

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ СТАНОВНИШТВА ОД ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ: ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ПРЕКРШАЈИ

У овој лекцији обрађују се следеће теме:

- 1) Овлашћења и дужности комуналних инспектора и комуналних милиционара у вршењу инспекцијског надзора и контроле над спровођењем мера личне заштите од инфекције, радње које предузимају и акти које доносе;
- 2) Помоћ других надлежних органа у спровођењу инспекцијског надзора;
- 3) Мере које изриче комунални инспектор и комунални милиционер у случају непридржавања прописаних противепидемијских мера из њихове надлежности;
- 4) Прекршаји за повреде обавеза које се односе на мере личне заштите од инфекције.

Надлежност

Ради повећања личне одговорности грађана, привредних и других субјеката у сузбијању и спречавању ширења заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, последњим изменама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести¹ прописана је лична заштита од инфекције у члану 46а, као и надзор и контрола над спровођењем и прекршаји за повреде тих обавеза. Лична заштита од инфекције у члану 2. тачка 19) овог закона одређена је као дужност сваког појединца да предузима мере личне заштите сопственог здравља и живота у складу са природом болести, а услед непридржавања којих може доћи до угрожавања здравља и живота других лица од заразне болести. **Мере личне заштите од инфекције** подразумевају такво чињење или уздржавање од чињења које је усмерено на заштиту сопственог и туђег здравља и живота од заразне болести, а које нарочито подразумева обавезу коришћења личних заштитних средстава у складу са природом болести, одређено понашање у затвореном и/или на отвореном простору, на јавним и приватним окупљањима и друге прописане мере личне заштите којим се спречава или сузбија ширење заразне болести. Правна лица и предузетници који обављају делатност у објектима у којима бораве друга лица, дужни су да предузму радње и активности ради примене ових мера личне заштите од инфекције, као и да одреде лице одговорно за непосредну примену тих мера. Утврђено је да су мере личне заштите од инфекције усмерене на заштиту сопственог и туђег здравља и живота од заразне болести, у време проглашене епидемије, дужна да примењују сва лица, у складу са прописима.

Контролу спровођења мера личне заштите, према члану 46а став 4. Закона о заштити становништва од заразних болести, врши **санитарна инспекција**, која је надлежна за инспекцијски надзор над применом овог закона и других прописа и општих аката којима се уређује област заштите становништва од заразних болести, а у случају **епидемије заразних болести од већег епидемиолошког значаја ширих размера**, поред санитарне инспекције, контролу спровођења мера личне заштите врше **и комунална инспекција и комунална милиција**, у складу са овим законом, **као поверене послове**.

Закон о заштити становништва од заразних болести предвиђа да мере личне заштите од инфекције, врсту личних заштитних средстава, простор, објекте и услове коришћења тих средстава, обавезе физичких и правних лица која обављају делатност или која користе или бораве у тим објектима, односно простору, начин вршења контроле и друга питања од значаја за примену мера личне заштите од инфекције ради спречавања или сузбијања ширења заразне

¹ „Службени гласник РС“, бр. 15/16, 68/20 и 136/20.

болести, прописује Влада.² У том погледу, Влада је донела Уредбу о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19.³

Закон о заштити становништва од заразних болести у члану 73. став 1. прописује да инспекцијски надзор над применом овог закона и других прописа и општих аката којима се уређује област заштите становништва од заразних болести врши министарство надлежно за послове здравља, преко **санитарних инспектора**. У вршењу инспекцијског надзора, санитарни инспектор има право и дужност да нареди предузимање прописаних мера и других радњи у складу са законом, као и да поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело, односно захтев надлежном органу за покретање прекршајног поступка у складу са законом, те да изда прекршајни налог [члан 73. став 1. тач. 1), 14) и 16)].

Закон о заштити становништва од заразних болести у члану 73. ст. 3-8. уређује инспекцијски надзор и контролу над применом мера личне заштите од инфекције у случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера, што представља појаву тешких клиничких облика заразних болести и/или смрти од заразне болести, при чему постоји опасност од настанка тежих економских и друштвених последица, прекограничног преношења болести, као и поновну појаву случајева одстрањене или искорењене заразне болести, а што одговара обележјима заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2. У том случају инспекцијски надзор, поред санитарне инспекције, која је матично надлежна за контролу спровођења мера личне заштите, као поверени посао органа државне управе **врши и јединица локалне самоуправе преко комуналне инспекције**, а у јединицама локалне самоуправе у којима је образована служба комуналне милиције, контрола над применом ових мера врши се и преко **комуналне милиције**.

Одлуком о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу⁴, коју је донела Влада на основу члана 6. став 1. Закона о заштити становништва од заразних болести, проглашена је болест COVID-19 изазвана вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију, а Наредбом о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19⁵, коју је доено министар здравља на основу члана 6. став 2. Закона о заштити становништва од заразних болести, **проглашена је епидемија заразне болести COVID-19, епидемијом од већег епидемиолошког значаја** – за територију Републике Србије.

Забрана окупљања на јавним местима у затвореном и отвореном простору, ради спречавања ширења заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, уређена је Наредбом о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном и отвореном простору („Службени гласник РС“, бр. 100/20, 111/20 и 133/20).

Делокругу комуналне инспекције, за кога можемо рећи да је доста широк и разуђен, обухватајући изворне и поверене послове и произлазећи из већег броја закона и нарочито одлука јединице локалне самоуправе, којима се уређује разноврсна материја, према томе, придодата је нова надлежност из круга поверених послова у области заштите становништва од заразних болести, у случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера, као поверени посао санитарног инспекцијског надзора.

Планирани и непланирани надзори и контроле

Ови послови надзора и контроле могу се спроводити као **планирани (редовни) и као непланирани (ванредни)**. По природи ствари, када се ради о планирању ових надзора и

² Члан 46а став 5. Закона о заштити становништва од заразних болести.

³ („Службени гласник РС“, бр. 66/2020, 93/2020, 94/2020, 100/2020, 109/2020, 111/2020, 120/2020, 122/2020, 126/2020 и 138/2020).

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 23/20 ... 116/20

⁵ „Службени гласник РС“, број 37/20

контрола, барем када је реч о 2020. години, у питању је **оперативно планирање**. У том смислу, Закон о инспекцијском надзору у члану 9. став 4. прописује да када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима, а у члану 10. став 2. прописује да се годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора. Планирање послова комуналне милиције уређено је чланом 12. Закона о комуналној милицији. Оперативне планове за поједине активности и акције комуналне милиције сачињава сама комунална милиција (њен начелник или шеф организационе јединице).⁶

Ако нису у питању планирани надзори и контроле, ради се о **ванредним надзорима и контролама**. Поступак надзора и контроле над применом мера личне заштите од инфекције у склопу прописаних противеписидемијских мера, који се врши као ванредан или као планиран у оперативном плану, је непосредан и теренски, а погодан је да буде и циљани. Овај инспекцијски надзор комуналне инспекције је подобан да се спроводи **без обавештавања** о предстојећем инспекцијском надзору, у складу са разлозима утврђеним у члану 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору, а **ако је ванредан - и без налога за инспекцијски надзор**, у складу са чланом 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору.

Члан 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору прописује да је ванредан инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, када то захтевају, поред осталог, разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Такође, налог за инспекцијски надзор представља акт о покретању управног поступка из члана 90. Закона о општем управном поступку, при чему је ставом 3. овог члана прописано да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење (члан 143. овог закона, којим је прописано да се усмено решење доноси кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се, поред осталог, отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи), што је сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору. Према томе, ванредни инспекцијски надзор у коме је неопходно хитно, неодложно поступање ради заштите здравља становништва почиње, односно може почети без налога за инспекцијски надзор. Но, имајући у виду потребе организације, евиденције и координације рада и праћења ефеката надзора, инспекцијски надзор комуналне инспекција може започети и по **налогу општег типа** (генерални налог), који је одредивог типа и садржи одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјеката и објеката код којих и у којима ће се вршити надзор и може се издати за одређени временски период (нпр. за одређени месец, тј. на месечном нивоу), а важио би за све надзоре тог типа у том периоду, са предметом надзора који проистиче из члана 46а Закона о заштити становништва од заразних болести, а може започети и по усменом налогу руководиоца, односно лица које он овласти, што би инспектор писано забележио (службена белешка, закључак у спису, наводи у записнику).

Предмет надзора комуналне инспекције у овом погледу може да се састоји само у провери придржавања мера личне заштите од инфекције (циљни надзор) или да обухвати и друге провере и радње из делокруга ове инспекције.

Овлашћења и дужности у поступку

Комунални инспектори у вршењу послова инспекцијског надзора поверених овим законом имају **иста овлашћења и дужности као (републички) санитарни инспектори**, сагласно члану 51. став 1. Закона о државној управи, којим је прописано да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне

⁶ „Приручник за стручно оспособљавање и полагање испита комуналних полицајаца“, проф. др Богољуб Милосављевић и др., Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд 202, стр. 20.

управе. Иста овлашћења и дужности као (републички) санитарни инспектори имају и комунални милиционари, наравно, не у оквиру вршења инспекцијског надзора, јер не врше инспекциски надзор као комунални инспектори, него у оквиру обављања контроле у вршењу послова комуналне милиције, у складу са цитираним одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести, чланом 10. Закона о комуналној милицији и чланом 4. став 9. Закона о инспекцијском надзору.

Иако су и комуналној инспекцији и комуналној милицији Законом о заштити становништва од заразних болести поверени послови надзора и контроле над применом мера личне заштите од инфекције и, сагласно цитираним законим одредбама, имају иста овлашћења и дужности као (републички) санитарни инспектори, ипак постоје **разлике у процесном смислу у поступању ове две службе**, односно ове две врсте службених лица. Комунална инспекција, наиме, води поступак инспекцијског надзора, као посебан управни поступак, што укључује **сачињавање записника и доношење решења** којим се изричу управне мере, а које, изузетно, може бити и у усменом облику. Мере за отклањање незаконитости и неправилности (корективне мере), по правилу, инспектор прво налаже записнички, па ако надзирани субјекат не би поступио по њима, тада доноси решење којим их налаже, у складу са чланом 27. ст. 1 – 4. Закона о инспекцијском надзору. Међутим, у складу са ставом 5. овог члана, инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по, између осталог, живот или здравље људи, који разлози се могу применити у надзору над применом мера личне заштите од инфекције према Закону о заштити становништва од заразних болести. Мере наредбе и забране комунални инспектор, у сваком случају, изриче решењем (члан 28. Закона о инспекцијском надзору).

За разлику од комуналне инспекције, комунална милиција изузетно може бити овлашћена на вођење управног поступка и доношење решења, у складу са чланом 18. став 3. Закона о комуналној милицији, којим је прописано да, када је законом овлашћен на доношење решења, комунални милиционар примењује одредбе закона о општем управном поступку или другог закона којим је овлашћен за доношење решења. Законом о заштити становништва од заразних болести комунална милиција није овлашћена, односно обавезана на вођење управног поступка и доношење решења, тако да она у контроли над применом овог закона **не сачињава записник и не доноси решење**. Утврђене чињенице и повреде прописа, које чине прекршај, комунални милиционар констатује у **службеној белешци и прекршајном налогу**, одакле се утврђује чињенични опис прекршаја – повреда прописаних обавеза које дају правно обележје прекршаја, са обавезним навођењем места, времена и начина извршења, те коме прилаже, односно у коме наводи доказе за прекршај (фотографије, видео запис, очевици и др).

Доказивање – утврђивање чињеница

Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница прописана су у члану 21. Закона о инспекцијском надзору и чл. 116 – 135. Закона о општем управном поступку, којима се уређује **доказивање**.

Имајући у виду да је у питању **теренски надзор и контрола**, који се врши на лицу места и састоји се од непосредног увида у објекте, опрему, затечена лица, у складу са чланом 7. став 2. Закона о инспекцијском надзору, користи се **увиђај** као доказно средство. Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица (члан 133. став 1. Закона о општем управном поступку).

Сврхисходно је и коришћење **фото и видео записа**, који би се приложили записнику и прекршајном налогу. Чланом 21. став 1. тачка 7) Закона о инспекцијском надзору прописано је да је инспектор овлашћен да ради утврђивања чињеница фотографише и сними простор у коме се

врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора. Чланом 133. став 4. Закона о општем управном поступку прописано је да овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже записнику. Законом о комуналној милицији у члану 25. уређено је аудио и видео снимање, прописивањем у ст. 1. и 2. да комунална милиција врши аудио и видео снимање јавног места, ради обављања комунално-милицијских послова, коришћењем опреме за видео акустичке снимке и фотографисање, те да ради, између осталог, примене комунално-милицијских овлашћења, откривања и расветљавања прекршаја, комунална милиција може вршити аудио и видео снимање.

Сведоци и изјава странке, као доказна средства у поступку, уређени су чланом 21. Закона о инспекцијском надзору и чл. 124 – 127. и чланом 134. Закона о општем управном поступку.

Овлашћења комуналног милиционара предвиђена су чланом 18. Закона о комуналној милицији и уређена наредним члановим овог закона. У обављању послова комуналне милиције, комунални милиционар има, поред осталог, следећа овлашћења која се односе на утврђивање чињеница: провера идентитета, довођење, заустављање и преглед лица, предмета и возила, привремено одузимање предмета, аудио и видео снимање, прикупљање обавештења.

Када је реч о обавезама које се у надзору и контроли проверавају, Уредбом о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19 прописано је да док траје опасност од ширења заразне болести COVID-19, за време боравка на јавним местима у затвореном простору, грађани су дужни да, због спречавања ширења заразне болести COVID-19, обавезно носе **заштитне маске** и одржавају међусобно **растојање од најмање један и по метар између** два лица која не бораве у истом домаћинству, односно **на свака 4 м² може бити присутно једно лице**. На јавним местима на отвореном простору, уколико није могуће одржати растојање између два лица од најмање један и по метар (испред продавница, апотека, на аутобуским и другим стајалиштима и сл.), ношење заштитних маски је обавезно. У јавном друмском и железничком превозу путника обавезно је ношење заштитних маски. Указујемо да није довољно да лице (само) има заштитну маску, него је неопходно и да је правилно носи, и то тако да маска прекрива уста, нос и браду.

Илустрација правилног ношења личне заштитне маске, тако да маска прекрива уста, нос и браду



Радно време продавница, трговинских центара и других малопродајних трговинских објеката, изузев радног времена апотека и бензинских пумпи у обављању делатности продаје горива, ограничава се тако да ти објекти неће радити од 21.00 до 06.00 часова наредног дана. Правна лица и предузетници који обављају трговину на мало дужни су да обезбеде да у објекте у

којима се обавља трговина на мало, односно у објекте у којима се продаје роба или пружају услуге у трговинским центрима или сличне објекте у којима се обавља делатност у области трговине на мало, а која обухвата продају робе и вршење услуга у локалима у које се улази из већег затвореног простора, **не улазе, односно да у њима не бораве** лица која не носе личне заштитне маске, а такође су дужни да на видном месту поставе **обавештење** да није дозвољен улазак, односно боравак лица без личних заштитних маски. Поред тога, имају обавезу да одреде лице које је одговорно за поштовање мера ношења личне заштитне маске (**корона редар**), изузев оних правних лица и предузетника који имају до троје запослених.

Пример обавештења о обавезама у објекту у погледу противепидемијских мера



Мере које службена лица изричу и предузимају

Закон о заштити становништва од заразних болести утврђује да у овом инспекцијском надзору комунални инспектор има овлашћења из прописа којима се уређује инспекцијски надзор, чиме се превасходно упућује на управне мере које инспектор изриче, иницирање поступака за кажњиво дело (казнене мере и радње) и друге мере и радње на које је инспектор овлашћен, у складу са чл. 25 – 29. и чланом 42. Закона о инспекцијском надзору у вези са одредбама Закона о општем управном поступку.

Овлашћења комуналног милиционара предвиђена су чланом 18. Закона о комуналној милицији и уређена наредним члановим овог закона. У обављању послова комуналне милиције, комунални милиционар, поред процесних овлашћења и овлашћења која се односе на уутврђивање чињеница, има и овлашћење на давања упозорења и усменог наређења, као и на употребу средстава принуде и друга овлашћења у складу са законом.

Када постоје **разлози хитности због непосредног угрожавања живота и здравља људи**, односно у случајевима непоштовања прописаних мера у време трајања епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера, у погледу **окупљања људи супротно прописима**, инспекцијски органи из овог члана, као и комунални милиционар, могу усмено у складу са законом да нареду мере и радње од којих непосредно зависи успешно обављање послова утврђених, односно поверених овим законом, а нарочито:

- да наложе да се **испразни објекат, односно простор** у коме је дошло до кршења прописаних мера;
- да **забране обављање делатности у објекту, односно простору** у коме је дошло до кршења мере док надлежни орган не предузме прописане мере, а **најдуже на 72 сата**.

Илустрација обавештења о прописаној забрани окупљања људи



Наиме, према члану 75. Закона о заштити становништва од заразних болести, мере утврђене у члану 73. став 2. тач. 1) до 15) и члану 74. став 2. тач. 1) до 4) овог закона, одређују се **решењем санитарног инспектора у управном поступку**. Предузимање изузетно хитних мера ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, санитарни инспектор **може наредити и усменим решењем**, у складу са законом, а усмено решење уноси се у записник о извршеном санитарном надзору [члан 75. ст. 2. и 3]. И чланом 28. ст. 2. и 3. Закона о санитарном надзору прописано је да предузимање изузетно хитних мера ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, санитарни инспектор може наредити и усменим решењем, у складу са законом, а ово решење мора се унети у записник о извршеном санитарном надзору. На тој линији, прописано је и ово овлашћење санитарног инспектора на доношења усменог решења којим се изричу наведене мере наредбе, као и истоветно овлашћење комуналног инспектора и комуналног милиционара, који имају иста права и дужности као санитарни инспектор у вршењу поверених послова надзора и контроле.

Такође, чланом 140. **Закона о општем управном поступку** прописано је да се решење доноси у писаном облику (електронски или папирни документ), а изузетно у усменом облику, а у складу са чланом 143. став 1. овог закона, усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се, поред осталог, отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи, док је чланом 37. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано да, изузетно, инспектор може мере наложити изрицањем усменог решења, када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, поред осталог. Закон о општем управном поступку у члану 145. став 2. прописује да на захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изради и достави странци писмено решење у року од осам дана од постављања захтева, док **Закон о инспекцијском надзору**, који је посебан закон у односу на Закон о општем управном поступку и има предност (првенство) у примени у односу на тај општи закон, у члану 37. став 4. прописује нешто другачије правило – да је, у случају налагања мера и радњи усменим решењем, инспектор дужан да без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења, донесе писано решење. Чланом 201. Закона о општем управном поступку уређено је извршење усменог решења, прописивањем да **усмено решење може да се изврши одмах, без доношења решења о извршењу**.

Против решења санитарног инспектора може се изјавити **жалба** у року од осам дана од дана достављања решења, која **не одлаже извршење тог решења**. По жалби против решења

санитарног инспектора одлучује **министар надлежан за послове здравља**, а то решење је коначно у управном поступку. Против тог решења може се поднети тужба којом се покреће управни спор. Ова правила која важе за решење санитарног инспектора важе и за решење комуналног инспектора донето у вршењу поверених послова санитарне инспекције, јер комунални инспектор има иста овлашћења и дужности као санитарни инспектор у вршењу поверених послова санитарне инспекције.

Овлашћење **усменог наређења комуналног милиционара** утврђено је у члану 18. став 1. тачка 2) Закона о комуналној милицији, те уређено у члану 20, којим је у ст. 1. и 2. прописано да комунални милиционар усменим наређењем издаје обавезна упутства и забране и налаже мере и радње од којих непосредно зависи успешно обављање послова из делокруга комуналне милиције, а лице којем је издато усмено наређење дужно је да одмах по њему поступи.

Закон о заштити становништва од заразних болести је, својом систематиком и дикцијом, нарочито истакао **казнена (репресивна) овлашћења комуналног инспектора и комуналног милиционара** да у надзору и контроли над применом овог закона изда прекршајног налог и поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело, односно захтев надлежном органу за покретање прекршајног поступка.

Подношење **кривичне пријаве** јавном тужиоцу због основане сумње на извршење кривичног дела „Непоступање по здравственим прописима за време епидемије“ из члана 248. Кривичног законика⁷ представља опште овлашћење и дужност комуналног инспектора у непосредној вези са вршењем службе, у складу са чланом 280. став 1. Законика о кривичном поступку⁸ и чланом 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору, а која се овим законом додатно утврђује, док овлашћења на **издавање прекршајног налога и подношење захтева за покретање прекршајног поступка** надлежном прекршајном суду произлазе из новоустановљене надлежности вршења инспекцијског надзора над применом мера личне заштите од инфекције из члана 46а Закона у случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера, а у складу са чл. 169. и 179. Закона о прекршајима⁹ и чланом 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору. Сагласно члану 168. став 1. Закона о прекршајима, **прекршајни налог** се издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, који услов је испуњен прописивањем новог члана 85а Закона.

Чланом 10. Закона о комуналној милицији¹⁰ одређени су послови комуналне милиције. Између осталог, у ставу 1, након набрајања основних послова које обавља комунална милиција, у тачки 10) предвиђено је да комунална милиција обавља и друге послове, у складу са законом, где спадају и поверени послови контроле примене мера личне заштите од инфекције у случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера. Поред општег овлашћења и дужности комуналног милиционара на подношење кривичне пријаве, као и на подношење захтева за покретање прекршајног поступка, које произлази из новоустановљене надлежности вршења контроле над применом мера личне заштите од инфекције, у складу са напред поменутих законским одредбама, за овлашћење издавања прекршајног налога комуналном милиционару неопходно је изричито овлашћење у посебном закону (или другом пропису или општом акту јединице локалне самоуправе, у складу са чланом 18. став 2. Закона о комуналној милицији, а који законски услов је овде задовољен.

⁷ („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19)

⁸ („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/1, 55/14 и 35/19)

⁹ („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - одлука УС, 91/19 и 91/19 - др. закон)

¹⁰ („Службени гласник РС“, број 49/19)

Заједнички надзори, сарадња и пружање помоћи

У случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера спроводи се **хитан заједнички инспекцијски надзор**. Он укључује, поред санитарне инспекције, која управља овим надзором, комуналне инспекције и комуналне милиције, као органа надзора и контроле којима су поверени послови у овој области, **и друге инспекције – републичке инспекције и инспекције којима су поверени послови републичких инспекција**, у оваквом усклађеном инспекцијском надзору, у складу са 24. Закона о јавном здрављу,¹¹ чланом 5. став 2, чланом 11. и чланом 30. ст.1. и 3. Закона о инспекцијском надзору и чланом 117. Закона о општем управном поступку.¹² **Јединица локалне самоуправе** у случају у случају проглашења епидемије од већег епидемиолошког значаја ширих размера **дужна је да обезбеди примену плана заједничког надзора комуналне инспекције и комуналне милиције**. Сагласно члану 11. став 3. Закона о инспекцијском надзору, заједнички инспекцијски надзор врши се, између осталог: ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи; кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; због сложености инспекцијског надзора или значаја спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица; када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција.

У складу са чланом 51. став 2. Закона о државној управи, орган државне управе (овде: Министарство здравља – санитарна инспекција) задржава и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање, док у складу са чл. 47. и 55. тог закона, у својству надзорног органа државне управе, врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења (овде: јединица локалне самоуправе – комуналне инспекције и комуналне милиције) у вршењу поверених послова инспекцијског надзора и контроле, као поверених послова државне управе. Сагласно члану 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору, координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа, врши републичка инспекција. Према томе, Министарство здравља – **санитарна инспекција координира и врши надзор над извршавањем послова надзора и контроле поверених овим законом јединицама локалне самоуправе, које их обављају преко комуналне инспекције и комуналне милиције**.

У складу са чланом 40. Закона о државној управи и чланом 12. став 11. Закона о инспекцијском надзору, на територији управног округа, **начелник управног округа** обавља послове из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

Министарство унутрашњих послова и Министарство одбране **пружају помоћ** Министарству здравља у границама својих надлежности у спровођењу мера инспекцијског надзора, као и при спровођењу других мера прописаних овим законом. Пружање помоћи ових министарстава другим органима, овде инспекцијским, односно надзорно-контролним органима, ближе је прописана је Закон о инспекцијском надзору, Законом о полицији и Законом о одбрани. Тако, Закон о инспекцијском надзору у члану 5. ст. 7. и 8. прописује, поред осталог, да ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора,

¹¹ („Службени гласник РС“, број 15/2016)

¹² („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење)

инспектор може да захтева помоћ полицији, а полиција инспекцији пружај помоћ у складу са Законом о полицији.

Полицијска помоћ уређена је у чл. 53 – 55. Закона о полицији. У члану 54. ст. 1. и 2. тог закона уређено је подношење писаног захтева полицији за пружање помоћи, а у ставу овог члана да се у хитним случајевима овај захтев може поднети и усмено, уз достављање писаног захтева у року од 48 часова. Начелник полицијске управе, односно начелник полицијске станице одлучује о ангажовању полиције и о обиму и начину пружања помоћи у спровођењу извршења и о томе благовремено обавештава подносиоца захтева. Пре почетка спровођења извршења, полиција је дужна да упозори извршеника или друга присутна лица да ће употребити средства принуде против њих ако буду ометала или спречавала извршење.

Јединица локалне самоуправе дужна је да периодично, на недељном нивоу, а по потреби и чешће, Министарству здравља доставља извештаје о спроведеном надзору, контролама и предузетим мерама из заједничког надзора и контроле комуналне инспекције и комуналне милиције.

Прекршајни налог

Чланом 85а Закона о заштити становништва од заразних болести прописан је нови прекршај за повреду обавеза у погледу мера личне заштите од инфекције. Запређене су **новчане казне у фиксном износу, за које се издаје прекршајни налог, и то у максималном (највећем) законом дозвољеном износу за правно лице, одговорно лице у правном лицу и предузетника**, у складу са чланом 39. став 2. Закона о прекршајима.

Прописано је да ће се новчаном казном у износу од 300.000 динара казнити за прекршај **правно лице** ако не предузме радње и активности ради примене мера личне заштите од инфекције, као и ако не одреди лице одговорно за непосредну примену тих мера, супротно члану 46а став 2. Закона о заштити становништва од заразних болести. За овај прекршај казниће се **предузетник** новчаном казном у износу од 150.000 динара, а **одговорно лице у правном лицу** - новчаном казном у износу од 50.000 динара.

Даље, прописано је да ће се новчаном казном у износу од 30.000 динара казнити за прекршај **лице одговорно за примену мера личне заштите од инфекције**, ако не обезбеди непосредну примену тих мера, што је супротно члану 46а став 2. овог закона.

Што се тиче физичких лица, прописана је новчана казна у износу од 5.000 динара (као и за прекршај из Чланом 96 Уредбе о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести COVID-19), којом ће се казнити за прекршај **физичко лице** ако се не придржава мера личне заштите од инфекције усмерених на заштиту сопственог и туђег здравља и живота, у време проглашене епидемије, што је противно члану 46а став 3. овог закона.

За прекршај из члана 85а Закона о заштити становништва од заразних болести, санитарни инспектор, комунални инспектор и комунални милиционар овлашћени су, дакле, да издају **прекршајни налог**. Прекршајни налог, који је уређен Законом о прекршајима, заменио је некадашње мандатне казне. Прекршајни налог се издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена **само новчана казна у фиксном износу, како је то учињено у члану 85а Закона о заштити становништва од заразних болести. За прекршаје за које се издаје прекршајни налог не може се поднети захтев за покретање прекршајног поступка**, који се подноси надлежном прекршајном суду када је прописана новчана казна у распону („од – до“).

Чланом 169. тач. 1) и 3) Закона о прекршајима прописано је да ће овлашћени орган, односно овлашћено лице издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио, између осталог, непосредним опажањем овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, односно приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин.

Садржина прекршајног налога уређена је Законом о прекршајима.¹³ Прекршајни налог садржи, поред осталог:

- ✓ чињенични опис радње из које произилази правно обележје прекршаја, као и време и место извршења прекршаја;
- ✓ правну квалификацију прекршаја;
- ✓ изречену новчану казну;
- ✓ упутство о начину плаћања новчане казне са одговарајућим рачуном на који треба да се уплата изврши;
- ✓ поуке и упозорења лицу против кога је издат прекршајни налог;
- ✓ да ли се поводом истог прекршаја издаје другом лицу прекршајни налог.

Образац прекршајног налога прописан је Правилником о обрасцу прекршајног налога,¹⁴ који је донео министар надлежан за послове правосуђа (министар правде), на основу овлашћења из члана 171. став 3. Закона о прекршајима (Прилог 3).

Прекршајни налог се може издати и у електронској форми. На израду, форму, копирање, оверу, доставу и чување прекршајног налога издатог у електронској форми примењује се закон који уређује електронски документ.

Прекршајни налог садржи следеће **поуке и упозорења**:

- ✓ да се лице против кога је издат прекршајни налог ако прихвати одговорност и у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога плати половину изречене казне ослобађа плаћања друге половине изречене новчане казне;
- ✓ да лице против кога је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од пријема прекршајног налога ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне;
- ✓ да лице против кога је издат прекршајни налог које не прихвата одговорност за прекршај има право да у року од осам дана од пријема прекршајног налога поднесе захтев за судско одлучивање;
- ✓ да ће лице против кога је издат прекршајни налог бити дужно да поред плаћања новчане казне утврђене прекршајним налогом надокнади судске трошкове у случају да затражи судско одлучивање, а суд утврди да је одговоран за прекршај;
- ✓ да ће прекршајни налог постати коначан и извршан по протеку рока од осам дана од дана пријема ако лице против кога је издат прекршајни налог у том року не плати новчану казну или не захтева судско одлучивање;
- ✓ да ће лице против кога је издат прекршајни налог у случају принудног извршења изречене новчане казне, бити дужно да надокнади трошкове извршења одређене решењем о принудној наплати;
- ✓ да ће се физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу у правном лицу против кога је издат прекршајни налог неплаћена новчана казна заменити казном затвора или радом у јавном интересу.

Лице против кога је издат прекршајни налог **прихвата одговорност** за прекршај плаћањем половине изречене казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, чиме се **ослобађа плаћања друге половине изречене казне**. Ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, **сматраће се да је прихватило одговорност пропуштањем, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан**. Прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена овлашћени орган доставља надлежном прекршајном суду да изречену новчану казну унесе у

¹³ Видети: чл. 170. и 171. Закона о прекршајима.

¹⁴ („Службени гласник РС“, број 13/14).

регистар и спроведе **поступак извршења** у складу са Законом о прекршајима. Лице против кога је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај **и након истека рока** од осам дана од пријема прекршајног налога ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне. Лице против кога је издат прекршајни налог уколико не прихвата своју одговорност може надлежном суду у року од осам дана од пријема прекршајног налога, лично или путем поште, да достави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља **захтев за судско одлучивање** о прекршајном налогу. Лице против кога је издат прекршајни налог достављањем захтева за судско одлучивање надлежном суду стиче својство окривљеног у прекршајном поступку.