

**Република Србија**  
**Аутономна Покрајина Војводина**  
**Општина Бачка Паланка**  
**Општинска управа Општине Бачка Паланка**  
**Одељење за привреду**  
**Комунална инспекција**

## **ГОДИШЊИ ПЛАН ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ЗА 2018. ГОДИНУ**

Комисија за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности  
Општине Бачка Паланка, је дала позитивно мишљење дана \_\_\_\_\_



Број: \_\_\_\_\_

Децембар, 2017. год.

## **САДРЖАЈ**

<b>I Увод .....</b>	
1.	Мисија и визија
2.	Стратешки и оперативни циљеви
3.	Индикатори праћења остварења циљева
4.	Анализа стања у области инспекцијског надзора
5.	Утврђивање критеријума за одређивање приоритетних активности (процена ризика)
<b>II План инспекцијског надзора за 2018. год. ....</b>	
1.	Елементи плана инспекцијског назора
2.	Табеларни приказ
<b>III Предлози за унапређење рада .....</b>	

## I УВОД

### 1. Мисија и визија

Планирање омогућава припремање за будућност. Добрим планирањем је могуће успоставити приоритете да би се најефикасније искористили скромни ресурси.

У складу са одредбама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/2015) инспекцијски надзор се заснива на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Инспекција је дужна да сачини и спроводи план инспекцијског надзора који се заснива на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика.

Планирањем се омогућава оптимална расподела и употреба инспекцијских ресурса који се усмеравају тако да се постигну најбољи резултати у остваривању циља инспекцијског надзора.

### 2. Стратешки и оперативни циљеви инспекцијског надзора

Циљ инспекцијског надзора је да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Закон о инспекцијском надзору, као циљ инспекцијског надзора, подједнако уважава законитост и безбедност. Наиме, дефиниција инспекцијског надзора је проширена у односу на раније посматрање циља инспекцијског надзора које истиче само законитост, односно усаглашавање поступања увек и у свему само са прописима, посматрајући ризик једино као ризик од кршења прописа (регулаторни ризик), а не узимајући у обзир безбедносне ризике по заштићена добра, права и интересе. Законито поступање надзираних субјеката јесте циљ инспекцијског надзора, али, равноправно са законитошћу циљ је и да се оствари безбедност.

Циљ инспекцијског надзора није само усклађивање поступања са захтевима прописа и формалистично придржавање слова закона. Потребно је разумевање циља, смисла и контекста правила и утицаја изречене мере на надзiranог субјекта и стање ствари. Инспекцијско поступање има за циљ остварење законитости, али је неопходно да изречене мере буду сразмерне ризицима, а да стање ствари којем се тежи буде безбедно и разумно одрживо.

### 3. Индикатори праћења остварења циљева

Инспекција, по потреби, а најмање једном годишње, анализира резултате извршених инспекцијских надзора и прати стручна, научна и техничка мишљења, достигнућа и сазнања у области инспекцијског надзора и процене ризика, ради утврђивања поузданости и подобности критеријума коришћених при процени ризика. По потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.

Велики допринос остварењу циља сразмерности у инспекцијском надзору даће јединствени информациони систем за инспекције (Е-инспектор). До успостављања функционалног јединственог информационог система за инспекције, у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора, комунална инспекција ће за потребе праћења стања у области надзора и потребе праћења рада, водити евиденцију о инспекцијском надзору у писаној форми, а све у складу са Уредбом о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 81/15).

#### **4. Анализа стања у области инспекцијског надзора**

Аналитичка функција модерне инспекције, треба да омогући ефикасно управљање ризицима и пружи подршку за превентивно деловање и вршење надзорних активности.

С обзиром да је Законом о инспекцијском надзору утврђено да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, током 2018. год. комунална инспекција ће обављати и послове који укључују: прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, прикупљање података прибављених од државних органа и ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора и друге сродне послове.

Материја инспекцијског надзора који врши комунална инспекција је предмет уређења неколико закона, уредби, правилника и бројних општинских одлука које уређују поступање комуналне инспекције и то:

1. Закон о комуналним делатностима ( „Службени гласник РС“, број 88/2011 и 104/2016 )
2. Закон о трговини („Службени гласник РС“, број 53/2010 и 10/2013)
3. Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“ број 104/2016 )
4. Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/2015 )
5. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016)
6. Закон о прекрајима („Службени гласник РС“, број 65/2013, 13/2016 и 98/2016 – одлука УС)
7. Уредба о мерама за сузбијање и уништавање коровске биљке амброзија („Службени гласник РС“ број 69/2006)
8. Одлука комуналним делатностима („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 12/2013 и 14/2017)
9. Одлука о привременом постављању мањих монтажних објеката и уређаја на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 27/2017)
10. Одлука о паркирању („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 35/2017 и 39/2017)
11. Одлука о радном времену објекта у којима се обавља угоститељска делатност на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 21/2017)
12. Одлука о радном времену трговинских и занатских објекта и објекта за приређивање игара на срећу и забавних игара на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 21/2017 и 8/2018)
13. Одлука о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено – пословним зградама („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 17/2017)

14. Одлука о коришћењу обале и воденог простора на унутрашњим водама („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 10/2006)
15. Одлука о уређењу, одржавању и коришћењу јавних плажа („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 5/2009)
16. Одлука о држању домаћих животиња и кућних љубимаца на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 16/2014 и 14/2017)
17. Одлука о подизању и одржавању споменика на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 23/2015)

Област обављања комуналних делатности је предмет инспекцијског надзора више инспекција. Наиме, комуналне делатности: снабдевање водом за пиће, управљање комуналним отпадом, градски и приградски превоз путника, управљање пијацама и делатност зоохигијене, су на посебан начин уређене бројним секторским законима и подзаконским прописима. Тако, инспекцијски надзор над спровођењем прописа којима су уређене наведене области, осим комуналне инспекције врше и: инспекција за заштиту животне средине, саобраћајна инспекције, тржишна инспекција, санитарна инспекција и друге.

Стога је, с циљем повећања свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора, потребна међусобна сарадња у утврђивање програма рада и сарадња у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Потребно је усаглашавање посебних секторских закона и, последично, подзаконских прописа са Законом о инспекцијском надзору, као системским законом, тако што ће, у складу са прописаним процесом, надлежна министарства доставити Координационој комисији изјаве о усаглашености посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор са одредбама овог закона.

С обзиром да су Законом о комуналним делатностима („Службени гласник РС“ број 88/2011 и 104/2016) одређене и комуналне делатности од општег интереса, те уређен поступак поверавања обављања комуналних делатности, потребно је извршити усклађивање подзаконских прописа тј. одлука које доноси јединица локалне самоуправе, са прописима о заштити потрошача и одредбама закона којим се уређују концесије и јавне набавке.

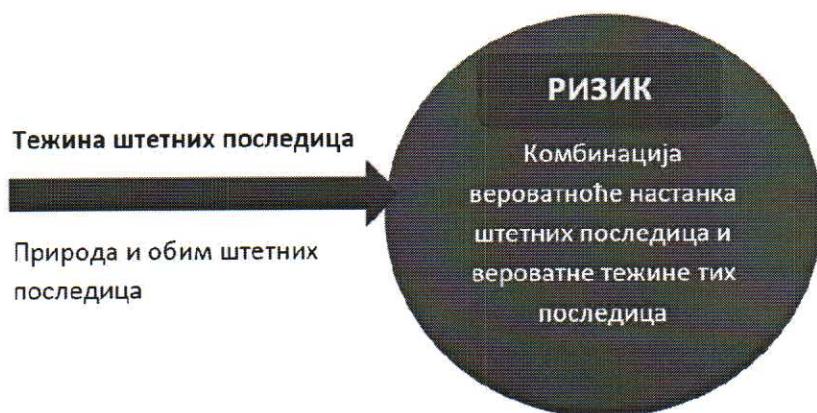
Анализом стања у пружању комуналних услуга, може се закључити да је потребно унапређење односа између корисника комуналних услуга и вршилаца комуналних делатности, с једне стране, као и унапређење односа између инспекција и субјеката надзора, с друге стране. То значи промену односа између државе, привреде и грађана. Управа и привреда треба да постану партнери у изградњи једног здравијег, напреднијег друштва, с обзиром да комуналне делатности представљају пружање комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица, код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и комбинуитета, као и надзор над њиховим вршењем.

Дугогодишње искуство на обављању послова комуналне инспекције и пракса су показали следеће: инспекцијски надзор у предметној области је, до доношења Закона о инспекцијском надзору, претежно зависио од пријава грађана, ресурси су се непланирано користили, те тако често изазивали веће трошкове од очекиваних реалних користи. Због неусаглашености прописа, у поступању комуналне инспекције је често долазило до позитивног и негативног сукоба надлежности са другим инспекцијама.

## 5. Утврђивање критеријума за одређивање приоритетних активности (процена ризика)

Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика (енг. *risk-based inspection*) и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља.

У планирању инспекцијског надзора над прописима којима је уређена област обављања комуналних делатности, приоритет имају следеће комуналне услуге: снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и дистрибуција топлотне енергије и управљање комуналним отпадом, а које су Законом о комуналним делатностима одређене као делатности од општег економског интереса. Наиме, код наведених комуналних услуга је вероватна већа тежина штетних последица које могу настати и већа је вероватноћа настанка тих последица из следећих разлога: стање комуналне инфраструктуре, техничка, технолошка и кадровска опремљеност вршилаца комуналних делатности, број корисника комуналних услуга, природне околности тј. временски услови који могу да утичу на квалитет пружања комуналних услуга, људски фактор .



У структури ризика, у предметној области су могуће следеће штетне последице: загађивање животне средине (нпр. због непречишћавања или изливања отпадних вода, због стварања „дивљих депонија), неконтинуирано и неквалитетно пружање комуналних услуга (због нпр. дотрајалости и кварова на елементима система јавног водовода, нерационалне потрошње воде у летњем периоду, због нефункционалности система атмосферске канализације могуће је угрожавање добара и имовине и др. Највише је ризика који могу да произведу незнатну или малу штету, тако да ће се на темељу тих критеријума, планирати инспекцијски надзор у овој области.

Током 2018. год. инспекција ће у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, идентификовати ризике за законом и другим прописом заштићене вредности и, према одговарајућим критеријумима, проценити тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.

## **II План инспекцијског надзора за 2018. год.**

### **1. Елементи плана инспекцијског надзора**

Годишњи план инспекцијског надзора који врши комунална инспекција Општинске управе Општине Бачка Паланка, Одељење за привреду, садржи следеће елементе:

- учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима,
- преглед делатности и активности које ће се надзирати, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора;
- територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор,
- процењени ризик за делатности или активности, односно територијално подручје, објекат или групе објеката,
- период у коме ће се вршити инспекцијски надзор,
- информације о облицима инспекцијског надзора,
- очекивани обим ванредних надзора ,
- планиране мере и активности превентивног деловања инспекције,
- планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката;
- податке о ресурсима.

Учесталост и обухват инспекцијског надзора зависи и варира од природе и величине контролисане области, кретања у тој области, сложености и броја прописа чија примена се надзире, броја надзираних субјеката и других специфичних чинилаца. Учесталост вршења инспекцијског надзора који врши комунална инспекција, није уређена посебним секторским законима, тако да ће се приоритетизација инспекцијских активности извршити према комуналним делатностима од општег економског интереса.

С обзиром да у предметној области углавном није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, планирање рада комуналне инспекције ће се извршити према делатностима и активностима које ће се надзирати.

Чешће, темељније и детаљније контроле са више ангажованих инспектора, вршиће се код „ризичнијих“ комуналних делатности.

Подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор обухвата територију општине Бачка Паланка. Код комуналне инспекције је интерним актом надлежног органа дефинисана и месна надлежност, тако да је поступање сваког комуналног инспектора одређено по месним заједницама (у Бачкој Паланци и насељеним местима) на територији општине Бачка Паланка.

У погледу периода вршења инспекцијског надзора, водиће се рачуна о специфичности појединих комуналних делатности, тако да ће се инспекцијски надзор планирати зависно од тога о ком периоду године се ради.

Законом о инспекцијском надзору су уређени редован, ванредни, контролни и допунски инспекцијски надзор, као његове врсте, и теренски и канцеларијски инспекцијски надзор, као његови облици. Комунална инспекција врши све врсте и облике инспекцијског надзора, уз напомену да се редован инспекцијски надзор врши према Плану инспекцијског надзора.

Очекивани обим ванредних инспекцијских надзора није могуће прецизирати јер се исти спроводи у случају непланираних и непредвидивих околности и појава. Сходно томе, током 2018. год. ће се вршити усклађивање овог плана са новонасталим околностима.

Комунална инспекција је Одлуком о организацији Општинске управе („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 35/2016) организационо дефинисана као инспекција органа јединице локалне самоуправе, тј. нису организоване засебне организационе јединице унутар органа задужене за инспекцијски надзор, него су радна места инспектора систематизована унутар Одељења за привреду Општинске управе Општине Бачка Паланка. У време израде овог плана, на пословима комуналне инспекције раде 4 извршиоца и то: 2 комунална инспектора (ВИШ) и 2 главна комунална инспектора (ВСС). На основу искуства стеченог на обављању инспекцијских послова, на рад у канцеларији се утроши  $\approx 40\%$  радног времена, а на теренски рад  $\approx 60\%$  радног времена.

Планиране мере и активности превентивног деловања, комунална инспекција ће срводити на следећи начин: на интернет страници [www.backapalanka.org.rs](http://www.backapalanka.org.rs) вршиће се објављивање важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа, обавештавање јавности о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте који из њих произлазе, обавештавање јавности о сазнањима инспекције (са терена, из обавештења добијених електронским путем e – mail: [komunalna@backapalanka.org.rs](mailto:komunalna@backapalanka.org.rs), из представки и других извора) о постојању ризичних субјеката или делатности (тзв. „црне“ и „беле“ листе) и предузетим мерама и радњама како би се ризик отклонио или умањио, пружање стручне и саветодавне подршке кроз вршење службених саветодавних посета (указивање на могуће штетне последице, упозоравање о обавезама, налагање предузимања или уздржавања од одређених радњи), издавање аката о примени прописа, предузимање превентивних инспекцијских надзора и предузимање других активности усмерених ка подстицању, промоцији и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

У складу са Законом о инспекцијском надзору, комунална инспекција ће вршити надзор над нерегистрованим субјектима и примењивати принудне (корективне и репресивне) инспекцијске управне мере према њима, као субјектима код чијег обављања делатности и вршења активности постоје највеће непознанице и који носе највиши ризик по фер пословну конкуренцију, јавне буџете, здравље грађана, здраву животну средину, и друга заштићена добра и права.

Табеларни приказ плана

Правни основ	Делатност/ активност	Предмет/ обухват	Надзорани субјект	Период/ Учесталост	Ризик
Снабдевање водом за пиће објекта	Обим и квалитет комун. услуге, стање комун. објекта	ЈКП „Комуналпројект“ и корисници ком. услуга	Континуирано/ чешће у летњем периоду	Повећан током летњег периода	
Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода	-II-	ЈКП „Комуналпројект“ и корисници ком. услуга	Континуирано/ чешће у кишовитом периоду	Повећан у време обилних падавина	
Производња и дистрибуција топл. енергије	-II-	ДП „Нови Сад Гас“	Континуирано/ чешће у грејној сезони	Повећан током грејне сезоне	
Управљање комуналним отпадом	-II-	ЈКП „Комуналпројект“ и корисници ком. услуга	Континуирано/ чешће током лета	Повећан током летњег периода	
Управљање гробљима и погребне услуге	-II-	ЈКП „Комуналпројект“	Континуирано		
Управљање јавним паркиралиштима	-II-	ЈКП „Комуналпројект“	Континуирано		
Обезбеђивање јавног осветљења	-II-	ЕД Нови Сад Погон Бачка Паланка	Континуирано		
Управљање шијацима	-II-	ЈКП „Комуналпројект“	Континуирано		
Одржавање улица и путева	-II-	ЈП „Стандард“	Континуирано		

Чл. 34. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“ број 88/2011 и 104/2016 ) и чл. 189. Одлуке о комуналним делатностима („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 12/2013 и 14/2017)

Правни основ	Делатност/ активност	Предмет/ обухват	Надзорани субјект	Период/ учесталост	Ризик
Чл. 34. Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“ број 88/2011 и 104/2016) и чл. 189. Одлуке о комуналним делатностима („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 12/2013 и 14/2017)	Одржавање чистоће на површинама јавне намене	-II-	ЈКП „Комуналпројект“ и корисници ком. услуга	Континуирано	Повећан у близини водотокова, изворишта и сл.
	Одржавање јавних зелених површина	-II-	ЈКП „Комуналпројект“ и корисници ком. услуга	Континуирано	Повећан у околини јавних установа
	Димничарске услуге	/			
	Делатност зоохигијене	/			
	Уредба о мерама за сузбијање и уништавање коровске биљке амброзија („Сл. гласник РС“ број 69/2006)	Сузбијање и уништавање амброзије	ЈКП „Комуналпројект“ и власници/корисници некретнина		Повећан на запуштеним површинама
	Одлука о привременом постављању мањих монтажних објеката и ureђаја на територији општине Бачка Паланка („Сл. лист Општине Бачка Паланка“, број 27/2017)	Коришћење јавне површине за постављање мањих монтажних објеката и ureђаја	Одобрење надлежног органа	Континуирано	Корисници/закупци јавне површине

<b>Правни основ</b>	<b>Делатност/ активност</b>	<b>Предмет/ обухват</b>	<b>Надзорни субјект</b>	<b>Период/ учесталост</b>	<b>Ризик</b>
Одлука о паркирању („Сл. лист Општине Бачка Паланка“ број 35/2017 и 39/2017)	Управљање и одржавање јав. паркиралишта	ЈКП „Комуналпројект“	Континуирано		
	Паркирање на јав.зеленим површинама, игралиштима	Власници/возачи возила	Континуирано		
	Одлука о радном времену објекта у којима се обавља утоститељска делатност на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 21/2017)	Придржавање прописаног радног времена	Физичка и правна лица - оснивачи утостигт. дел.	Континуирано	Повећан у стамб. зони насеља
	Одлука о радном времену трговинских и занатских објектата и објекта за приређивање игара на срећу и забавних игара на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 21/2017 и 8/2018)	Придржавање прописаног радног времена	Физичка и правна лица - оснивачи трговинске, занатске дел. и дел. забавних и игара на срећу	Континуирано	Повећан у стамб. зони насеља
	Одлука о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено – пословним зградама („Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 17/2017)		Стамбене заједнице	Континуирано	
	Одлука о држану домаћих животиња и кућних љубимаца на територији општине Бачка Паланка („Сл. лист Општине Бачка Паланка“, број 16/2014 и 14/2017)			Континуирано	Повећан у насељеним местима, (по зонама)

Правни основ	Делатност/ активност	Предмет/ обухват	Надзиранни субјект	Период/ Учесталост	Ризик
Одлука о коришћењу обале и воденог простора на унутр. водама („Сл. лист Општине Бачка Паланка“ број 10/2006)				Повећан у летњем периоду	
Одлука о уређењу, одржавању и коришћењу јавних плажа („Сл. лист Општине Бачка Паланка“ број 5/2009)				Повећан у летњем периоду	
Одлука о подизању и одржавању споменика на територији општине Бачка Паланка („Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 23/2015)	Трговина ван продајног објек. осим даљ. трг.	Одобрење надлежног органа	Лица која имају својство трговца/ Нерегистровани субјект	Континуирано	Повећан у околини пијаце
Закон о трговини („Сл. гласник РС“, број 53/2010 и 10/2013)	Истицање и придрж. радног времена и истич пословног имени	Поштовање прописа о радном времену	Лица која имају својство трговца	Континуирано	Повећан у току летње сезоне
Закон о становљу и одржавању зграда („Службени гласник РС“ број 104/2016)	Регистрација стамб. заједнице и избор и регистрација управника	Решење о упису у Регистар стамб. заједница	Стамбена заједница	Континуирано	
	Испуњавање прописаних обавеза и дужности	Кућни ред	Власници посебних и самостalних делова зграде	Континуирано	
	Испуњавање прописаних обавеза и дужности	Правила власника	Управник/одговорно лице	Континуирано	

### III Предлози за унапређење рада

За унапређење ефикасности и ефективности у обављању инспекцијских послова, потребно је:

1. усклађивање подзаконских и законских прописа
2. побољшање сарадње и комуникације органа управе
3. побољшање техничке опремљености
4. ажурирана и савремена интернет страница

Гаранција за остваривање самосталности и одговорности инспектора су, поред материјалне сигурности, систематски планирана обука и континуирано стручно усавршавање.

Закон о инспекцијском надзору прописује да инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају право и обавезу да похађају обуке и друге облике стручног усавршавања за обављање инспекцијског надзора, те да су инспекције дужне да системски и континуирано планирају обуке и друге облике стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора према потребама инспекције, на основу општих и посебних програма којима се одређују облици и садржина обука и других облика стручног усавршавања.

Код планирања ресурса потребно је водити рачуна да се време, материјални, технички и људски ресурси инспекције беспотребно не троше на ризике ниског степена, пропусте и грешке малог степена штетности, већ да се усмеравају на ризике већег степена, који прете да проузрокују озбиљнију штету.

Тежња за контролом свих пропуста и свих ризика у пракси води у своју супротност и заштићена добра, права и интереси, у стварности, остају без ваљане заштите.

Комунални инспектори

Драгана Завалић

Мирјана Јагодић

Радислав Рачић

Ђорђе Радовић

