, na primer, potrebno sprovesti prinudno izvršenje u stanu ili zajedničkoj prostoriji do koje se dolazi kroz hodnike, kao zajedničke delove zgrade, stanari zgrade, vlasnici drugih posebnih delova, u želji da zaštite izvršenika od izvršenja, fizički onemogućavaju izvršitelja i policiju, koja asistira, da kroz te delove prođu. Zakon o inspekcijskom nadzoru¹⁴ je čitav jedan deo zakona posvetio uviđaju u stambenom prostoru i propisao da inspektor u stambeni prostor, ukoliko ga nadzirani subjekt ne pusti dobrovoljno, može ući uz naredbu suda, koju dobija tako što osnovnom sudu podnosi pisani predlog za izdavanje naredbe o vršenju uviđaja u stambenom prostoru, a osnovni sud o potpunom predlogu odlučuje bez odlaganja, najkasnije u roku od 48 časova od podnošenja potpunog predloga (član 22). Osim ovoga, Zakon o inspekcijskom nadzoru jasno propisuje i to da se isti postupak primenjuje i na treća lica ako ne omoguće inspekcijski nadzor, tj. ne izvrše svoju dužnost da inspektoru dozvole pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji su vlasnici ili korisnici, odnosno držaoci kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijski nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu (član 23). Ovakvih odredaba zakona, kada je u pitanju prinudno izvršenje, nema.

U vezi sa ulaskom u stambeni prostor, nije propisan način obijanja vrata i ulaska u stan i drugi zatvoreni prostor, kao ni način obezbeđivanja,

14 ZoIN, *Sl. glasnik RS*, br. 36/15.

zaključavanja i pečaćenja tog prostora ukoliko se izvršenje ne može završiti u jednom danu.

U praksi se, naročito kada su u pitanju prinudna izvršenja rešenja građevinskih inspektora, javlja potreba za obezbeđivanjem mesta izvršenja, čuvanjem od strane policije tokom noći, da izvršenik ili treća lica ne bi ponovo onemogućila službenim licima prilazak mestu izvršenja.

Zakon ne propisuje šta se smatra radnjama sprečavanja ili ometanja izvršenja, niti propisuje sankciju za izvršenika i treća lica koja sprečavaju ili ometaju izvršenje. U praksi se problem pojavljuje kod pasivnog ometanja, na primer postavljanja džakova cementa i građevinskog materijala sa unutrašnje strane vrata prostora u kome je potrebno sprovesti prinudno izvršenje, što se najčešće ne kvalifikuje kao ometanje službenog lica u vršenju službene dužnosti.

Zakonom nije definisano šta predstavlja početak postupka prinudnog izvršenja. Korišćenjem analogije sa definicijom iz Zakona o opštem upravnom postupku¹⁵ da je upravni postupak pokrenut čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka (član 115), moglo bi se tumačiti da je administrativno izvršenje pokrenuto čim organ izvrši ma koju radnju radi sprovođenja administrativnog izvršenja. U praksi, ovo bi značilo da se kao započeto prinudno izvršenje može smatrati izlazak na lice mesta izvršitelja, policije i „drugog lica” preko koga se sprovode radnje prinudnog izvršenja, bez obzira na to što je iz nekih razloga prinudno izvršenje na licu mesta odloženo (na primer usled otpora koji su administrativnom izvršenju pružila treća lica ili izvršenik). Međutim, u praksi, policija koja pruža asistenciju ovo ne tumači ovako i sledeći izlazak na lice mesta radi sprovođenja istog prinudnog izvršenja ne smatra nastavkom započetog administrativnog izvršenja, već novim administrativnim izvršenjem za koje je od policije potrebno ponovo zatražiti asistenciju, tako što će organ koji sprovodi prinudno izvršenje opet policiji uputiti obrazloženi pismeni zahtev, najmanje pet radnih dana pre dana određenog za izvršenje, kako je to propisano članom 54. Zakona o policiji¹⁶. Ovo različito tumačenje, usled nepostojanja jasnih zakonskih odredaba, dovodi do nepotrebnog odugovlačenja postupka. Kada je u pitanju uklanjanje nezakonitog objekta u izgradnji, novim rokom, koji minimalno iznosi pet radnih dana, daje se mogućnost investitoru da nastavi sa izvođenjem bespravnih građevinskih radova, čime se uvećavaju ukupni troškovi prinudnog izvršenja.

Zakonom nije propisana mogućnost da izvršitelj u određenim slučajevima ne pošalje izvršeniku obaveštenje o zakazanom izvršenju, ukoliko bi se time osujetila svrha postupka. Zakon o inspekcijском nadzoru,

15 ZUP, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.

16 Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16.

kada su ovlašćenja inspektora u pitanju, propisuje i to da inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru kada postoji opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora (član 17). Ovo bi bilo i te kako korisno kada su u pitanju izvršenja rešenja komunalnih inspektora. Predmeti postupaka komunalnog inspektora su specifični po tome što su to uglavnom pokretne stvari čije se uklanjanje nalaže. U praksu, to znači da će izvršenik po dobijanju obaveštenja da je zakazano prinudno izvršenje pokretnu stvar ukloniti (na primer elemente otvorene bašte, tezge, stvari iz zajedničkih prostorija u stambenim zgradama i dr.), a po odlasku izvršitelja vratiti na mesto sa koga je njeno uklanjanje naloženo. Na ovaj način samo se nepotrebno odugovlači postupak, opterećuje ogran koji sprovodi izvršenje da jedno isto izvršenje zakazuje više puta, na način da je njegov autoritet potpuno urušen, da osim celog postupka zakazivanja prinudnog izvršenja ima obavezu da tražiocima prinudnog izvršenja odgovara na svaki novi zahtev za izvršenje, ali i dostavlja izveštaje drugim državnim organima o preduzetim merama. Ako uzmemo da je, na primer, predmet izvršenja jedan komarnik ili saksija sa cvećem kojima je onemogućen prolaz ostalim stanimama zgrade, onda se zaista ceo ovaj razvučen postupak čini besmislenim.

Osim za administrativno izvršenje rešenja komunalnih inspektora, zakonom nije definisano šta se dešava sa pokretnim stvarima zatečenim prilikom prinudnog izvršenja, koje nisu predmet izvršenja. Na koji način organ koji sprovodi izvršenje postupa sa njima, da li sme da ih preuzme na čuvanje, na koji način ih preuzima, da li je potrebno formirati komisiju koja će izvršiti popis zatečenih stvari, gde se te stvari čuvaju, da li organ koji sprovodi izvršenje mora da ima zaključen ugovor o deponovanju stvari ili na drugi način obezbeđuje mesto za deponovanje, koliko dugo se te stvari čuvaju, na koji način se sa njima postupa nakon isteka roka za čuvanje, da li se one eventualno prodaju javnom prodajom, da li se za iznos dobijenog novca umanjuju ukupni troškovi izvršenja koje izvršenik treba da plati, na koji način se deponuje preostali novac i šta ako je izvršenik nepoznato lice? Ovo u praksi dovodi do podnošenja zahteva za naknadu štete i sudskih sporova protiv organa koji sprovodi izvršenje, sa izuzetno velikim vrednostima spora.

Osim za administrativno izvršenje rešenja građevinskih inspektora, zakonom nije propisana ni obaveza svih organa nadležnih za sprovođenje administrativnog izvršenja da na osnovu unapred propisanih kriterijuma, periodično sačinjavaju plan/program prinudnog izvršenja i javno ga objavljuju na svojim zvaničnim internet prezentacijama. Propisivanje ove obaveze, načina vršenja kontrole nad njenim izvršavanjem i sankcija za odgovorna lica, jedan je od ključnih koraka u uspostavljanju kontinuirane prakse u sprovođenju prinudnih izvršenja.

U vezi sa ovim, nije propisana ni obaveza da se iz razloga ekonomičnosti postupka u isto vreme zakaže prinudno izvršenje rešenja različitih inspekcija, kao što je Zakonom o inspekcijskom nadzoru propisana obaveza inspekcija da sačinjavaju plan inspekcijskog nadzora, koji mora biti donet u određenom roku, na zakonom propisan način, sa zakonom propisanom sadržinom, ali i obaveza inspekcija da svoj nadzor usklađuju sa drugim inspekcijama.

Sve navedeno je samo deo problema sa kojima se suočavaju organi nadležni za sprovođenje prinudnog izvršenja u postupku prinudnog izvršenja.

ZAKLJUČAK

Administrativno izvršenje je deo upravnog postupka kojim se prinudno sprovodi nalog iz rešenja ukoliko izvršenik nije sam, u rešenjem ostavljenom roku, izvršio nalog i uklonio konstatovanu neusklađenost sa zakonom. Zakon definiše administrativno izvršenje, kao i obavezu organa da ga sprovede. Međutim, praksa je pokazala da neznatan broj organa ima obezbeđen institucionalni okvir i sprovodi prinudna izvršenja. Imajući u vidu broj pitanja na koja ne postoji jasan odgovor u zakonu, kao i to da se većina postupaka prinudnog izvršenja završi sudskim postupkom protiv organa nadležnog za sprovođenje prinudnog izvršenja, ne može se ni baš sva krivica za neustrojavanje prakse administrativnog izvršenja staviti na teret odgovornih lica u ovim ogranima. Ova pitanja otvaraju put donošenju novih ili dopuni postojećih zakonskih regulativa kojima bi se ova oblast uredila jednoobrazno, sistematski, propisivanjem i izričite obaveze i odgovornosti organa za sprovođenje administrativnog izvršenja.

Uređen sistem administrativnog izvršenja bi svojom izvesnošću sankcije za nepostupanje po nalogu, osim specijalne prevencije, imao i jak efekat generalne prevencije, čime bi doprineo jačanju preventivne funkcije inspekcijskog nadzora i većem procentu usklađenosti postupanja sa zakonom.

LITERATURA

1. Lilić, S., 2008, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Izdavački centar i Službeni glasnik.
2. Tomić, Z. R., Bačić, V., 2012, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik.
3. Vujadinović, I., 2015, *Vodič kroz postupak izvršenja rešenja građevinskih inspektora*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije.

INTERNET IZVORI

1. Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i NALED, 2014, *Analiza inspekcija u Republici Srbiji*, Beograd, (<http://www.naled-serbia.org/upload/CKE-ditor/Analiza%20inspekcija%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>).

PRAVNI IZVORI

1. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/97 i 31/01 i *Sl. glasnik RS*, br. 30/10.
2. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/16.
3. Zakon o inspeksijskom nadzoru, *Sl. glasnik RS*, br. 36/15.
4. Zakon o javnim nabavkama' *Sl. glasnik RS*, br. 124/12, 14/15 i 68/15.
5. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07 i 83/14.
6. Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 81/09, 64/10 (Odluka Ustavnog suda), 24/11, 121/12, 42/13 (Odluka Ustavnog suda), 50/13 (Odluka Ustavnog suda), 54/13 (Rešenje Ustavnog suda), 98/13 (Odluka Ustavnog suda), 132/14 i 145/14.
7. Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/11 i 104/16.
8. Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br. 6/16.
9. Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Sl. glasnik RS*, br. 106/15 i 106/16.
10. Pravilnik o postupku donošenja i sadržini programa uklanjanja objekata, *Sl. glasnik RS*, br. 27/15.

Dostavljeno Redakciji: 1. novembra 2016. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 20. decembra 2016. god.