



CRNA GORA
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

**Metodologija analize rizika
u vršenju inspekcijskog nadzora, shodno odredbama Zakona
o inspekcijskom nadzoru, sa ciljem proaktivnog djelovanja u
prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela
sa obilježjima korupcije**

Podgorica, jun 2015. godine

SADRŽAJ

I UVOD	2
II REFORMA INSPEKCIJSKOG SISTEMA	3
III INSPEKCIJSKI NADZOR.....	4
1. Pojam i načela.....	4
2. Obaveze i ovlašćenja inspektora	5
3. Upravne mjere i radnje	6
IV ORGANIZOVANJE INSPEKCIJSKOG NADZORA	7
V ANALIZA RIZIKA U POJEDINIM UPRAVNIM OBLASTIMA.....	8
1. Uređenje prostora i izgradnja objekata	9
2. Javne nabavke	22
3. Zaštita zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma.....	27
VI REDEFINISANJE PRAVNOG OKVIRA	57
VII ZAKLJUČAK.....	59

I UVOD

Antikorupcijske strategije mogu biti djelotvorne, između ostalog, ukoliko se dobro uspostave metodologije analize rizika u vršenju inspekcijskog nadzora, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije, kako bi se spriječila neformalna društvena pravila kojima se sugerije prihvatljivost korupcije u svakodnevnom životu, kao i izigravanje pravnog okvira.

Prema definiciji Konvencije Ujedinjenih Nacija "korupcija je jednako štetna pojava u društvima na svim nivoima razvoja koja razara supstancu svake države, pa je njeno suzbijanje do granice prihvatljivosti prema standardima svijeta u kome živimo, uslov bez koga se država ne može legitimisati kao država vladavine prava".¹ Građanskopravna Konvencija pak kaže: "Korupcija je podmićivanje i svako drugo ponašanje lica kojima su povjerene odgovornosti u javnom ili privatnom sektoru, a kojima se krše dužnosti koje proizilaze iz njihovog statusa službenog lica, privatno zaposlenog lica, nezavisnog agenta ili drugog odnosa te vrste i ima za cilj pribavljanje nedozvoljene koristi bilo koje vrste za sebe ili za druge".² Treba naglasiti da korupcija nije samo mito već je to odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Neki autori određuju korupciju kao "narušavanje pravilnosti upravnog rada/profesionalnog posloводства, čiji je podsticaj protivpravni ekonomski odnos između davaoca i primaoca mita. Njemačka Savezna kriminalistička uprava koristi komplikovanu definiciju, po kojoj, dijelom u parafrazi, korupcija ima sljedeće odlike: to je zloupotreba službenog položaja (u javnom ili privatnom sektoru) ili političke funkcije; koju odgovorno lice vrši radi sopstvene koristi ili radi pribavljanja koristi za drugoga; i to na štetu zajednice (korupcija u javnom sektoru) ili preduzeća (korupcija u privatnom sektoru)".³ Krivični zakonik Crne Gore u trideset četvrtoj glavi pod nazivom "Krivična djela protiv službene dužnosti" propisuje sljedeća krivična djela: zloupotreba službenog položaja; nesavjestan rad u službi; protivzakonita naplata i isplata; prevara u službi; pronevjera; posluga; sitna prevara u službi, pronevjera i posluga; protivzakoniti uticaj; navođenje na protivzakoniti uticaj; primanje mita i davanje mita.⁴

Imajući u vidu potrebu jačanja vladavine prava, koja je i u funkciji ostvarivanja strateških ciljeva Crne Gore na spoljnopolitičkom planu (evropske i evroatlanske integracije), borba protiv korupcije se nalazi u vrhu prioriternih zadataka i Uprave za inspekcijske poslove (u daljem tekstu Uprava). Uprava, polazeći od nadležnosti njenih inspekcija, kao i programskih dokumenata Vlade Crne Gore, ostvaruje aktivnosti koje neposredno i

¹ OSCE „Analiza rizika korupcije u Crnoj Gori u oblastima javnih nabavki, urbanizma, prostornog planiranja, katastra, upisa i prometa nekretnina“, Podgorica novembar 2011. godine, str.4

² Građanskopravna Konvencija o korupciji, Strazbur, novembar 1999. godine, str.24

³ Dr Michael Bock „Borba protiv korupcije-iskustva i poređenja“, Institut za uporedno pravo priređivač dr Jovan Ćirić, Beograd 2013.godine, "O uzrocima korupcije i njenoj neminovnosti u savremenom društvu", str.12

⁴ Krivični zakonik Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06, "Sl. list Crne Gore", br. 40/08, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15), Glava trideset četvrta krivična djela protiv službene dužnosti, član 416-424

posredno doprinose realizaciji postavljenih ciljeva u borbi protiv korupcije. Potporu zakonitom vršenju ovlaštenja inspektora daju i mjere i aktivnosti koje Uprava sprovodi kako bi se ujednačila inspekcijska praksa (izrada uputstava, smjernica za postupanje, instrukcija, preporuka i sličnih akata i dokumenata, razmjena iskustava između inspekcija Uprave iz različitih upravnih oblasti, privrednim subjektima i njihovim asocijacijama, NVO, građanima i medijima, kao i saradnja sa nadležnim organima iz zemalja EU i međunarodnim organizacijama i asocijacijama).

Cilj ove metodologije je da na osnovu analize stanja u pojedinim upravnim oblastima (uređenje prostora i izgradnja objekata, javne nabavke i zaštita zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma) identifikuje rizike od korupcije, kao i da na osnovu iskustava iz prakse nadzora svojih inspekcija formuliše preporuke za predupređivanje rizika od korupcije u navedenim oblastima.

II REFORMA INSPEKCIJSKOG SISTEMA

U skladu sa Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016, kojom su utvrđeni osnovi za centralizaciju inspekcijskog nadzora u jedan organ državne uprave, polovinom 2012. godine uspostavljena je Uprava. Vrijednost različitih iskustava preuzetih sa inspekcijama sobom nosi poseban izazov za dalje unapređivanje metoda rada i podizanje efikasnosti inspekcijskog nadzora i efektivnosti mjera koje inspektori preduzimaju u slučaju utvrđivanja nepoštovanja propisa. Posebno je od koristi što Uprava ima mogućnost da upoređujući različite prakse, najbolju od njih pretvara u pravilo za postupanje svih, i tako sa logistikom sa jednog mjesta, usvaja dobru praksu inspekcijskog nadzora zemalja EU, i ujednačava postupanje inspektora Uprave. Uprava je od ministarstava i drugih organa u prvoj fazi objedinjavanja inspekcija preuzela 251 inspektora, koji propisane nadležnosti ostvaruju u okviru 24 inspekcije, i to: Tržišna, Elektroenergetska, Termoenergetska, Rudarsku, Geološku, Inspekciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Inspekciju za usluge informacionog društva, Inspekciju rada, Inspekciju za turizam, Građevinsku, Inspekciju zaštite prostora, Inspekciju za urbanizam, Inspekciju za stanovanje, Zdravstveno-sanitarnu, Poljoprivrednu, Metrološku, Ekološku, Inspekciju za vode, Inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja, Inspekciju morskog ribarstva, Veterinarsku, Fitosanitarnu, Inspekciju za igre na sreću i Inspekciju za javne nabavke.

U drugoj fazi objedinjavanja, početkom 2015. godine, u okviru Uprave našlo se još pet inspekcija, i to: Prosvjetna, Inspekcija za kulturno dobro, Inspekcija za kulturnu baštinu, Inspekcija za sport i Inspekcija za arhivsku djelatnost.

Dakle, sada u Upravi imamo ukupno 29 inspekcija sa 257 inspektora, a ukupan broj zaposlenih je 298, što je u odnosu na broj sistematizovanih (374) manje za 76 izvršilaca.

U toku je uspostavljanje još jedne inspekcija (sa četiri inspektora) čija nadležnost će biti oblast socijalne i dječje zaštite, dok se uspostavljanje Inspekcije za ugljovodonike i Geodetske inspekcije očekuje u narednom periodu.

III INSPEKCIJSKI NADZOR

1. Pojam i načela

Inspekcijski nadzor je oblik upravnog nadzora, koji sprovode inspektori, kao službenici sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima, u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, propisima kojima su uređene pojedine upravne oblasti i drugim propisima.

Inspekcijski nadzor vrši se u oblastima određenim zakonom kod fizičkih lica, nevladinih organizacija, privrednih društava i drugih oblika obavljanja privrednih djelatnosti, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica, državnih organa i službi, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i službi opštine, Glavnog grada, Prijestonice i drugih oblika lokalne samouprave.

Inspekcijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i preduzimanja upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i obezbijedi pravilna primjena propisa.⁵

Načela inspekcijskog nadzora ⁶

- Načelo preventivnosti - u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora;
- Načelo srazmjernosti - inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora preduzima one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način za subjekat nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora;
- Načelo javnosti - inspekcijski nadzor je javan. Kada je u pitanju zaštita života i zdravlja fizičkih lica ili teže narušavanje javnog interesa, inspekcijski organ je dužan da obavijesti javnost o činjeničnom stanju i nepravilnostima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora;
- Načelo samostalnosti - inspektor je samostalan u vršenju inspekcijskog nadzora, u okviru prava i dužnosti koje su utvrđene zakonom i drugim propisom;
- Načelo zaštite javnog interesa - inspektor vrši inspekcijski nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i interesa pravnih i fizičkih lica kada je to u skladu sa javnim interesom. Postupak inspekcijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti. Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora;
- Načelo istine - inspektor, po službenoj dužnosti, utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze u postupku inspekcijskog nadzora. Subjekt nadzora, u postupku

⁵ Zakon o inspekcijskom nadzoru, ("Sl. list RCG", br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014, 11/15 od 12.03.2015), čl. 3 i 4

⁶ Zakon o inspekcijskom nadzoru, čl. 6 - 12

inspekcijskog nadzora, može da predlaže i podnosi dokaze u cilju utvrđivanja potpunog i pravilnog činjeničnog stanja;

- Načelo supsidijarnosti - pojedina pitanja inspekcijskog nadzora mogu se urediti posebnim propisom. U vršenju inspekcijskog nadzora, na pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom ili posebnim propisom, supsidijarno se primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.

2. Obaveze i ovlašćenja inspektora ⁷

2.1. Obaveze inspektora

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je naročito obavezan da:

- 1) razmotri inicijativu za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora i o tome obavijesti podnosioca inicijative;
- 2) obavijesti odgovorno lice subjekta nadzora o početku obavljanja inspekcijskog pregleda, osim ako smatra da bi obavještenje umanjilo efikasnost inspekcijskog nadzora;
- 3) ukaže subjektu nadzora na prava koja može koristiti u postupku inspekcijskog nadzora;
- 4) vodi evidencije o izvršenim inspekcijskim pregledima, kao i druge propisane evidencije;
- 5) postupa zakonito, blagovremeno i u skladu sa etičkim kodeksom državnih službenika.

2.2. Ovlašćenja inspektora

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima ovlašćenja da:

- 1) pregleda: objekte i prostorije, zemljište, opremu i uređaje, sredstva rada i druge predmete, proizvode koji se stavljaju u promet, robu u prometu, vršenje prometa robe i pružanje usluga, poslovne knjige, evidencije i registre, ugovore, javne isprave i drugu poslovnu dokumentaciju;
- 2) utvrđuje identitet subjekta nadzora i drugih lica;
- 3) uzima izjave od subjekta nadzora i drugih lica;
- 4) uzima uzorke koji su potrebni za utvrđivanje činjeničnog stanja;
- 5) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji radi obezbjeđenja vršenja nadzora;
- 6) privremeno oduzme dokumentaciju, predmete i druge stvari koje su neophodne radi utvrđivanja činjeničnog stanja;
- 7) zabrani vršenje određenih radnji;

⁷ Zakon o inspekcijskom nadzoru, ("Sl. list RCG", br. 39/03 od 30.06.2003, 76/09 od 18.11.2009, 57/11 od 30.11.2011, 18/14 od 11.04.2014, 11/15 od 12.03.2015), član 13,14 i 15

- 8) obezbijedi izvršenje naloženih mjera;
- 9) preduzima i druge propisane mjere kojima se obezbjeđuje vršenje inspekcijskog nadzora.

2.3. Obaveze i ovlašćenja u otklanjanju nepravilnosti

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je ovlašten i obavezan da subjektu nadzora:

- 1) ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;
- 2) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi;
- 3) privremeno zabrani vršenje djelatnosti i drugih radnji;
- 4) privremeno oduzme predmete ili sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo, do okončanja tog postupka;
- 5) izreče novčane kazne, u skladu sa zakonom i drugim propisom;
- 6) izda prekršajni nalog;
- 7) podnese krivičnu ili drugu odgovarajuću prijavu;
- 8) vrši druga ovlašćenja i obaveze u skladu sa propisima.

Ovlašćeni inspektor može podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

3. Upravne mjere i radnje⁸

Kad se u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje:

- 1) naredi otvaranje, odnosno zatvaranje objekta ili prostorije;
- 2) naredi obustavu gradnje, odnosno izvođenje radova;
- 3) naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta i uklanjanje stvari sa određenog prostora;
- 4) naredi povlačenje robe iz prometa, odnosno stavljanje robe u promet;
- 5) naredi oduzimanje ili uništenje stvari, roba i drugih proizvoda, kao i životinja;
- 6) zabrani korišćenje prostora, sredstava rada, opreme, pogona, uređaja, poslovnih i drugih objekata, prevoznih i drugih sredstava;
- 7) zabrani raspolaganje novčanim sredstvima sa poslovnog računa;
- 8) zabrani proizvodnju, upotrebu ili promet robe ili pružanje usluga;
- 9) zabrani kretanje lica na određenom prostoru, kada postoji opasnost ugrožavanja života i zdravlja fizičkih lica;
- 10) zabrani vršenje bilo koje radnje kojom se ugrožava životna sredina, imovina, ili se dovodi u opasnost život ili zdravlje fizičkih lica;

⁸ Zakon o inspekcijskom nadzoru, čl. 16

- 11) do odluke nadležnog organa, oduzme predmete, opremu, sredstva rada i druga sredstva kojima je učinjeno neko kažnjivo djelo;
- 12) oduzme ostvarenu imovinsku korist, do odluke nadležnog organa;
- 13) naredi i preduzimanje drugih mjera kojima se obezbjeđuje otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u skladu sa posebnim propisima.

Mjere i radnje iz stava 1. ovog člana traju dok se ne otklone nepravilnosti, odnosno dok traju okolnosti zbog kojih su izrečene.

Inspektor može preduzeti, istovremeno, i više upravnih mjera ili radnji kada to nalaže javni interes ili svrha i cilj nadzora.

IV ORGANIZOVANJE INSPEKCIJSKOG NADZORA

Polazeći od cilja inspekcijskog nadzora, u sprovođenju istog od strane inspekcija Uprave, akcenat je dat na:

- planiranje nadzora na osnovu analize rizika;
- preventivno i korektivno djelovanje;
- uspostavljanje detaljnih i konzistentnih procedura;
- zajedničke kontrole od strane različitih inspekcija u cilju racionalizacije korišćenja resursa i efikasnosti nadzora, ali i smanjenja opterećenja za subjekte kontrole;
- izvještavanje o inspekcijskim pregledima putem standardizovanih obrazaca.

U vršenju nadzora inspektori se pridržavaju sljedećih postulata:

- usmjeravanje pažnje prema nepravilnostima koje su veća prijetnja za javni interes i koje mogu imati veće štetne posljedice za ljude, imovinu i okolinu;
- inspekcijski pregled bez odugovlačenja, ali vodeći računa da to ne ide na štetu zakonitosti;
- vođenje inspekcijskog pregleda na način da se u što manjoj mjeri ometa rad subjekta nadzora (provjera podataka i dokumenata neophodne za utvrđivanje materijalne istine u cilju donošenja zakonite odluke u postupku nadzora);
- transparentne procedure rada koje pokrivaju sve faze u inspekcijskom postupku, polazeći od specifičnosti pojedinih oblasti inspekcijskog nadzora;
- prioritarno rješavanje inicijativa građana i drugih subjekata - svaka inicijativa primljena na bilo koji od načina i u bilo kojoj drugoj formi (neposredno, pismeno, telefonom) evidentira se i odmah dostavlja na obradu inspektorima; inspektor je dužan o rezultatima nadzora obavijestiti podnosioca inicijative;
- inspekcijski nadzor koji se vrši po posebnom nalogu mora se obaviti najmanje u obimu predviđenom u nalogu, a ukoliko se u toku pregleda pojavi indicija da

subjekat krši i druge propise, inspektor je obavezan proširiti kontrolu i na te okolnosti;

- primjeren rok za otklanjanje nepravilnosti i usklađivanje poslovanja sa propisima - potrebno je uzeti u obzir težinu prekršaja, njegove posljedice po javni interes i realne okolnosti od kojih zavisi u kojem roku subjekt nadzora može otkloniti nepravilnost;
- kompleksni inspekcijski pregledi u cilju sveobuhvatne kontrole poslovanja subjekta nadzora i racionalnijeg korišćenja radnog vremena;
- kontrolni pregled - u svim slučajevima kada je inspektor naložio mjere za otklanjanje nepravilnosti, zabranio rad ili preduzeo neku drugu upravnu radnju, dužan je pratiti da li se iste poštuju;
- timski rad inspektora i korišćenje efekata sinergije;
- dužnost obavještanja - kada inspektor prilikom inspekcijskog nadzora posumnja u određene nepravilnosti na području izvan rejona za koji je zadužen, (tragom dokumentacije) dužan je o tome odmah obavijestiti pretpostavljenog radi proširenja kontrole, a kada posumnja u nepravilnosti za koje je nadležna druga inspekcija, o tome će obavijestiti tu inspekciju.

Inspekcijskim nadzorom uspostavljenim na navedenim postulatima afirmisani su jednaki uslovi poslovanja zasnovani na poštovanju propisa.

V ANALIZA RIZIKA U POJEDINIM UPRAVNIM OBLASTIMA

Nadzor nad primjenom velikog broja propisa iz različitih upravnih oblasti, koji sprovode inspekcije Uprave i otkrivanje kršenja istih, svakako je u izvjesnoj mjeri i u funkciji suzbijanja koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije.

Kako je već navedeno, shodno Zakonu o inspekcijskom nadzoru i posebnim zakonima, inspektor ima ovlašćenja i obaveze da preduzima propisane upravne mjere i radnje u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, kao i da za počinjene prekršaje izdaje prekršajne naloge i podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka, dok u slučajevima u kojima su se, po njegovoj ocjeni, u radnjama i postupcima subjekta nadzora stekla obilježja bića krivičnog djela, ima ovlašćenje i obavezu (u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku) da podnese krivičnu prijavu nadležnom organu.

U nastavku slijedi analiza rizika u pojedinim upravnim oblastim prikazana u okviru posebno strukturiranog obrasca (Tabela rizika), koji sadrži sljedeće kolone:

- **Segment izložen riziku** – sadrži dio upravne oblasti u kojem se može prepoznati postojanje rizika za pojavu korupcije ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije;
- **Opis segmenta izloženog riziku** – sadrži opis segmenta izloženog riziku shodno zakonu nad kojim inspektor sprovodi inspekcijski nadzor, kao i ovlašćenja inspektora ukoliko su propisana;
- **Mogući rizik** – sadrži opis moguće situacije za nastanak koruptivnih radnji ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije;

- **Stepen rizika** (vjerovatnoća za nastanak koruptivnih radnji ili drugih djela sa obilježjima korupcije u segmentu izloženom riziku): nizak, srednji i visok;
- **Moguća posljedica** – sadrži opis štetnosti moguće posledice prouzrokovane koruptivnim radnjama ili nekim drugim radnjama sa obilježjima korupcije;
- **Proaktivno djelovanje u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije (skraćeno u tabeli: Proaktivno djelovanje)** – sadrži opis predloženih/preduzetih mjera od strane inspektora koje su u funkciji smanjenja rizika od pojave koruptivnih radnji ili nekih drugih radnji sa obilježjima korupcije, odnosno konstataciju da ne postoji mogućnost proaktivnog djelovanja;
- **Problemi u proaktivnom djelovanju u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije (skraćeno u tabeli: Problemi u proaktivnom djelovanje)** – sadrži opis problema koji se u toku inspekcijskog nadzora javljaju i mogu spriječiti proaktivno djelovanje;
- **Cilj proaktivnog djelovanja (skraćeno u tabeli: Cilj)** – sadrži rezultate koji se žele ostvariti.

U uvodu Tabele rizika navedene su: upravne oblasti, naziv inspekcije, zakonski okvir koji uređuje predmetnu upravnu oblast, kao i ovlašćenja i upravne mjere i radnje inspektora.

1. Uređenje prostora i izgradnja objekata

1.1. Inspekcija za urbanizam

Zakonski okvir

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list Crne Gore", br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13, 33/14)

Ovlašćenja inspektora za urbanizam

Inspektor za urbanizam obavezan je da provjerava, naročito:

- 1) da li se planski dokument izrađuje u skladu sa ovim zakonom;
- 2) da li je planski dokument donijet u skladu sa ovim zakonom;
- 3) da li privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik, odnosno strano pravno lice ispunjava uslove za izradu planskog dokumenta propisane ovim zakonom;
- 4) da li je separat sačinjen, odnosno da li su urbanističko-tehnički uslovi izdati u skladu sa planskim dokumentom;
- 5) da li je parcelacija zemljišta prenesena na teren od strane organa uprave nadležnog za poslove katastra u skladu sa važećim planskim dokumentom;
- 6) da li je idejni, odnosno glavni projekat na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola izrađen, odnosno revidovan u skladu sa planskim dokumentom i urbanističko-tehničkim uslovima;

- 7) da li su građevinska i regulaciona linija, odnosno nivelacione kote prenijete na teren na osnovu planskog dokumenta, odnosno urbanističko-tehničkih uslova, podataka iz građevinske dozvole i glavnog projekta;
- 8) da li su odobrenje i urbanističko-tehnički uslovi za postavljanje objekata privremenog karaktera izdati u skladu sa planom objekata privremenog karaktera i propisanim uslovima.

Upravne mjere i radnje inspektora za urbanizam

Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis inspektor za urbanizam dužan je da:

- 1) upozori organ nadležan za donošenje odluke o izradi planskog dokumenta, ako utvrdi da se planski dokument izrađuje suprotno ovom zakonu, odnosno pokrene postupak za ocjenu zakonitosti te odluke;
- 2) zabrani izradu planskog dokumenta, ako utvrdi da privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik, odnosno strano pravno lice ne ispunjava uslove za izradu planskih dokumenata propisane ovim zakonom;
- 3) predloži organu uprave oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, odnosno preduzetniku koje ne ispunjava uslove propisane ovim zakonom za izradu planskih dokumenata ili obavlja poslove suprotno odredbama ovog zakona koje se odnose na poslove za koje je licenca izdata;
- 4) predloži organu uprave poništenje ovjere licence stranog lica, ako obavlja poslove suprotno odredbama ovog zakona koje se odnose na poslove za koje je licenca ovjerena;
- 5) naloži organu uprave, odnosno organu lokalne uprave da separat, odnosno urbanističko-tehničke uslove uskladi sa planskim dokumentom, zabrani njihovu upotrebu i o tome obavijesti imaoca urbanističko-tehničkih uslova;
- 6) upozori organ nadležan za donošenje planskog dokumenta da taj dokument nije donijet u skladu sa zakonom;
- 7) predloži Ministarstvu pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti planskog dokumenta, ako utvrdi da nije donijet u skladu sa zakonom;
- 8) predloži organu uprave, odnosno organu lokalne uprave da poništi rješenje o izdavanju građevinske dozvole, ako ustanovi da su idejni, odnosno glavni projekat na osnovu kojih je izdata građevinska dozvola izrađeni suprotno planskom dokumentu i/ili urbanističko-tehničkim uslovima;
- 9) predloži organu uprave oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, preduzetniku, vodećem i odgovornom projektantu koji je izradio, odnosno revidovao projekat suprotno planskom dokumentu i/ili urbanističko-tehničkim uslovima;
- 9a) podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica i odgovornog službenog lica i rukovodioca u organu, odnosno pravnom licu, ukoliko utvrdi da su urbanističko-tehnički uslovi za izradu tehničke dokumentacije za izgradnju objekta, odnosno odobrenje i/ili urbanističko-tehnički uslovi za postavljanje objekta privremenog karaktera izdati suprotno planskom dokumentu, odnosno planu objekata privremenog karaktera;

- 9b) predloži organu uprave oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, preduzetniku, odgovornom planeru ili planeru ako utvrdi da se planski dokument ne izrađuje u skladu sa ovim zakonom;
- 10)privremeno zabrani vršenje djelatnosti, ako privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik, odnosno strano pravno lice ne ispunjava uslove iz čl. 35, 36 i 37 ovog zakona;
- 11)naredi otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u odobrenju ili urbanističko-tehničkim uslovima o postavljanju objekata privremenog karaktera iz člana 116 ovog zakona;
- 12)zabrani postavljanje privremenog objekta ako se ne vrši u skladu sa odobrenjem iz člana 116 ovog zakona i planom;
- 13)naredi rušenje, odnosno uklanjanje privremenog objekta, ukoliko se njegovo postavljanje vrši pored zabrane iz tačke 12 ovog člana.

TABELA RIZIKA

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Program uređenja prostora	Vlada, odnosno skupština lokalne samouprave donosi jednogodišnji program uređenja prostora. Program se donosi na osnovu izvještaja o uređenju prostora iz prethodne godine i sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjene i dopune postojećih planskih dokumenata i mjera od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata. Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata nijesu propisana ovlašćenja inspektora da vrši kontrolu zakonitosti donošenja odluke o pristupanju izradi ili izmjeni planskog dokumenta u odnosu na Program uređenja prostora.	U praksi se može desiti da potencijalni investitor želi da promijeni namjenu prostora koja je definisana Planom višeg reda. Da bi se izvršila prenamjena prostora potrebna je izrada/izmjena i dopuna planskog dokumenta. Skupština lokalne samouprave donosi odluku o izradi/izmjeni i dopuni planskog dokumenta, iako Programom uređenja prostora to nije predviđeno.	Srednji	Definisanje namjene prostora prema želji investitora, a u suprotnosti sa namjenom istog iz postojećeg Plana, čije izmjene i dopune nijesu predviđene Programom uređenja prostora.	Nijesu propisana ovlašćenja inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je izmijeniti Zakon u smislu propisivanja ovlašćenja inspektora za urbanizam da stavi van snage odluku o pristupanju izradi/izmjeni i dopuni planskog dokumenta koja je donesena mimo Programa uređenja prostora.	Urbanizacija prostora u skladu sa Programom uređenja prostora i Planovima višeg reda.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
2	Bliži sadržaj planskog dokumenta	Pravilnikom o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta/kriterijumima namjene površina/elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima, propisuje se bliži sadržaj i forma planskog dokumenta, kategorije i kriterijumi namjene površina, elementi urbanističke regulacije, jedinstveni grafički simboli i ostali sadržaj državnih i lokalnih planskih dokumenata.	U praksi se može desiti da planski dokument koji je sastavljen od tekstualnog i grafičkog dijela različito definiše urbanističke smjernice kroz tekstualni i grafički dio plana (zbog nepreciznih odredbi Pravilnika), što dovodi do različitog tumačenje i primjene urbanističkih smjernica od strane službenih lica koja sprovode planski dokument.	Visok	Različito definisanje i tumačenje smjernica u tekstualnom i grafičkom prilogu Plana dovodi do urbanizacije prostora mimo osnovnih smjernica iz Plana.	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je izmijeniti Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta/kriterijumima namjene površina/elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima u smislu jasno definisanih urbanističkih smjernica.	Sprječavanje različitog definisanja i tumačenja urbanističkih smjernica u planskom dokumentu radi izgradnje objekata po planskom dokumentu.
3	Javna rasprava u vezi sa donošenjem planskog dokumenta	Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata je propisano da Vlada, odnosno izvršni organ lokalne samouprave stavlja nacrt planskog dokumenta na javnu raspravu, koja traje od 15 do 30 dana od dana objavljivanja. Nosilac pripremnih poslova dužan je da sačini izvještaj o javnoj raspravi i da ga dostavi obrađivaču, koji	U praksi se može desiti da nosilac pripremnih poslova ne evidentira precizno primjedbe na plansko rješenje date od strane vlasnika zemljišta na nacrt planskog dokumenta, čime se ostavlja prostor za koruptivne radnje na relaciji planer-vlasnik zemljišta, a u cilju	Visok	Planer selektivno razmatra primjedbe koje su vlasnici zemljišta dali na nacrt planskog rješenja sa javne rasprave. Prilagođavanje planskog rješenja pojedinim vlasnicima	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja od strane inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati: - pravni osnov za donošenje podzakonskog akta koji će definisati način i sadržinu vođenja evidencije primjedbi sa javne rasprave na predloženo plansko rješenje; - ovlaštenje inspektora da vrši nadzor nad načinom i sadržinom vođenja evidencije primjedbi na dato plansko rješenje, kao i kaznenu mjeru u slučaju	Namjensko korišćenje zemljišta u zahvatu planskog dokumenta.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		primjedbe i sugestije, na odgovarajući način, ugrađuje u planski dokument. Planer je obavezan da vlasniku zemljišta da odgovor na njegove primjedbe na plansko rješenje sa javne rasprave. Inspektor za urbanizam nema ovlaštenja da vrši kontrolu na uvrštene/neuvrštene primjedbe na nacrt planskog dokumenta od strane planera.	planiranja objekta po želji vlasnika zemljišta. Nositelj pripremnih poslova navedeno neprecizno evidentiranje može izvršiti i sa namjerom da se ostavi prostor za koruptivne radnje na relaciji nosilac pripremnih poslova-planer-vlasnik zemljišta.		zemljišta, a na štetu okolnih vlasnika zemljišta u pogledu korišćenja njihovog zemljišta.		vođenja evidencije protivno podzakonskom aktu.	
4	Izdavanje urbanističko-tehničkih uslova na osnovu planskog dokumenta	Organ uprave, odnosno organ lokalne uprave dužan je da, u roku od sedam dana od dana objavljivanja planskog dokumenta, formira sajt na kome će zainteresovanim licima biti dostupni urbanističko-tehnički uslovi. Shodno Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata, inspekcija za urbanizam vrši kontrolu usklađenosti izdatih urbanističko-tehničkih uslova sa planskim dokumentom. Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor je dužan da naloži organu uprave, odnosno	U praksi se može desiti da se definisane urbanističke smjernice u planskom dokumentu, kroz tekstualni i grafički prilog, razlikuju. Neprecizno definisane urbanističke smjernice u planskom dokumentu ostavljaju mogućnost različitog tumačenja smjernica od strane službenih lica pri propisivanju urbanističko-tehničkih uslova. Time se ostavlja prostor za korupciju na relaciji	Visok	Različita primjena smjernica iz planskog dokumenta na vlasnike zemljišta u istoj zoni, što dovodi do građenja objekata sa različitim urbanističkim parametrima.	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku – potrebno je Zakonom propisati da inspektor daje saglasnost na urbanističko-tehničke uslove prije upotrebe od strane investitora, čime bi se otklonio problem pravne nedjelotvornosti i nesvrishodnosti ovlaštenja inspektora da podnosi prijedlog za poništaj građevinske dozvole. Nedovoljan broj inspektora.	Propisivanje urbanističko-tehničkih uslova u skladu sa smjernicama planskog dokumenta u cilju planske izgradnje.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		organu lokalne uprave da urbanističko-tehničke uslove uskladi sa planskim dokumentom, zabrani njihovu upotrebu i o tome obavijesti imaoca urbanističko-tehničkih uslova.	službeno lice-investitor-projektant-revident.					
5	Objekti privremenog karaktera u prostornom planu posebne namjene	Na području prostornog plana posebne namjene mogu se postavljati objekti privremenog karaktera, u skladu sa zakonom. Lokacije i objekti određuju se planom objekata privremenog karaktera koji se donosi za period od tri godine. Plan donosi Ministarstvo, po pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove turizma i zaštite životne sredine, lokalne samouprave, kao i preduzeća osnovanog za upravljanje područjem posebne namjene za koje se plan donosi. Urbanistička inspekcija nema ovlaštenja za kontrolu izrade plana objekata privremenog karaktera.	U praksi se može desiti da se kroz Plan privremenih objekata planiraju i objekti koji se, sa aspekta struke, zbog svoje namjene i materijala od kojih su sagrađeni moraju planirati planskom dokumentacijom.	Visok	Neplanska izgradnja objekata u zaštićenom prostoru koji ugrožavaju i uništavaju to područje. Smanjenje budžetskih prihoda lokalne samouprave.	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom: - definisati izraz privremeni objekat; - predvidjeti da se saglasnost na Plan objekata privremenog karaktera može dati uz prethodno mišljenje urbanističkog inspektora.	Očuvanje prostora posebne namjene - postavljanje i montaža objekata koji se lako uklanjaju sa područja prostora posebne namjene.

1.2. Inspekcija za građevinarstvo

Zakonski okvir

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list Crne Gore", br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13, 33/14)

Ovlašćenja inspektora

Inspektor za građevinarstvo je obavezan da provjerava, naročito:

- 1) da li je investitor započeo pripremne radove za građenje objekta u skladu sa ovim zakonom (čl. 104 i 104a);
- 2) da li je investitor prijavio početak građenja objekta u skladu sa članom 105 ovog zakona;
- 3) da li se građenje objekta vrši u skladu sa revidovanim glavnim projektom;
- 4) da li je revidovani glavni projekat izrađen saglasno idejnom projektu za koji je izdata građevinska dozvola;
- 5) da li su ispunjeni uslovi za građenje objekta, odnosno izvođenje pojedinih radova na objektu iz člana 106, 107, 108 i 114 ovog zakona;
- 6) da li se na gradilištu nalazi sva dokumentacija u skladu sa članom 112 ovog zakona;
- 7) da li se građenje objekta vrši prema propisima za izgradnju objekata i važećim propisima o tehničkim mjerama, normativima i standardima u građevinarstvu;
- 8) da li građevinski materijali i prefabrikovani elementi koji se ugrađuju odgovaraju propisima i standardima, te da li su izvođač i investitor za njih pribavili potreban atest, odnosno da li vrše propisana ispitivanja materijala i elemenata;
- 9) da li je za izgrađeni objekat, odnosno izvedene radove nadležni organ izdao upotrebnu dozvolu;
- 10) da li postojeći objekat, zbog fizičke dotrajalosti ili drugih uzroka, predstavlja opasnost po život ljudi, bezbjednost saobraćaja, susjedne objekte i okolinu.

Upravne mjere i radnje

Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor za građevinarstvo dužan je da:

- 1) naredi zatvaranje gradilišta, ako se pripremni radovi ne izvode u skladu sa članom 104 stav 2 i članom 104a stav 2 ovog zakona;
- 2) zabrani građenje objekta ako se izgradnja objekta ne vrši u skladu sa revidovanim glavnim projektom i naredi usklađivanje izvedenih radova, u skladu sa glavnim projektom, u određenom roku;
2a) zabrani građenje objekta ako revidovani glavni projekat nije u skladu sa idejnim projektom na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola i naredi usklađivanje glavnog projekta sa idejnim projektom;
- 3) naredi rušenje, odnosno uklanjanje objekta i vraćanje zemljišta u prvobitno stanje, ako:
- 4) se izgradnja objekta vrši i pored zabrane iz tač. 2 i 2a ovog stava;

- 5) ako investitor u ostavljenom roku ne uskladi izvedene radove sa revidovanim glavnim projektom;
- 6) utvrdi nedostatke pri izgradnji objekta koji predstavljaju opasnost za stabilnost objekta, bezbjednost života ljudi i sl., a isti se ne mogu otkloniti.
- 7) zabrani korišćenje objekta za koji nije izdata upotrebna dozvola;
- 8) naredi uklanjanje objekata privremenog karaktera koje investitor nije uklonio u roku od 30 dana od dana završetka radova;
- 9) naredi rušenje, odnosno uklanjanje objekta koji zbog dotrajalosti ili drugih razloga predstavlja opasnost po život ljudi, bezbjednost saobraćaja, susjedne objekte i okolinu, izuzev ako je objekat proglašen spomenikom kulture;
- 10) predloži organu uprave, odnosno organu lokalne uprave da poništi rješenje o izdavanju upotrebne dozvole, ukoliko je izdata suprotno zakonu;
- 11) privremeno zabrani vršenje djelatnosti, ako privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik ne ispunjava uslove iz čl. 106, 107 i 114 ovog zakona ili obavlja poslove suprotno odredbama ovog zakona koje se odnose na poslove za koje je licenca izdata;
- 12) predloži organu uprave oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, odnosno preduzetniku koje ne ispunjava uslove propisane ovim zakonom za izradu tehničke dokumentacije, građenje objekata i izvođenje pojedinih radova na građenju objekata ili obavlja poslove suprotno odredbama ovog zakona koje se odnose na poslove za koje je licenca izdata;
- 13) predloži organu uprave poništenje ovjere licence stranog lica, ako obavlja poslove suprotno odredbama ovog zakona koje se odnose na poslove za koje je licenca ovjerena.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Opis rizika	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Izvođenje radova u skladu sa revidovanim glavnim projektom	Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano je da se glavni projekat izrađuje za potrebe izdavanja građevinske dozvole, kao i za građenje objekta. Inspektor za građevinarstvo u skladu sa Zakonom ima ovlaštenja da provjerava da li se građenje objekta vrši u skladu sa revidovanim glavnim projektom i izdatom građevinskom dozvolom. Izvođač radova je dužan da izvodi radove prema građevinskoj dozvoli i glavnom projektu. Ukoliko izvođač radova izvodi radove na izgradnji objekta, koji nijesu u skladu sa revidovanim glavnim projektom, nadzorni organ (koga je investitor dužan angažovati) dužan je, bez odlaganja, o tome obavjestiti investitora, a nepostupanje u skladu sa navedenim je propisano kao prekršaj. Inspektor je dužan da investitoru zabrani građenje objekta i naredi usklađivanje izvedenih radova, u skladu sa glavnim projektom u određenom roku.	U praksi se može desiti da se, zbog postojanja koruptivnih radnji između investitora, izvođača radova i nadzornog organa, povećava bruto građevinska površina objekta u odnosu na predmetnu građevinsku dozvolu, odnosno gradi objekat suprotno standardima i tehničkim normativima i normama kvaliteta.	Visok	Devastacija prostora, stabilnost i sigurnost objekta.	Vršenje inspeksijskog nadzora u ranoj fazi izgradnje objekta, kao i kontinuirana kontrola izgradnje objekta u toku izvođenja radova.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati upravnu mjeru za inspektora - predlog za oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, odnosno preduzetniku, glavnom i odgovornom inženjeru za građenje objekta kao i za vršenje stručnog nadzora nad građenjem objekta, ukoliko obavlja poslove suprotno odredbama zakona. Nedovoljan broj inspektora, u odnosu na broj objekata u izgradnji i broj izdatih građevinskih dozvola.	Građenje objekata u skladu sa zakonom, kao i obezbjeđenje sigurnosti i stabilnosti objekta.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Opis rizika	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
2.	Usklađenost revidovanog glavnog projekta sa idejnim projektom za koji je izdata građevinska dozvola	Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano je, da se građenje objekta može započeti na osnovu građevinske dozvole i revidovanog glavnog projekta. Inspektor za građevinarstvo u skladu sa Zakonom ima ovlašćenja da provjerava da li je revidovani glavni projekat izrađen saglasno idejnom projektu za koji je izdata građevinska dozvola. Kad utvrdi da je povrijeđen zakon inspektor je dužan da zabrani građenje objekta ako revidovani glavni projekat nije u skladu sa idejnim projektom na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola i naredi usklađivanje revidovanog glavnog projekta sa idejnim projektom.	U praksi se može desiti da se glavnim projektom, na osnovu kojeg se gradi objekat, zbog postojanja koruptivnih radnji između projektanta i revidenta sa jedne strane i investitora sa druge strane, povećava bruto građevinska površina objekta u odnosu na onu koja je odobrena idejnim projektom na osnovu kojeg je izdata građevinska dozvola.	Srednji	Devastacija prostora. Stabilnost i sigurnost objekta.	Djelovanje inspektora u ranoj fazi izgradnje objekta, radi preduzimanja mjera zabrane radova odmah po utvrđenim odstupanjima.	Nedovoljno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati upravnu mjeru za inspektora - predlog za oduzimanje licence privrednom društvu, pravnom licu, odnosno preduzetniku vodećem i odgovornom projektantu, koji je izradio odnosno revidovao glavni projekat suprotno idejnom projektu na osnovu kog je izdata građevinska dozvola. Nedovoljan broj građevinskih inspektora, u odnosu na broj objekata u izgradnji i broj izdatih građevinskih dozvola.	Izvođenje radova u skladu sa zakonom, kao i obezbjeđenja sigurnosti i stabilnosti samog objekta.

1.3. Inspekcija zaštite prostora

Zakonski okvir

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list Crne Gore", br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13, 33/14)

Ovlašćenja inspektora

Inspektor zaštite prostora provjerava da li je za građenje objekta, odnosno postavljanje privremenog objekta, izdata građevinska dozvola, odnosno odobrenje.

Upravne mjere i radnje inspektora

Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis inspektor zaštite prostora ima obavezu i ovlašćenje da:

- 1) naredi rušenje objekta i vraćanje prostora u prvobitno stanje;
- 2) naredi uklanjanje objekta privremenog karaktera i vraćanje prostora u prvobitno stanje;
- 3) zapečati objekat, odnosno gradilište.

Upravna mjera iz stava 1 tačka 3 ovog člana sprovodi se tako što će se na vidno mjesto objekta, odnosno gradilišta istaći obavještenje "zapečaćeno po nalogu inspektora zaštite prostora".

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Postavljanje objekata privremenog karaktera na području prostornog plana posebne namjene	Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano je da se na području prostornog plana posebne namjene mogu postavljati objekti privremenog karaktera. Lokacije i objekti određuju se Planom objekata privremenog karaktera. Odobrenje i urbanističko-tehničke uslove za postavljanje objekata privremenog karaktera izdaje organ uprave. Inspektor zaštite prostora u skladu sa Zakonom ima ovlašćenja da kontroliše da li je za postavljanje objekta privremenog karaktera izdato odobrenje. Ukoliko investitor izvodi radove na postavljanju ili postavi objekat privremenog karaktera bez prethodno pribavljenog odobrenja nadležnog organa, inspektor zaštite prostora nalaže uklanjanje privremenog objekta i vraćanje prostora u prvobitno stanje ili pečaćenje objekta.	U praksi se može desiti da se, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji službenik organa koji izdaje odobrenje - korisnik prostora posebne namjene, objekti privremenog karaktera na području prostornog plana posebne namjene postavljaju bez odobrenja nadležnog organa.	Visok	Uzurpacija prostora. Smanjenje budžetskih prihoda zbog neplaćanja naknade za korišćenje prostora posebne namjene.	Pojačan inspekcijski nadzor na području prostornog plana posebne namjene.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati prekršajnu odgovornost za lice koje postavlja objekat privremenog karaktera bez odobrenja (kako je to predviđeno za postavljanje objekata privremenog karaktera van zone prostornog plana posebne namjene). Nedovoljan broj inspektora. Nedovoljna budžetska sredstva za izvršenje rješenja.	Postavljanje objekata privremenog karaktera u skladu sa zakonom i na osnovu Plana objekata privremenog karaktera u zoni prostora posebne namjene.

2. Javne nabavke

Inspekcija za javne nabavke Zakonski okvir

Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list Crne Gore", br. 42/11, 57/14)

Ovlašćenja inspektora

Inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu na:

- 1) donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki;
- 2) ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda;
- 3) ispunjenost uslova za pokretanje postupaka javne nabavke;
- 4) sadržaj, objavljivanje, oglašavanje, izmjene i dopune i dostavljanje tenderske dokumentacije;
- 5) sadržaj, način i blagovremenost objavljivanja i dostavljanja pojašnjenja tenderske dokumentacije;
- 6) određivanje i produžavanje rokova za podnošenje i otvaranje ponuda;
- 7) sprovođenje antikorupcijskih mjera i mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javne nabavke;
- 8) vođenje i čuvanje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama;
- 9) primjenu pravila prijema ponuda, izdavanja i obezbjeđivanje dokaza u vezi sa tim;
- 10) primjenu pravila otvaranja ponuda, sačinjavanje, sadržaj i uručivanje, odnosno dostavljanje zapisnika o javnom otvaranju ponuda;
- 11) primjenu pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda;
- 12) primjenu rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca;
- 13) sadržinu odluka naručioca;
- 14) zaključivanje i realizaciju ugovora o javnim nabavkama.

Napomena: Zakonom o javnim nabavkama nijesu propisane posebne upravne mjere i radnje inspektora, što onemogućava vršenje inspekcijskog nadzora u skladu sa propisanim ovlašćenjima, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog zakona (i šire od segmenata Zakona obuhvaćenih narednom tabelom).

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Sačinjavanje tenderske dokumentacije	Zakonom o javnim nabavkama propisano je da tenderska dokumentacija sadrži tehničke karakteristike ili specifikacije, kao obavezni dio tenderske dokumentacije. Propisana su ovlašćenja Inspektoru za javne nabavke da vrši inspekcijski nadzor, pored ostalog, i u odnosu na sadržaj, objavljivanje, izmjene i dopune i dostavljanje tenderske dokumentacije.	U praksi se može desiti da naručilac, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji naručilac-ponuđač, prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije definiše uslove, kriterijume i podkriterijume na način da se favorizuje određeni ponuđač.	Visok	Zloupotreba u postupcima javnih nabavki . Suzbijanje konkurencije. Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.	Pojačan inspekcijski nadzor tenderske dokumentacije objavljene na sajtu Uprave za javne nabavke.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati upravne mjere i radnje inspektora u pogledu sadržine, objavljivanja, izmjena i dopuna te dostavljanja tenderske dokumentacije u odnosu na ovlašćenja iz ovog Zakona. Nedovoljan broj inspektora u odnosu na broj obveznika primjene Zakona.	Suzbijanje zloupotreba u postupcima javnih nabavki Obezbjedivanje konkurentnosti i ekonomičnosti sprovođenja postupka javnih nabavki. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.
2	Propisana zabrana dijeljenja predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu	Zakonom o javnim nabavkama propisano je da je naručilac dužan da se pridržava propisanih uslova i načina javne nabavke prema utvrđenim vrijednostima i da ne smije tokom fiskalne ili finansijske godine podijeliti predmet javne nabavke koji predstavlja jedinstvenu cjelinu, sa namjerom izbjegavanja primjene	U praksi se može desiti da naručilac, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji naručilac-ponuđač, krši zakon na način što vrši podjelu predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu.	Visok	Zloupotreba u postupcima javnih nabavki . Suzbijanje konkurencije. Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.	Pojačan inspekcijski nadzor predmeta javnih nabavki koji predstavljaju jedinstvenu cjelinu.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku – potrebno je Zakonom propisati ovlašćenja inspektora da u slučaju kada utvrdi da je izvršena podjela predmeta javne nabavke, zabrani dalju nabavku konkretnog predmeta javne nabavke, da obaveže naručioca da ukoliko ima potrebe za daljom nabavkom konkretnog predmeta javne nabavke istu uvrsti u Plan javnih nabavki (kroz izmjenu Plana) i sprovede	Suzbijanje zloupotreba u postupcima javnih nabavki. Obezbjedivanje konkurentnosti i ekonomičnosti sprovođenja postupka javnih nabavki. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke. Zakonom je propisano da će se naručilac novčano kazniti, ukoliko je postupio suprotno gore navedenom.					odgovarajući postupak javne nabavke. Takođe, potrebno je iz pomenutog Zakona isključiti dio odredbe kojim se, uz čin podjele predmeta javne nabavke, za preduzimanje upravnih mjera i radnji prema naručiocu uvodi i vinost kao dodatna pretpostavka ("sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke"). Nedovoljan broj inspektora u odnosu na broj obveznika primjene zakona.	
3	Zaključivanje ugovora o javnoj nabavci	Zakonom o javnim nabavkama propisano je da je naručilac dužan da zaključuje ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija, te da ugovor o javnoj nabavci mora biti u skladu sa uslovima utvrđenim tenderskom dokumentacijom i Odlukom o izboru najpovoljnije ponude. Zakonom je propisano da je ponuđač dužan da najkasnije u roku od	U praksi se može desiti da, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji naručilac-ponuđač, zaključeni ugovor odstupa od tenderske dokumentacije i Odluke o izboru najpovoljnije ponude u smislu definisanja drugačijih uslova za ponuđača. Takođe, može se desiti da je naručilac zaključio ugovor sa ponuđačem iako ponuđač, uz ugovor koji je zaključen, nije dostavio bankarsku garanciju za dobro	Visok	Zaključivanje štetnih ugovora. Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.	Nema mogućnosti proaktivnog djelovanja inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku: - potrebno je Zakonom propisati upravne mjere i radnje koje inspektor može da preduzme u slučaju zaključivanja ugovora suprotno Zakonu. - potrebno je problematizovati da li odredbe čl. 19 st. 2 i 3 suspenduju ovlaštenje inspektora da vrši nadzor u roku propisanom za postupanje Uprave za javne nabavke i postavlja se pitanje šta ukoliko Uprava za javne nabavke ne postupi u skladu sa stavom 2.	Sprečavanje štetnih ugovora. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		8 dana od dana dostavljanja ugovora dostavi potpisan ugovor naručiocu zajedno sa garancijom za dobro izvršenje ugovora, ukoliko se radi o javnoj nabavci procijenjene vrijednosti preko 30.000,00 €. Takođe, propisana je obaveza Uprave za javne nabavke da u slučaju da utvrdi da ugovor o javnoj nabavci nije zaključen u skladu sa Zakonom, odmah o tome obavijesti naručioca da u roku od 3 dana otkloni uočenu nepravilnost. Ako naručilac nepravilnost ne otkloni u propisanom roku, Uprava za javne nabavke će ugovor objaviti u dostavljenom tekstu i o tome obavijestiti inspekciju, koja je ovlašćena da vrši nadzor i kod zaključivanja ugovora.	izvršenje ugovora ukoliko se radi o javnoj nabavci procijenjene vrijednosti preko 30.000,00 €.				-potrebno je propisati zabranu naručiocu da zaključi ugovor sa ponuđačem koji uz potpisani ugovor nije dostavio garanciju za dobro izvršenje ugovara.	

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
4	Realizacija ugovora o javnoj nabavci	Zakonom o javnim nabavkama propisano je da inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu i na realizaciju ugovora o javnim nabavkama.	U praksi se može desiti da izvođač, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji naručilac-izvođač, ne realizuje ugovor u pogledu bitnih elemenata ugovora (obima i/ili kvaliteta, cijene, rokova, dinamike izvođenja radova i sl).	Visok	Sticanje protivpravne koristi od strane naručioca i ponuđača na račun razlike u cijeni po osnovu lošijeg kvaliteta izvedenih radova, manjeg obima izvršenih usluga i manjeg obima isporučene robe, predviđenih rokova i dinamike za izvršenje ugovora i sl.	Nemogućnost proaktivnog djelovanja od strane inspektora.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati ovlašćenja inspektora u slučaju kada utvrdi da se ugovor ne realizuje u pogledu bitnih elemenata.	Dobro izvršenje ugovora. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

3. Zaštita zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma

3.1. Zdravstveno-sanitarna inspekcija

Zakonski okvir (Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti)

Zakon o zdravstvenom osiguranju ("Sl. list RCG", br. 39/04, 23/05, 29/05 i "Sl. list Crne Gore", br. 12/07, 13/07, 73/10, 39/11, 40/11, 14/12, 36/13)

Napomena: Zakonom o zdravstvenom osiguranju nijesu propisane posebna ovlašćenja kao ni upravne mjere i radnje inspektora, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog Zakona.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ("Sl. list RCG", br. 32/05, 14/10, 40/11, 30/12)

Napomena: Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti nijesu propisana ovlašćenja inspektora, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog Zakona

Upravne mjere i radnje inspektora

Kad utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis zdravstveni inspektor dužan je da:

- 1) licima koja dolaze iz zemalja u kojima ima kolere, kuge, žute groznice, malarije i virusnih hemoragičnih groznica (osim hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom) naredi stavljanje pod zdravstveni nadzor na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju;
- 2) zabrani prelazak granice u oba pravca, kada se određena bolest javila ili raširila u graničnom području Republike ili u određenom graničnom prelazu susjedne zemlje.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Odsustvo sa posla zbog privremene spriječenosti za rad	Zakonom o zdravstvenom osiguranju je propisano da pravo na naknadu zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad imaju osiguranici-zaposleni iz ovog zakona: lica zaposlena u privrednom društvu, drugom pravnom licu, državnom organu, organu jedinice lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave ili kod fizičkog lica; civilna lica na službi u vojsci i vojnim jedinicama i vojnim ustanovama; izabrana ili imenovana lica, ako za obavljanje funkcije ostvaruju zaradu i preduzetnici i lica koja samostalno obavljaju profesionalnu djelatnost kao osnovno zanimanje i druga lica utvrđena ovim Zakonom. Naknada zarade između ostalog pripada i zaposlenima ako su izolovani kao kliconoše ili zbog pojave zaraze u njihovoj okolini. Privremenu spriječenost za rad gore pomenutih lica utvrđuje izabrani doktor ili izabrani tim, odnosno nadležna ljekarska komisija, zavisno od vrste i prirode bolesti, u skladu sa aktom Fonda. Naknadu zarade za prvih 60 dana privremene	U praksi se može desiti da izabrani ljekar, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji izabrani ljekar-pacijent, vodi kao kliconošu lica koje ne spada u kategoriju kliconoša, shodno Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Na ovaj način, pomenuto lice ostvaruje naknadu zarade za privremenu spriječenost za rad u visini 100% od osnove za naknadu.	Srednji	Zloupotreba novčanih sredstava poslodavca i Fonda zdravlja.	Pojačan inspekcijski nadzor u zdravstvenim ustanovama u dijelu kontrole vođenja medicinske dokumentacije i evidencije kod izabranog ljekara.	Nedovoljan broj zdravstvenih inspektora.	Namjensko trošenje sredstava poslodavca i Fonda zdravlja.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		spriječenosti za rad obezbjeđuje poslodavac iz svojih sredstava, a nakon toga naknadu obezbjeđuje Fond. Naknada zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad određuje se najmanje u visini od 70% od osnova za naknadu. Naknada zarade za vrijeme privremene spriječenosti za rad prouzrokovane povredom na radu i profesionalnom bolešću, izolovanja zbog kliconošta, zbog davanja krvi, tkiva i organa, za vrijeme održavanja trudnoće, kao i za slijepa lica i hendikepirana lica, obezbjeđuje se u visini od 100% od osnova za naknadu. Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti propisane su kategorije lica (zanimanja) koje mogu biti kliconošne. Na osnovu Zakona o zdravstvenoj inspekciji, inspektor je pored ostalog i ovlašćen da kontroliše način vođenja i korišćenja medicinske dokumentacije i evidencije.						

Zakonski okvir

Zakon o zbirkama podataka u oblasti zdravstva ("Sl. list Crne Gore", br. 80/08, 40/11)

Napomena: Zakonom o zbirkama podataka u oblasti zdravstva nijesu propisane posebna ovlašćenja kao ni upravne mjere i radnje inspektora, pa je u tom pogledu potrebno izvršiti izmjene i dopune ovog Zakona.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Upisivanje stomatoloških usluga u medicinsku dokumentaciju koja se dostavlja Fondu za zdravstveno osiguranje radi refundacije	Zakonom o zdravstvenom osiguranju propisano je da Fond za zdravstveno osiguranje svake godine upućuje poziv svim davaocima zdravstvenih usluga da zaključe ugovor za sprovođenje utvrđenog obima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. Fond raspoređuje sredstva stomatološkim ambulantama sa kojima su zaključili ugovore o pružanju stomatoloških usluga. Visina sredstava je određena na godišnjem nivou Zakonom o budžetu. Obaveza stomatoloških ambulanti je dnevno izvještavanje Fonda o pruženim uslugama. Na osnovu izvršenih usluga stomatološka ambulanta ostvaruje refundaciju od Fonda. Zakonom o zbirkama podataka u oblasti zdravstva predviđeno je ovlašćenje zdravstvenog inspektora da vrši kontrolu unosa podataka u medicinsku dokumentaciju i evidenciju koju vode stomatološke ambulante.	U praksi se može desiti da se u medicinsku dokumentaciju koja se šalje svakodnevno Fondu upisuju stomatološke usluge liječenja koje nijesu pružene osiguraniku. Na taj način ta stomatološka ambulanta dobija refundaciju sredstava od Fonda za usluge koje nijesu izvršene.	Srednji	Zloupotreba sredstava Fonda za zdravstveno osiguranje.	Pojačan inspekcijski nadzor nad medicinskom dokumentacijom u zdravstvenim ustanovama koje se bave stomatološkom djelatnošću.	Nedovoljan broj zdravstvenih inspektora.	Namjensko trošenje sredstava Fonda.

3.2. Veterinarska inspekcija

Zakonski okvir

Zakon o veterinarstvu (Sl.list CG, br. 30/12)

Ovlašćenja inspektora

Pored ovlašćenja inspektora utvrđenih zakonom kojim je uređen inspekcijski nadzor, službeni veterinar je ovlašten i da:

- 1) provjerava ispunjenost propisanih uslova u obavljanju veterinarske djelatnosti veterinarskih organizacija, veterinarske službe i specijalističke veterinarske laboratorije;
- 2) provjerava ispunjenost propisanih veterinarsko zdravstvenih uslova u objektima za proizvodnju i skladištenje reproduktivnog materijala, njihov rad i sprovođenje vještačkog osjemenjavanja i embriotransfera životinja;
- 3) prati i kontroliše poslove sprovođenja programa iz čl. 47 i 48 ovog zakona;
- 4) prati i kontroliše sprovođenje obaveznih i opštih preventivnih mjera koje sprovode držaoci životinja;
- 5) prati i kontroliše veterinarske organizacije i veterinarske službe u sprovođenju opštih preventivnih mjera;
- 6) prati i kontroliše sprovođenje naređenih mjera iz člana 55 ovog zakona;
- 7) prati i kontroliše sprovođenje naređenih mjera iz člana 59 ovog zakona;
- 8) prati i kontroliše sprovođenja mjera za praćenje zoonoza, uzročnika zoonoza i njihove otpornosti na antimikrobna sredstva;
- 9) prati i kontroliše sprovođenje mjera za kontrolu salmonela i drugih specifičnih uzročnika zoonoza koje se prenose hranom;
- 10) prati i kontroliše uslove za dobijanje, održavanje i povlačenje zdravstvenog statusa;
- 11) prati i kontroliše ispunjenost uslova u objektima za okupljanje životinja kod trgovaca, prevoznika i u sabirnim centrima;
- 12) prati i kontroliše promet životinja;
- 13) prati i kontroliše gazdinstva na kojima se drže i uzgajaju životinje radi stavljanja u promet;
- 14) prati i kontroliše promet reproduktivnog materijala;
- 15) prati i kontroliše sprovođenje mjera u karantinu;
- 16) pregleda i kontroliše proizvode životinjskog porijekla;
- 17) pregleda i kontroliše hranu za životinje;
- 18) prati i provjerava prisustvo rezidua u životinjama, proizvodima životinjskog porijekla namijenjenih ishrani ljudi i hrani za životinje;
- 19) prati i provjerava ispunjenost propisanih uslova u objektima za promet i upotrebu veterinarskih lijekova;

- 20) provjerava ispunjenost propisanih uslova u objektima za sakupljanje, preradu, obradu ili uništavanje nus proizvoda;
- 21) prati i kontroliše sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u svim objektima, prostorijama, prevoznim sredstvima i na opremi i predmetima koji podliježu službenoj kontroli;
- 22) provjerava ispunjenost propisanih uslova u svim fazama proizvodnje i prometa proizvoda životinjskog porijekla;
- 23) provjerava ispunjenost propisanih uslova u svim fazama proizvodnje i promet hrane za životinje;
- 24) vrši sertifikaciju i izdaje sertifikat;
- 25) provjerava izdavanje uvjerenja o zdravstvenom stanju životinja;
- 26) pregleda pošiljke za izvoz na mjestu otpreme;
- 27) pregleda pošiljke iz uvoza na mjestu odredišta;
- 28) uzima uzorke za laboratorijska ispitivanja;
- 29) pregleda poslovne knjige, propisane evidencije i druga dokumenta fizičkih i pravnih lica;
- 30) obavlja i druge preglede u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima, prema ukazanim potrebama.

Upravne mjere i radnje inspektora

Kada službenom kontrolom utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, službeni veterinar je dužan da preduzme sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) naredi otklanjanje utvrđenih nedostataka kod veterinarskih organizacija, veterinarskih službi ili specijalističke veterinarske laboratorije u pogledu kadra, prostora (objekat), tehničkih uslova i opreme i odredi rok za otklanjanje nedostataka;
- 2) privremeno zabrani obavljanje veterinarske djelatnosti veterinarskoj organizaciji, veterinarskoj službi ili specijalističkoj veterinarskoj laboratoriji koja je prestala da ispunjava propisane uslove, a u roku određenom za otklanjanje nedostataka nedostatke nije otklonila;
- 3) zabrani obavljanje veterinarske djelatnosti veterinarskoj organizaciji, veterinarskoj službi ili specijalističkoj veterinarskoj laboratoriji ako je započela obavljanje djelatnosti bez rješenja o ispunjenosti propisanih uslova;
- 4) zabrani obavljanje ustupljenih poslova ako utvrdi da se obavljaju suprotno ugovoru iz člana 26 stav 1 ovog zakona;
- 5) naredi jednu ili više posebnih preventivnih mjera za zaštitu od zaraznih bolesti životinja iz člana 55 ovog zakona;
- 6) naredi jednu ili više mjera za suzbijanje zaraznih bolesti životinja iz člana 59 ovog zakona;

- 7) zabrani izdavanje uvjerenja ako je u mjestu porijekla životinja utvrđeno postojanje zarazne ili parazitske bolesti koja se može prenijeti tom vrstom životinja;
- 8) privremeno zabrani promet životinja, promet i upotrebu proizvoda životinjskog porijekla, nus proizvoda i predmeta kojima se mogu prenijeti uzročnici zaraznih ili parazitskih bolesti u slučaju sumnje na zaraznu ili parazitsku bolest;
- 9) privremeno zabrani obavljanje djelatnosti u objektima za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porijekla, nus proizvoda i hrane za životinje kada utvrdi da ne ispunjavaju propisane uslove, odnosno koji nijesu odobreni ili registrovani u skladu sa zakonom;
- 10) zabrani obavljanje djelatnosti u objektima za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porijekla, nus proizvoda i hrane za životinje koji nijesu odobreni ili registrovani u skladu sa zakonom;
- 11) naredi stavljanje van prometa proizvoda životinjskog porijekla, nus proizvoda i hrane za životinje, radi zaštite zdravlja ljudi i životinja;
- 12) oduzme, odnosno naredi uništavanje proizvoda životinjskog porijekla i hrane za životinje, ako je prilikom veterinarskog pregleda utvrđeno da su štetni za ishranu ljudi, odnosno ishranu životinja;
- 13) zabrani upotrebu prostorija, uređaja, opreme, postrojenja i pribora u objektima za proizvodnju i promet proizvoda životinjskog porijekla, nusproizvoda i hrane za životinje;
- 14) naredi otklanjanje nedostataka u objektima za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porijekla, nus proizvoda i hrane za životinje kada utvrdi da ne ispunjavaju propisane uslove;
- 15) zabrani promet i upotrebu hrane za životinje i dodatka hrani za životinje za koje utvrdi da su štetni po zdravlje životinja ili zdravlje ljudi;
- 16) zabrani promet i upotrebu proizvoda životinjskog porijekla za koje utvrdi da su štetni po zdravlje životinja ili zdravlje ljudi;
- 17) naredi propisane mjere subjektima u poslovanju sa životinjama, proizvodima životinjskog porijekla, nusproizvodima i hranom za životinje i drugim subjektima, koji su pod službenom kontrolom;
- 18) zabrani upotrebu, zadrži, oduzme, odnosno naredi da se unište lijekovi koji sadrže zabranjene supstance;
- 19) zabrani korišćenje, odnosno službeno zapečati prostorije, uređaje, opremu i sredstva kod subjekata pod službenom kontrolom, ako nijesu usklađeni s veterinarskim propisima;
- 20) dozvoli stavljanje u promet pošiljaka nakon obavljenog propisanog veterinarskog pregleda;
- 21) naredi karantin za životinje u prometu bez propisane dokumentacije, odnosno za životinje koje nijesu označene na propisani način i koje ne pokazuju znakove oboljenja, a u slučaju da ne postoje uslovi za stavljanje u karantin ili je to ekonomičnije, uputi na klanje pod posebnim uslovima u najbližu klanicu.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Sprovođenje Programa obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja od strane terenskih veterinar (privatne veterinarske ambulate-PVA)	Na predlog Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Vlada donosi i finansira godišnji Program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja koji se sprovodi od strane terenskih veterinar (privatne veterinarske ambulate - PVA). Programom se obezbjeđuje dijagnostika tj. preventiva kod bolesti TBC, bruceloza i leukoza, vakcinacije i drugih mjera od interesa za zdravlje životinja i ljudi. Veterinarski inspektor kontroliše način sprovođenja Programa mjera kod držaoca životinja na način što provjerava da li držalac životinja ima potvrdu o sprovođenju mjera iz Programa. Nadzor se vrši kod 10% tretiranih životinja ili 5% gazdinstva. U potvrdi koju izdaje veterinar iz PVA navodi se koja je mjera izvršena, kojim sredstvima, u kojoj koncentraciji, ko je proizvođač vakcine i drugih sredstava, rok upotrebe tih sredstava, identifikacioni broj gazdinstva koji se nalazi u bazi podataka Veterinarske uprave i broj životinja sa navođenjem ušnih markica. Nakon inspekcijskog nadzora kod držaoca životinja veterinarski inspektor sačinjava zapisnik kojim konstatuje da li su mjere sprovedene u skladu sa Programom. Zapisnik služi	U praksi se može desiti da veterinar iz PVA izda potvrdu, a da ne sprovede mjeru iz Programa obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja.	Visok	Neadekvatna zdravstvena zaštita životinja zbog nesprovođenja obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja, koje imaju za posledicu širenje bolesti životinja i pojavu zoonoza, što može ugroziti zdravlje i život ljudi, kao i smanjenje stočnog fonda. Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.	Pojačan inspekcijski nadzor od strane veterinarskih inspektora kod većeg broja gazdinstava i životinja u odnosu na procenat predviđen Programom obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja.	Nedovoljan broj inspektora i opreme za uzorkovanje (npr. provjera titra antitijela u uzorku krvi, kutinometra za provjeru veličine nabora na koži kod dijagnostike TBC...).	Adekvatna zdravstvena zaštita životinja i zaštita zdravlja ljudi od zoonoze. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		da bi PVA naplatile naknade za sprovođenje mjera iz Programa kojeg finansira budžet Crne Gore.						
2	Sprovođenje Programa obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja od strane držaoca životinja	Na predlog Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Vlada donosi i finansira godišnji Program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja koji se sprovodi od strane terenskih veterinarara (privatne veterinarske ambulante -PVA). Programom se obezbjeđuje dijagnostika tj.preventiva kod bolesti TBC,bruceloza i leukoza, vakcinacije i drugih mjera od interesa za zdravlje životinja i ljudi. Veterinarski inspektor kontroliše način sprovođenja Programa mjera kod držaoca životinja na način što provjerava da li držalac životinja ima potvrdu o sprovođenju mjera iz Programa. Nadzor se vrši kod 10% tretiranih životinja ili 5% gazdinstva od ukupnog broja životinja i gazdinstva kod kojih je Program sproveden. U potvrdi koju izdaje veterinar iz PVA navodi se koja je mjera izvršena, kojim sredstvima, u kojoj koncentraciji, ko je proizvođač vakcine i drugih	U praksi se može desiti da držalac životinja odbije sprovođenje mjere iz Programa, a da terenski veterinar ne obavijesti veterinarskog inspektora da nijesu sprovedene mjere zbog odbijanja držaoca životinja iako je evidentirao da je sproveo mjeru.	Visok	Neadekvatna zdravstvena zaštita životinja zbog nesprovođenje obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja, koje imaju za posljedicu širenje bolesti životinja i pojavu zoonoza, što može ugroziti zdravlje i život ljudi kao i smanjenje stočnog fonda. Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.	Pojačan inspekcijski nadzor od strane veterinarskih inspektora kod većeg broja gazdinstava i životinja, te privatnih veterinarskih ambulanti (PVA).	Nedovoljan broj inspektora.	Adekvatna zdravstvena zaštita životinja i zaštita zdravlja ljudi od zoonoze. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		sredstava, rok upotrebe tih sredstava, identifikacioni broj gazdinstva koji se nalazi u bazi podataka Veterinarske uprave i broj životinja sa navođenjem ušnih markica. Potvrdu potpisuje lice kod kojeg se mjere sprovode. Nakon inspekcijskog nadzora kod držaoca životinja inspektor sačinjava zapisnik kojim konstatuje da li su mjere sprovedene u skladu sa Programom. Veterinar iz PVA je dužan obavijestiti veterinarsku inspekciju da držalac životinja nije omogućio da se mjere iz Programa sprovedu.						
3	Obavezno sprovođenje mjera dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije (DDD) kod suzbijanja i sprečavanja širenja zaraznih bolesti životinja, kao i u svim objektima, prostorijama, prevoznim sredstvima, opremi i	Zakonom o veterinarstvu i Zakonom o bezbjednosti hrane propisano je da se redovno moraju sprovoditi mjere za dezinsekciju, deratizaciju i dezinfekciju (DDD) kod držanja životinja i u proizvodnji, prometu i skladištenju hrane životinjskog porijekla kao i hrane za životinje, od strane PVA i ovlašćenih firmi za DDD, koje za obavljeni posao izdaju potvrdu sa preciznim podacima čime je izvršen tretman, kojim sredstvima i u kojoj koncentraciji, kojih objekata, prevoznih sredstava, životinja,	U praksi se može desiti da ovlašćena firma izda subjektu nadzora potvrdu o izvršenim DDD mjerama na objektima i gazdinstvu, a da tretiranje nije izvršeno ili je izvršeno neodgovarajućim sredstvima.	Srednji	Uginuće životinja. Širenje zaraznih bolesti na životinje, i, ako su u pitanju zoonoze, na ljude. Kontaminacija hrane u toku i nakon proizvodnje. Nenamjensko trošenje	Pojačan inspekcijski nadzor nad sprovođenjem mjera DDD, prisustvo inspektora prilikom sprovođenja tih mjera ili uzimanje uzoraka sirovine proizvoda ili briseva u proizvodnji, prometu i	Nedovoljan broj inspektora.	Sprečavanje pojave zaraznih bolesti životinja i zoonoza. Sprečavanje kontaminacije hrane. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
	predmetima koji podliježu kontroli Veterinarske inspekcije, kao i objektima, pašnjacima i drugim površinama gdje životinje povremeno ili stalno borave ili se kreću	opreme i dr. Ukoliko se DDD mjere sprovode u okviru Programa, naknadu troškova snosi budžet Crne Gore, a ukoliko se sprovode u proizvodnji, prometu i skladištenju hrane životinjskog porijekla, kao i hrane za životinje - subjekat nadzora. Veterinarski inspektor može da naloži držaocu životinja i subjektu u poslovanju sa hranom i hranom za životinje da sprovede DDD mjere, preko ovlašćenih firmi za DDD, ukoliko se te mjere redovno ne sprovode ili ukoliko subjekat nadzora nije zaključio ugovor sa ovlašćenom službom za DDD.			budžetskih sredstava.	skladištenju hrane životinjskog porijekla, kao i hrane za životinje.		

Zakonski okvir

Zakon o bezbjednosti hrane ("Sl. list Crne Gore", br. 14/07, 40/11)

Ovlašćenja inspektora

Pored ovlašćenja inspektora utvrđenih zakonom kojim je uređen inspekcijski nadzor, veterinarski inspektor naročito ima ovlašćenja da:

- 1) provjerava kontrolne sisteme koje je uspostavio subjekat u poslovanju hranom i hranom za životinje, evidencije i dobijene rezultate;
- 2) pregleda objekat, okolinu, prostorije, opremu i transportna sredstva;
- 3) pregleda i po potrebi uzorkuje sirovine, materije i supstance koje se koriste za pripremu i proizvodnju hrane i hrane za životinje;
- 4) pregleda i po potrebi uzorkuje polupreradene proizvode;
- 5) pregleda i po potrebi uzorkuje prerađene proizvode;
- 6) pregleda i po potrebi uzorkuje materijale, ambalažu i predmete koji dolaze u kontakt sa hranom;
- 7) kontroliše proces čišćenja, dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije (DDD), način upotrebe i čuvanja sredstava za čišćenje i DDD obradu koja se koriste u poslovanju s hranom i hranom za životinje;
- 8) kontroliše način deklarisanja, označavanja, prezentacije i reklamiranja;
- 9) kontroliše efikasnost procedura vezanih za analizu kritičnih kontrolnih tačaka (HACCP), za dobru proizvođačku praksu (GMP), dobru higijensku praksu, (GHP) i dobru uzgojnu praksu (GFP);
- 10) kontroliše način vođenja utvrđene evidencije i čuvanja dokumentacije koja može biti od značaja za ocjenu usaglašenosti sa ovim zakonom i propisima donesenim na osnovu ovog zakona;
- 11) uzima uzorke vode i leda iz objekta u kojem se vrši proizvodnja i promet hrane i hrane za životinje;
- 12) uzima briseve radnih površina, opreme i ruku lica koja rukuju i dolaze u kontakt s hranom;
- 13) kontroliše i očitava vrijednosti rezultata dobijenih putem mjernih instrumenata u objektu za proizvodnju i promet hrane i hrane za životinje i u transportnom sredstvu;
- 14) vrši mjerenja primjenom službene opreme kako bi se provjerili rezultati dobijeni mjerenjem koje je izvršio subjekat u poslovanju hranom i hranom za životinje;
- 15) provjerava ispunjenost i drugih opštih i posebnih propisanih higijenskih zahtjeva i uslova u objektu u kojem se vrši proizvodnja i promet hrane i hrane za životinje;
- 16) sprovodi i bilo koju drugu aktivnost potrebnu kako bi se obezbijedilo ispunjavanje ciljeva ovog zakona.

Upravne mjere i radnje inspektora

Pored upravnih mjera i radnji utvrđenih zakonom kojim je uređen inspekcijski nadzor, veterinarski inspektor, kada utvrdi da je povrijeđen ovaj zakon ili drugi propis, ima i obaveze i ovlašćenja da:

- 1) naredi povlačenje iz prometa nebezbedne hrane ili hrane za životinje;

- 2) naredi ograničenje ili zabranu prometa hrane ili hrane za životinje, odnosno povlačenje hrane ili hrane za životinje iz prometa do otklanjanja opasnosti, odnosno sumnji u njenu bezbjednost;
- 3) naredi uništavanje nebezbedne hrane ili hrane za životinje na propisan način;
- 4) naredi obradu hrane ili hrane za životinje na propisan način;
- 5) zabrani reklamiranje i označavanje hrane ili hrane za životinje na način koji može da dovede u zabludu potrošača;
- 6) zabrani upotrebu objekta, prostorija, opreme i prevoznih sredstava kada ne ispunjavaju propisane zahtjeve;
- 7) zabrani upotrebu materijala, ambalaže i predmeta koji dolaze u kontakt s hranom ili hranom za životinje koji bi mogli da ugroze zdravlje ljudi i životinja i dovedu do promjena u sastavu hrane ili hrane za životinje ili do promjena njenih senzornih svojstava pod uobičajenim i predviđenim uslovima upotrebe;
- 8) zabrani rad licima koja rukuju i dolaze u kontakt s hranom ili hranom za životinje koja ne ispunjavaju propisane zahtjeve u pogledu lične higijene;
- 9) preduzima i druge mjere u skladu sa zakonom.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Uspostavljanje procedura za analizu kritičnih kontrolnih tačaka (HACCP), za dobru proizvođačku praksu (GMP), dobru higijensku praksu (GHP), sistem sledljivosti i kontrolu kvaliteta	Zakonom o bezbjednosti hrane, pored ostalog, propisano je da su subjekti u poslovanju hranom i hranom za životinje dužni da uspostave, održavaju i primjenjuju procedure zasnovane na analizi kritičnih kontrolnih tačaka, tj.sistemu HACCP, dobru proizvođačku praksu (GMP), dobru higijensku praksu (GHP), i sistem sledljivosti. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeće ili neke druge budžetske institucije obezbjeđuju subjektu isplatu od 50% uložениh finansijskih sredstava za uspostavljanje navedenih sistema, a koja se ostvaruju podnošenjem zahtjeva i dostavom sertifikata ovlaštene firme da su sistemi uspostavljeni.	U praksi se može desiti da neka od ovlašćenih firmi izda subjektu nadzora sertifikat o uspostavljenim sistemima HACCP i sledljivosti, a da procedure nijesu uopšte uspostavljene, ili nijesu uspostavljene na propisan način, ne održavaju se, ne primjenjuju se, ili se uopšte ne primjenjuju.	Srednji	Ugrožavanje zdravlja ljudi i životinja. Nemogućnost praćenja uslova za bezbjednost i kvalitet hrane i hrane za životinje, a koji se odnose na procedure i evidentiranje postupaka redovnog čišćenja, pranja i dezinfekcije površina, opreme, alata, mašina i dr, koji dolaze u kontakt sa hranom, redovno mjerenje i evidentiranje temperatura hlađenja, zamrzavanja, termičke obrade proizvoda i dr. Neuspostavljanje ili nesprovođenje planova uzorkovanja sirovina, proizvoda, briseva, nepraćenje zdravstvenog statusa uposlenih i njihove obuke za rad sa hranom, neuspostavljanje evidencija o redovnim i pooštrenim mjerama DDD i dr.	Pojačan inspekcijski nadzor od strane inspektora u dijelu provjere sprovođenja uspostavljenih procedura sistema HACCP i sledljivosti i provjere da li ovlašćene firme za uspostavljanje ovih sistema imaju kadrove, licence i drugo za obavljanje ovih poslova, kao i provjere da li ovlašćene firme obučavaju zaposlene za sprovođenje postupaka i procedura zasnovanih na HACCP sistemu i sistemu sledljivosti te da li se procedure sprovode na propisan način.	Nedovoljan broj inspektora. Nedostatak opreme za uzorkovanje i druge propisane opreme. Neuspostavljanje registra ovlašćenih firmi za HACCP i sistem sledljivosti i obuku lica koja dolaze u kontakt sa hranom.	Obezbjedivanje visokog nivoa zaštite života i zdravlja ljudi, zaštite interesa potrošača i zahtjeva u oblasti proizvodnje i prometa bezbjedne hrane i hrane za životinje, zasnovanih na načelu pouzdanog, naučno utemeljenog i efikasnog sprovođenja postupaka primjerenih zahtjevima iz oblasti zaštite života i zdravlja ljudi i zdravlja životinja. Namjensko trošenje budžetskih sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		Veterinarski inspektor može da naloži subjektu nadzora da uspostavi sisteme HACCP i sledljivosti ili da uspostavljene sisteme mijenja i dopunjava.			Nenamjensko trošenje budžetskih sredstava.			

3.3. Fitosanitarna inspekcija

Zakonski okvir

Zakon o sjemenskom materijalu poljoprivrednog bilja ("Sl. list RCG", br. 28/06, "Sl. list Crne Gore", br. 73/10, 40/11, 61/11)

Ovlašćenja inspektora

Fitosanitarni inspektor vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu na:

- 1) ispunjenost uslova za upis u propisane registre;
- 2) vođenje evidencije o proizvodnji sjemenskog materijala;
- 3) priznavanje sorti poljoprivrednog bilja;
- 4) sorte upisane u Registar sorti poljoprivrednog bilja i ostvarivanje prava korišćenja zaštićenih sorti.

Upravne mjere i radnje inspektora

Pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspekcijskom nadzor, fitosanitarni inspektor, kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, preduzima i sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) zabrani proizvodnju sjemenskog materijala, ako nije upisan ili je brisan iz Registra proizvođača;
- 2) zabrani proizvodnju sjemenskog materijala, ako nije podnešena prijava za vršenje stručne kontrole u skladu sa članom 15 ovog zakona;
- 3) zabrani proizvodnju, korišćenje i promet sjemenskog materijala sorti koje nisu upisane u Registar sorti poljoprivrednog bilja, odnosno koje su brisane iz Registra sorti poljoprivrednog bilja;
- 4) zabrani proizvodnju, korišćenje i stavljanje u promet sjemenskog materijala suprotno odredbama ovog zakona;
- 5) zabrani promet sjemenskog materijala van prodajnog objekta;
- 6) oduzme i uništi sjemenski materijal koji se proizvodi, koristi i stavlja u promet suprotno odredbama ovog zakona.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom	Cilj
1	Regresirana biljna proizvodnja	Na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja donosi Uredbu o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike kroz direktnu podršku ratarskoj proizvodnji. Prijava proizvodnje se podnosi na osnovu pomenute Uredbe. Proizvodnja sjemenskog krompira je regresirana, tako što se po jednom hektaru posađenog sjemenskog krompira dobija izvjesna suma novca od strane države. Proizvođači prijavljuju Fitosanitarnoj upravi proizvodnju za tekuću godinu i, na osnovu dokumentacije o regresiranoj proizvodnji i podataka drugih službi koje su uključene u postupak regresiranja, ostvaruju regres. Fitosanitarna inspekcija dobija prijavu proizvodnje od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja – Fitosanitarna uprava, na osnovu koje vrši nadzor te proizvodnje i upoređuje je sa prijavljenom dokumentacijom (obilazak katastarskih parcela, premjeravanje istih i sl). Na osnovu Zakona o sjemenskom materijalu, fitosanitarni inspektor vrši kontrolu ispunjenosti uslova za upis u registar i vođenje evidencije o proizvodnji sjemenskog materijala.	U praksi se može desiti da proizvođač sjemenskog krompira, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji davalac sredstava regresa - korisnik sredstava regresa, dobije regres u određenom novčanom iznosu, a da proizvodnju sjemenskog krompira nije posadio, ili pak da prijavi više hektara nego što je posadio i na taj način neosnovano dobije više novca na ime regresa u odnosu na iznos koji bi mu pripadao za posađeni krompir.	Visok	Smanjena biljna proizvodnja. Zloupotreba regresa-podsticajnih mjera u poljoprivredi. Smanjena poljoprivredna proizvodnja sjemenskog krompira.	Pojačan inspekcijski nadzor od strane inspektora u vrijeme sadnje sjemenskog krompira, kao i kasnije u toku procesa proizvodnje, pa sve do pakovanja, deklarisanja i prometa sjemenskog krompira.	Nedovoljan broj inspektora.	Namjenska upotreba regresiranih novčanih sredstava, kao i povećanje proizvodnje sjemenskog krompira.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom	Cilj
2	Kvalitet sjemenske robe u regresiranoj proizvodnji	Na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja donosi Uredbu o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike kroz direktnu podršku ratarskoj proizvodnji. Prijava proizvodnje se donosi na osnovu pomenute Uredbe. Proizvodnja sjemenskog krompira je regresirana, tako što se po jednom hektaru posađenog sjemenskog krompira dobija izvjesna suma novca od strane države. Fitosanitarna inspekcija dobija prijavu proizvodnje od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja – Fitosanitarne uprave na osnovu koje vrši nadzor te proizvodnje i upoređuje je sa prijavljenom dokumentacijom (obilazak katastarskih parcela, premjeravanje istih i sl.). Na osnovu Zakona o sjemenskom materijalu, fitosanitarni inspektor, između ostalog vrši kontrolu ispunjenosti uslova za upis u registar i vođenje evidencije o proizvodnji sjemenskog materijala.	U praksi se može desiti da, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji poljoprivredna apoteka -korisnik sredstava regresa, proizvođači u proizvodnji koriste sjeme lošijeg kvaliteta u odnosu na dostavljenu dokumentaciju nadležnom organu za ostvarivanje regresa.	Srednji	Smanjeni prinosi i lošiji kvalitet proizvedenog sjemena. Štetne posledice po proizvodnju.	Pojačan inspekcijski nadzor od strane inspektora u momentu sadnje sjemenskog krompira, kontrola deklarisanog sjemena za sadnju, kao i kasnije u toku procesa proizvodnje pa sve do pakovanja, deklarisanja i prometa sjemenskog krompira.	Nedovoljan broj inspektora. Nedostatak opreme za uzorkovanje.	Namjenska upotreba regresiranih novčanih sredstava. Poboljšanje kvaliteta sjemena krompira domaćih proizvođača.

Zakonski okvir (Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja, Zakona o sredstvima za zaštitu bilja)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja ("Sl. list RCG", br. 28/06, 73/10, 28/11)

Ovlašćenje inspektora

Pored ovlašćenja inspektora utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, fitosanitarni inspektor ima i ovlašćenje da:

- 1) pregleda bilje, biljne proizvode i objekte pod nadzorom i nalaže mjere za sprječavanje pojave, otkrivanje, suzbijanje i iskorjenjivanje štetnih organizama;
- 2) prati i kontroliše sprovođenje Programa izvještajno-prognoznih poslova, Programa biološke zaštite bilja, godišnje programe posebnog stručnog nadzora i vršenje javnih poslova po osnovu datih ovlašćenja;
- 3) nadgleda i pregleda bilje, biljne proizvode i objekte pod nadzorom upisane u Registar i to najmanje jednom godišnje vizuelno;
- 4) uzima uzorke bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom radi ispitivanja prisustva štetnih organizama;
- 5) provjerava da li su proizvođači, prerađivači, uvoznici, izvoznici, skladištari i distributeri propisanih vrsta bilja i biljnih proizvoda upisani u Registar;
- 6) provjerava da li lica upisana u Registar ispunjavaju uslove za upis u Registar, kao i izvršavanje obaveza iz člana 24 ovog zakona;
- 7) provjerava uvoz, gajenje ili upotrebu organizama za biološku zdravstvenu zaštitu bilja;
- 8) vrši fitosanitarni pregled bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom.

Upravne mjere i radnje inspektora

Pored upravnih mjera i radnji utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, fitosanitarni inspektor obavezan je da preduzima i sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) zabrani uvoz bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom na kojima su prisutni štetni organizmi navedeni u listama donesenim na osnovu ovog zakona, kao i drugi štetni organizmi;
- 2) zabrani uvoz i premještanje bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom koji ne ispunjavaju uslove iz ovog zakona;
- 3) za određen period zabrani gajenje pojedinih biljnih vrsta na mjestu proizvodnje;
- 4) naredi adekvatno tretiranje pošiljke bilja koja se uvozi, izvozi i premješta, ako utvrdi u njima prisustvo određenih štetnih organizama;
- 5) naredi uklanjanje samo onog dijela pošiljke bilja na kome su prisutni štetni organizmi, ako utvrdi da ne postoji rizik od širenja štetnih organizama;
- 6) zabrani da se pošiljka bilja isporuči uvozniku, prevozniku ili korisniku, dok se ne izvrši fitosanitarni pregled pošiljke bilja, odnosno dok ne budu poznati rezultati laboratorijskih ispitivanja ili propisanih testiranja;
- 7) naredi uništavanje pošiljke bilja tokom uvoza ili premještanja, ako postoji rizik od širenja štetnih organizama i ukoliko nijesu ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom;

- 8) privremeno zabrani obavljanje djelatnosti proizvođača, odnosno prerađivača, u cjelini ili djelimično, i izdavanje biljnih pasoša, dok se ne otkloni rizik od širenja štetnih organizama;
- 9) zabrani izdavanje biljnih pasoša u slučajevima kad nijesu ispunjeni uslovi za njihovo izdavanje;
- 10) zabrani uvoz, gajenje ili upotrebu organizama za biološku zaštitu bilja, ako nijesu ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom;
- 11) naredi promjenu namjene za bilje, biljne proizvode i objekte pod nadzorom, ako utvrdi da tim postupkom neće doći do širenja štetnih organizama uz priloženo stručno mišljenje naučne institucije;
- 12) naredi uništavanje bilja, biljnih proizvoda i objekata pod nadzorom u proizvodnji, doradi, preradi, skladištenju i prometu i kada postoji rizik od širenja štetnih organizama ili kada nijesu ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom;
- 13) naredi mjere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti kada u postupku nadzora utvrdi da propis o zdravstvenoj zaštiti bilja nije primijenjen ili je nepravilno primijenjen;
- 14) naredi druge mjere i preduzme druge radnje, u skladu sa ovim zakonom.

Zakon o sredstvima za zaštitu bilja ("Sl. list Crne Gore", br. 51/08, 40/11, 18/14)

Ovlašćenja inspektora

Pored ovlašćenja inspektora utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, fitosanitarni inspektor ima i ovlašćenja da:

- 1) provjerava da li je sredstvo za zaštitu bilja koje se uvozi upisano u Registar sredstava za zaštitu bilja, odnosno da li je za to sredstvo izdato rješenje o registraciji iz člana 29 stav 1 ovog zakona;
- 2) provjerava dokumentaciju koja prati sredstvo za zaštitu bilja u prometu;
- 3) kontroliše vođenje registara i evidencija;
- 4) provjerava ispunjenost uslova za stavljanje sredstava za zaštitu bilja u prometu, pakovanje, označavanje, obavljanje prometa i upotrebu sredstva za zaštitu bilja;
- 5) kontroliše obavljanje stručnih poslova i zadataka ovlašćenih pravnih lica i poslova koje obavljaju davaoci usluga u skladu sa ovim zakonom;
- 6) utvrđuje identitet prekršioca kad sumnja da se ne primjenjuje ovaj zakon, po potrebi fotografisanjem ili snimanjem;
- 7) uzima uzorke za postregistracijsku kontrolu sredstva za zaštitu bilja;
- 8) uzima uzorke bilja, biljnih proizvoda, supstrata za rast bilja, mješavine rastvora, sredstva za zaštitu bilja ili druge potrebne uzorke radi provjere propisane upotrebe sredstva za zaštitu bilja (npr. oštećenja usjeva, nepridržavanje karence i slično);
- 9) privremeno zabrani, do otklanjanja nepravilnosti, obavljanje djelatnosti prometa sredstava za zaštitu bilja ako privredno društvo odnosno drugo pravno lice i preduzetnik nije upisano u Registar iz člana 6 ovog zakona ili ako ne ispunjavaju propisane uslove i o tome obavještava organ uprave.

Upravne mjere i radnje inspektora

Pored upravnih mjera i radnji utvrđenih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, fitosanitarni inspektor obavezan je da preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) zabrani promet sredstva za zaštitu bilja ako nije registrovano;
- 2) zabrani uvoz sredstva za zaštitu bilja licu koje nije upisano u Registar iz člana 6 stav 1 ovog zakona i o tome obavještava organ uprave;
- 3) zabrani uvoz sredstva za zaštitu bilja ako to sredstvo nije klasifikovano, pakovano i označeno ili nema uputstvo za upotrebu;
- 4) zabrani uvoz sredstva za zaštitu bilja ako je promet tog sredstva zabranjen;
- 5) privremeno zabrani uvoz sredstva za zaštitu bilja, kada je potrebno ispraviti nedostatke na pošiljci sredstva za zaštitu bilja ili na dokumentaciji koja je prati;
- 6) zabrani promet zabranjenih sredstava za zaštitu bilja;
- 7) zabrani promet sredstva za zaštitu bilja ako mu je istekao rok upotrebe;
- 8) zabrani promet sredstva za zaštitu bilja ako sredstvo za zaštitu bilja nije klasifikovano i u skladu sa rješenjem o registraciji (ambalaža, etikete, oznake, uputstvo za upotrebu, fizičko-hemijska svojstva i dr);
- 9) zabrani promet sredstva za zaštitu bilja kad je u postregistracijskoj kontroli utvrđeno da je sredstvo za zaštitu bilja neispravno;
- 10) zabrani korisniku nepravilnu upotrebu sredstva za zaštitu bilja;
- 11) zabrani promet i korišćenje uređaja za upotrebu sredstava za zaštitu bilja ako isti ne posjeduju sertifikat, odnosno nijesu u ispravnom stanju;
- 12) zabrani žetvu usjeva ili berbu plodova ili naređuje njihovo uništavanje zbog nepravilne upotrebe sredstva za zaštitu bilja, odnosno zabrani upotrebu sredstva za zaštitu bilja u količini i namjeni suprotno ovom zakonu;
- 13) preduzima i druge radnje i postupke potrebne za sprovođenje ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona, za koje je ovlašćen posebnim zakonom.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Izdavanje potvrde o izvršenoj dezisenkciji	Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja propisano je da se poslovima suzbijanja i iskorjenjivanja štetnih organizama u poljoprivredi i šumartsvu mogu baviti privredna društva, odnosno druga pravna lica, ili preduzetnici koji ispunjavaju propisane uslove na osnovu rješenja Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (Fitosanitarne uprave). DDD službe mogu da koriste hemijska sredstva predviđena Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja. Fitosanitarni inspektor ovlašten je da pregleda bilje, biljne proizvode i objekte pod nadzorom i nalaže mjere za sprečavanje pojave, otkrivanje, suzbijanje i iskorjenjivanje štetnih organizama, shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti bilja. Takođe, Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja fitosanitrani inspektor je naročito ovlašten da provjerava ispunjenost uslova za stavljanje sredstva za zaštitu bilja u promet, pakovanje, označavanje, obavljanje prometa i upotrebu sredstva za zaštitu bilja, kao i da kontroliše obavljanje stručnih poslova i zadataka pravnih lica i poslova koje obavljaju davaoci usluga u skladu sa ovim Zakonom. Kada utvrdi postojanje štetnog	U praksi se može desiti da, zbog postojanja koruptivnih radnji DDD služba na relaciji DDD - subjekat nadzora kojem su naložene mjere dezisenkcije, izda subjektu nadzora potvrdu o izvršenom hemijskom tretiranju bilja i biljnih proizvoda, a da tretiranje uopšte nije izvršio.	Visok	Uginuće bilja. Širenje štetnog organizma. Nenamjensko trošenje sredstava.	Obavezno prisustvo fitosanitarnog inspektora prilikom sprovođenja naloženih mjera hemijskog tretiranja bilja i biljnih proizvoda.	Nedovoljan broj inspektora.	Suzbijanje štetnog organizma i zaštita bilja i biljnih proizvoda. Namjensko trošenje sredstava.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		organizma na bilju i biljnim proizvodima, inspektor nalaže subjektu nadzora da angažuje ovlašćenu DDD službu za te poslove.						
2	Upotreba hemijskog sredstva za suzbijanje određenog štetnog organizma	Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja propisano je da se poslovima suzbijanja i iskorjenjivanja štetnih organizama u poljoprivredi i šumarstvu mogu baviti privredna društva, odnosno druga pravna lica ili preduzetnici koji ispunjavaju propisane uslove na osnovu rješenja Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (Fitosanitarne uprave). DDD službe mogu da koriste hemijska sredstva predviđena Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja. Fitosanitarni inspektor ovlašten je da pregleda bilje, biljne proizvode i objekte pod nadzorom i da nalaže mjere za sprečavanje pojave, otkrivanje, suzbijanje i iskorjenjivanje štetnih organizama, shodno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti bilja. Takođe, Zakonom o sredstvima za zaštitu bilja inspektor je naročito ovlašten da provjerava ispunjenost uslova za stavljanje sredstva za zaštitu bilja u promet, pakovanje, označavanje, obavljanje prometa i upotrebu sredstva za zaštitu bilja, kao i da kontroliše obavljanje stručnih poslova i zadataka pravnih lica i	U praksi se može desiti da ovlašćena DDD služba izvrši tretiranje bilja i biljnih proizvoda sredstvom koje nije odgovarajuće za taj štetni organizam, ili sredstvom isteklog roka upotrebe, kako bi za sebe pribavila protivpravnu imovinsku korist, na osnovu razlike u cijeni između sredstava koje je trebalo da upotrijebi prilikom hemijskog tretiranja bilja i onog kojeg je upotrijebila.	Srednji	Uginuće bilja. Širenje štetnog organizma. Nenamjensko trošenje sredstava.	Obavezno prisustvo fitosanitarnog inspektora i odgovornog lica ovlašćene firme za dezisenkciju prilikom sprovođenja naloženih mjera hemijskog tretiranja bilja i biljnih proizvoda.	Nedovoljan broj fitosanitarnih inspektora. Nedostatak opreme za uzorkovanje smješe pripremljene za tretiranje bilja i biljnih proizvoda.	Suzbijanje štetnog organizma. Korišćenje odgovarajućih sredstava za tretiranje bilja.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		poslova koje obavljaju davaoci usluga, u skladu sa ovim Zakonom. Kada utvrdi postojanje štetnog organizma na bilju i biljnim proizvodima, inspektor nalaže subjektu nadzora da angažuje ovlašćenu DDD službu koja će izvršiti tretiranje tačno određenim sredstvom predviđenim za taj organizam.						

3.4. Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja

Zakonski okvir

Zakon o šumama ("Sl. list CG" br.74/10, 40/11)

Ovlašćenja inspektora

Šumarski inspektor je ovlašten, naročito, da kontroliše:

- 1) vršenje sječe i svih radova u šumama sa aspekta zakonitosti, usklađenosti sa planovima i stručno tehničkim standardima;
- 2) promet drvnih sortimenata šumskim putevima i njihovo porijeklo;
- 3) da li se sakupljanje nedrvnih šumskih proizvoda, kao i njihov promet šumskim putevima vrši u skladu sa propisima;
- 4) skladištenje šumskih sortimenata sa aspekta zaštite šuma;
- 5) sprovođenje mjera osiguranja i zaštite od požara;
- 6) ispunjavanje uslova za izvođenje radova u šumama;
- 7) sprovođenje postupka promjene namjene (krčenja) šuma;
- 8) korišćenje šuma;
- 9) izvršenje radova kod krajnjih korisnika budžetskih sredstava (vlasnika privatnih šuma).

Upravne mjere i radnje inspektora

Kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju standardi ili normativi, šumarski inspektor je obavezan da, pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor, preduzme i sljedeće upravne mjere i radnje:

- 1) naredi izvršavanje planiranih i drugih potrebnih radova, čije bi neizvršenje prouzrokovalo štetne posljedice;
- 2) naredi obustavu: čiste sječe, sječe velikog intenziteta i druge protivpravne sječe stabala, krčenja šume; ispaše, kresanja grana i sakupljanja lišća, prometa vozilima izvan šumskih saobraćajnica, protivpravnog sakupljanja šumskih proizvoda;
- 3) naredi obnovu sastojina u kojima je izvršena čista sječa ili sječa velikog intenziteta;
- 4) naredi sanaciju sastojina;
- 5) privremeno oduzme protivpravno posječeno drvo, drvo protivpravno stavljeno u promet i druge protivpravno prisvojene ili proizvedene šumske proizvode, kao i sredstva i predmete kojima su izvršene ove radnje;
- 6) naredi sprovođenje utvrđenih mjera na zaštiti šuma i zaštiti od požara;
- 7) u hitnim slučajevima, u kojima bi nastupila šteta po opšti interes, naredi mjere za sprječavanje štete;
- 8) naredi uklanjanje smeća i ostalog otpada iz šume i sa šumskog zemljišta;
- 9) zabrani izvođenje šumskih radova pravnim i fizičkim licima koja ne ispunjavaju stručno-tehničke, tehnološke i druge uslove predviđene ovim zakonom;
- 10) preduzima mjere u cilju sprječavanja protivpravnog prisvajanja šuma i protivpravne izgradnje objekata;

- 11) predlaže mjere u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u pogledu sprovođenja koncesionih i drugih ugovora o korišćenju šuma, kao i oduzimanje prava korišćenja šuma u državnoj svojini.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
1	Doznaka i sječa stabala u skladu sa planskim dokumentima u državnim šumama	Zakonom o šumama propisano je da se doznaka i sječa stabala vrši u skladu sa Programom gazdovanja šumama i Izvođačkim projektom. Program gazdovanja šumama je planski dokument koji donosi Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (Uprava za šume) za period od 10 godina za određenu gazdinsku jedinicu. Program, pored ostalog, sadrži količinu drvne mase i vrstu drveta koja će se doznačiti odnosno sjeći, kao i vrstu sječe. Program izrađuju pravna lica koja su, kao najbolji ponuđači, izabrani na javnom pozivu koji raspisuje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja. Koncesiona naknada se plaća na osnovu doznake i ugovorene cijene po m ³ i po vrsti drveta. Doznaku stabala za potrebe koncesionara (u slučaju kada je zaključen ugovor na više godina) ili za potrebe korisnika šuma (kada se šuma daje na korišćenje na jednu godinu) vrši Uprava za šume na osnovu gore pomenutog Programa.	U praksi se može desiti da se, zbog postojanja koruptivnih radnji na relaciji ovlašćeni službenik Uprave za šume koji vrši doznaku stabala - koncesionar, doznaka izvrši suprotno Programu (kvalitetnija stabla, manja transportna distanca itd).	Visok	Neplanska sječa šuma. Umanjenje prinosa šuma ili pak uništenje šuma.	Pojačan nadzor kod Uprave za šume nakon izvršene doznake.	Neadekvatno uređen segment izložen riziku - potrebno je Zakonom propisati prekršajnu odgovornost za nezakonito vršenje poslova doznake i evidencije. Nedovoljan broj šumarskih inspektora. Nedostatak opreme.	Korišćenje prirodnog bogatstva shodno Planskom dokumentu.

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
		Doznaka stabala vrši se u tekućoj godini, a sječa stabala u narednoj godini. Nakon izvršene doznake, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (Uprava za šume), u skladu sa Programom gazdovanja, donosi Izvođački projekat koji se odnosi na period od jedne godine. Stabla se mogu sjeći samo nakon odabiranja, obilježavanja i evidentiranja (doznaka), koja mora biti u skladu sa Programom. Šumarski inspektor je, pored ostalog, ovlašten da vrši kontrolu da li je doznaka stabala izvršena u skladu sa pomenutim Programom i da li je sječa stabala izvršena u skladu sa doznakom i Izvođačkim projektom.						
2	Evidencija doznake stabala u odgovarajuće knjige za državne i privatne šume	Zakonom o šumama propisano je da se doznaka stabala upisuje u knjigu doznake po vrsti i količini. Šumarski inspektor je ovlašten da, pored ostalog, vrši kontrolu doznake i evidenciju doznake u smislu da li je ista izvršena u skladu sa Programom gazdovanja i stanjem na terenu.	U praksi se može desiti da se izvršena doznaka stabala na terenu nije evidentirala u knjigu doznake u količini u kojoj je izvršena na terenu, već se ista evidentira u manjoj količini, čime se umanjuju prihodi države po osnovu koncesionih	Visok	Neplanska sječa šuma. Umanjenje prinosa šuma ili pak uništenje šuma. Umanjenje prihoda države po osnovu koncesionih naknada, odnosno prihoda po osnovu uplate taksi .	Pojačan inspekcijski nadzor inspektora u dijelu upoređivanja podataka iz knjige doznake sa Programom gazdovanja i stanjem na terenu.	Nedovoljan broj inspektora.	Korišćenje šuma shodno Programu gazdovanja i Izvođačkom projektu. Naplata prihoda po osnovu koncesione

	Segment izložen riziku	Opis segmenta izloženog riziku	Mogući rizik	Stepen rizika	Moguća posljedica	Proaktivno djelovanje	Problemi u proaktivnom djelovanju	Cilj
			naknada (državne šume), kao i prihod po osnovu takse (privatne šume). (Vlasnici privatnih šuma plaćaju Upravi za šume novčanu naknadu za izvršenu doznaku i izdavanje propratne dokumentacije po m ³ .)					naknade, odnosno taksi shodno stvarnom stanju na terenu.

Analiza pravnog okvira i administrativnih kapaciteta, kao i pretpostavke mogućih posljedica zbog opisanih ograničenja u inspekcijskom nadzoru u pojedinim upravnim oblastima, bila je osnov da se u gorenavedenim tabelama nađu upravo one upravne oblasti koje su prepoznate kao rizične za postojanje koruptivnih radnji. To znači da redefinisanje pravnog okvira u pojedinim upravnim oblastima i jačanje kadrovskih kapaciteta za nadzor u istima može uticati na reviziju ovog dokumenta u pravcu promjene stepena rizika u predmetnim oblastima, a određene okolnosti u ovaj dokument mogu uvesti i neke druge upravne oblasti.

VI REDEFINISANJE PRAVNOG OKVIRA

Pored izmjena materijalnih propisa (o čemu više u gorenavedenim tabelama u koloni *Problemi u proaktivnom djelovanju*), za proaktivno djelovanje inspekcije u borbi protiv korupcije, kao i efikasniji inspekcijski nadzor neophodno je pristupiti i izmjenama Zakona o inspekcijskom nadzoru.

S tim u vezi, u nastavku je inicijativa Uprave za izmjenu navedenog Zakona, pri čemu apostrofiramo potrebu da se u odnosu na član 16 stav 1 problematizuje obaveza inspektora da u slučaju kada utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi i normativi preduzme upravne mjere i radnje utvrđene posebnim propisom kojim je uređena oblast u kojoj se vrši inspekcijski nadzor, budući da pojedini materijalni propisi ne sadrže upravne mjere i radnje koje inspektor može preduzeti u slučaju kada utvrdi nepravilnost. U pogledu navedenog, potrebno je pristupiti reviziji materijalnih propisa u smislu propisivanja upravnih mjera i radnji inspektora u okviru pojedinih upravnih oblasti, na način kako je to predloženo u tabelama rizika.

Takođe, Zakon o inspekcijskom nadzoru potrebno je izmijeniti u sljedećem:

- U članu 14 stav 1 tačka 2 nejasno je ovlašćenje inspektora da utvrđuje identitet drugih lica, što podrazumijeva postupak legitimisanja, a što je predmet posebnog zakona. Tim prije što ova norma (ukoliko je inspektor onemogućen u tome) nije praćena sankcijom za odnosno lice;
- Uvodnu rečenicu stava 1 člana 15 („Radi otklanjanja nepravilnosti...“) nije primjerena svim propisanim mjerama u ovom stavu (npr. tač. 6 i 7, koje se ne odnose na otklanjanje nepravilnosti, već na sankcionisanje, odnosno pokretanje postupaka odgovornosti za počinjenu nepravilnost (prekršaj, krivično djelo.). U tom smislu nejasno je i zašto je u stavu 2 izdvojeno ovlašćenje inspektora za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, i to kao mogućnost – „Ovlašćeni inspektor može ...“. Ovo tim prije što u stavu 1 istog člana stoji: „... inspektor je ovlašćen i obavezan...“, a pomenute mjere iz tog stava (tač. 6 i 7), sa aspekta zakona, su u istom režimu kao i podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (stav 2), tj. uslovljena su ispunjenjem određenih zakonskih pretpostavki.

Takođe, članom 15 stav 2 uvodi se termin ovlašćeni inspektor, što po našoj ocjeni unosi konfuziju, budući da se u svim drugim odredbama koristi termin inspektor, te se stiče utisak da inspektor mora imati posebno ovlašćenje za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.

Naime, Zakon o prekršajima, pored ostalog, reguliše i pitanje podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, što znači da je ovlašćenje za preduzimanje ove mjere, takođe, propisano zakonom. Stoga predlažemo da i ovo ovlašćenje bude predmet stava 1 ovog člana.

Takođe, nejasno je zašto u tač 5 stava 1, pored samog ovlašćenja (izricanje novčane kazne) stoji: „u skladu sa zakonom i drugim propisima“, a to je rečeno u članu 17 Zakona;

- U članu 16 stav 1 tač. 12 potrebno je riječi: „ostvarenu imovinsku korist“ zamijeniti riječima: „imovinsku korist ostvarenu nekim kažnjivim djelom“.

U stavu 2 istog člana, potrebno je poslije riječi „ovog člana“ dodati zarez i riječi: „osim iz tač. 11 i 12“;

- Zahtjev efikasnosti inspekcijskog nadzora, podržan i kroz mogućnost inspektora da odgovorno lice subjekta nadzor ne obavijesti o početku obavljanja inspekcijskog pregleda ako smatra da bi obavještenje umanjilo efikasnost inspekcijskog nadzora (člana 13, stav 1 tač. 2), derogiran je odredbom stava 1 člana 27, pa je u tom smislu potrebno istu uskladiti sa citiranom odredbom člana 13;
- Članom 32 Zakona propisano je da se o inspekcijskim pregledima u kojima su konstatovane nepravilnosti, a koje su u toku pregleda otklonjene, ne mora sačinjavati zapisnik, ali je inspektor dužan sačiniti službenu zabilješku.

U vezi sa tim, postavlja se pitanje i drugih slučajeva u kojima bi, takođe, bilo primjereno sačiniti zabilješku (npr. kada u inspekcijskom nadzoru nijesu utvrđene nepravilnosti), kao i u slučajevima kada iz objektivnih ili drugih razloga nije moguće izvršiti inspekcijski nadzor ili sačiniti zapisnik (kada subjekat nadzora ne obavlja djelatnost, kada subjekat nadzora zatvaranjem objekta ili na drugi način onemogućuje inspektora da izvrši kontrolu, u slučaju nekog značajnog opažanje inspektora itd.), pa bi trebalo precizirati takve slučajeve;

- Mjera ukazivanja u članu 36 „čita se“ kao obavezna u svim slučajevima kada se utvrdi nepravilnost („... ukazaće subjektu nadzora...“).

Međutim, smatramo da za izricanje ove mjere treba da budu ispunjeni određeni uslovi, pa u tom smislu kao dobar primjer regulisanja uslova za izricanje ove mjere navodimo član 14 Zakona o tržišnoj inspekciji („Sl. list CG“, br. 53/11).

Osim toga, u praksi se različito tumači ova mjera, pa imamo slučajeve u kojima se uz istu izriče i mjera kažnjavanja, što po našoj ocjeni nije u njenom duhu. Naime, smatramo da inspektor može da preduzme mjeru kažnjavanja tek ukoliko subjekat nadzora u određenom roku ne otkloni nepravilnost na koju mu je inspektor ukazao. Dakle, smatramo da ne smije postojati istovremenost izricanja mjere kažnjavanja i mjere ukazivanja, pa je zbog toga neophodno preciznije regulisanje instituta ukazivanja, kako ne bi dolazilo do njegovog različitog tumačenja;

- U članu 59 i 73 izostavljena je kazna za preduzetnika.

VII ZAKLJUČAK

Radi jasnijeg uvida u poziciju Uprave u borbi protiv korupcije želimo ukazati na navode profesora dr Boka, koji smatra da uzroke korupcije, kao opšteg fenomena, treba tražiti u promjenama vrijednosne orijentacije društva i pojedinaca, u enormnom uvećanju propisa i stvaranju komplikovanih procedura, zbog kojih učesnici u pravnom životu nastoje da neformalno ostvare svoje ciljeve, u nedovoljnoj, odnosno lošoj kontroli i neadekvatnoj funkcionalnoj podijeljenosti rada na odlučujući, izvršni i kontrolni segment. Ta tri segmenta odnosno funkcije često su na jedan ili drugi način objedinjene u jednoj službi ili djelokrugu jednog odgovornog lica.⁹

Na fonu navedenog ocjenjujemo izuzetno značajnim formiranje Uprave, budući da je time ostvareno važno načelo odvajanja funkcije ovlašćenja za izdavanje odobrenja i saglasnosti od funkcije inspekcijskog nadzora, što je od uticaja na nezavisno vršenje inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa koji regulišu upravne oblasti.

Uprava kreira unutrašnje mehanizme koji su u funkciji profilisanja inspektora kao profesionalnih i etičkih pojedinaca, koji će savjesno i odgovorno obavljati propisane nadležnosti. S tim u vezi, Uprava je usvojila Plan integriteta, koji sadrži i procjenu stepena rizika eventualnih pojava oblika koruptivnih radnji u vršenju inspekcijskog nadzora, kao i ostalih aktivnosti Uprave.

Svrha plana integriteta je uspostavljanje mehanizama koji će obezbijediti efikasno i efektivno vršenje inspekcijskog nadzora kroz: jačanje odgovornosti, pojednostavljenje procedura, povećanje transparentnosti u vršenju inspekcijskog nadzora i kod donošenja odluka, kontrolisanje diskrecionih ovlašćenja, poštovanje etičkih vrijednosti, eliminisanje neefikasne prakse i iniciranje revizije neprimjenjive regulative i jačanje kontrole rada i ponašanja službenika.

Prilikom utvrđivanja unutrašnjih mehanizama za jačanje integriteta inspektora utvrđen je spisak inicijalnih faktora rizika u dijelu normativne i kadrovske strukture i to:

6. Teško razumljivi i nedorečeni propisi koji ostavljaju prostora arbitrarnom odlučivanju od strane inspektora (ne u smislu propisanog prava inspektora da slobodno ocjenjuje dokaze).

Upravo u cilju suzbijanja mogućnosti za ovo arbitrarno odlučivanje inspektora, a još više zbog potrebe obezbjeđivanja konzistentnog pravnog okvira za nadzor i preduzimanje mjera, Uprava je prema nadležnim organima inicirala izmjene i dopune velikog broja zakona i odgovarajućih podzakonskih akata;

7. Nedostatak podzakonskih akata za sprovođenje zakona.

Uprava je inicirala donošenje brojnih podzakonskih akata;

8. Niske zarade.

⁹Michael Bock, "Borba protiv korupcije-iskustva i poređenja", Institut za uporedno pravo, priređivač dr Jovan Ćirić, Beograd 2013.godine, Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung II, Langfassung 2006. 258, str.14

Uprava je dala sugestije na predlog novog Zakona o zaradama u smislu poboljšanja boljeg položaja inspektora;

9. Neadekvatni mehanizmi kontrole postojanja sukoba interesa inspektora u odnosu na eventualni dodatni rad (član 74 Zakona o državnim službenicima i namještenicima). Uprava sve podneske u kojima se izražava sumnja o postojanju konflikta interesa u radnjama inspektora dostavlja nadležnim organima na dalje odlučivanje;
10. Nepostojanje zakonske obaveze inspektora da podnose izvještaj o imovini i prihodima, kao i imovini i prihodima bračnih i vanbračnih supružnika i djece koja žive u zajedničkom domaćinstvu.

Navedeni normativni nedostatak je otklonjen donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisana obaveza inspektora da navedeni izvještaj dostavljaju resornom ministarstvu do 31. decembra tekuće godine za prethodnu godinu.

Pored navedenog, u funkciji jačanja integriteta inspektora je i planiranje rada i izvještavanje o inspekcijskom nadzoru. Polazeći od utvrđenih osnova za planiranje rada na godišnjem nivou, mjesečno se analizira realizacija planiranih aktivnosti, kao i postupanje po primljenim zahtjevima i inicijativama te izdatim nalogima za nadzor. Na osnovu analiza iz nadzora u prethodnom periodu, a u skladu sa godišnjim programom rada, pripremaju se periodični planovi, kao i planovi po određenim segmentima nadzora.

Putem izvještaja o radu, prati se kvalitet i obim rada inspektora kao i stanje u oblastima nadzora. Istovremeno, izvještaji su osnov i za ujednačavanje prakse inspektora, kako u dijelu upravnih, tako i dijelu kaznenih mjera.

Izvještaj o radu, koji inspektor podnosi glavnom inspektoru, sačinjava se mjesečno i sadrži:

- broj izvršenih inspekcijskih pregleda, broj utvrđenih nepravilnosti, vrsta/broj naloženih upravnih i drugih mjera i radnji, broj izdatih prekršajnih naloga i iznos izrečenih novčanih kazni, broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, broj krivičnih prijava, itd;
- podatke iz drugostepenog upravnog postupka i upravnog spora, kao i iz postupaka iniciranih pred nadležnim organima, itd.;
- zapažanja o problemima u oblastima nadzora, sa konkretnim predlozima za prevazilaženje istih.

Za nadzor koji se organizuje po nalogu i inicijativama podnose se i posebni izvještaji. Treba naglasiti da se podaci o inspekcijskim pregledima izvršenim po inicijativama posebno iskazuju i u mjesečnom izvještaju, na način koji omogućava uvid u dinamiku postupanja po inicijativama.

Na osnovu mjesečnih izvještaja inspekcija, kao i ostalih realizovanih aktivnosti koje su u funkciji inspekcijskog nadzora, Uprava priprema godišnji izvještaj o radu.

Kao dodatni mehanizmi jačanja integriteta inspektora praktikuju se upućivanja inspektora da vrše inspekcijski nadzor izvan svog stalnog mjesta rada (razmjena), kao i organizovanje zajedničkih inspekcijskih pregleda, što mora biti praćeno odgovarajućim finansijskim sredstvima, koja za sada nijesu obezbijeđena. U ovom kontekstu posebno treba problematizovati nemogućnost administrativnog izvršenja rješenja inspektora zbog nedovoljnog iznosa finansijskih sredstava, što može otvoriti prostor za postojanje koruptivnih radnji.

Takođe, za dalje jačanja integriteta inspektora neophodno je povećanje broja inspektora (čime će se onemogućiti da u pojedinim upravnim oblastima inspekcijski nadzor vrši samo jedan inspektor).

Svrha inspekcijskog nadzora je praćenje zakonitosti rada subjekata nadzora tj. ocjena ponašanja subjekata nadzora u odnosu na pridržavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, dok je cilj inspekcijskog nadzora usklađivanje ponašanja subjekata nadzora sa propisima koji regulišu pojedine upravne oblasti. U tom smislu, inspektor iznalazi pravno najdjelotvorniji način u okviru svojih ovlašćenja da se, prije svega, otklone utvrđene nepravilnosti i stanje dovede u sklad sa propisima, ali i da se sankcioniše, odnosno procesuiraju kršenje propisa od strane subjekta nadzora, te tako utiče na odvratanje od kršenja propisa. Pri tom, inspektor ima obavezu da u toku inspekcijskog pregleda zapisnički konstatuje sve utvrđene činjenice, jer za svaku preduzetu mjeru mora imati utemeljenje u utvrđenom činjeničnom stanju, koje može implicirati prekršajnu ili krivičnu odgovornost. Ali, treba naglasiti da je suština u tome da procesuirani predmet efektuiraju izricanjem odgovarajuće kazne u prekršajnom postupku, odnosno daljim procesuiranjem podnesene krivične prijave od strane nadležnih organa, što potvrđuje pravilnost postupanja inspektora i ima za posljedicu uređenije stanje u pojedinim upravnim oblastima.

Uloga inspekcijskog nadzora u kontroli primjene propisa u upravnim oblastima tek je jedan od mehanizama institucionalne infrastrukture Crne Gore u borbi protiv korupcije (pored sudstva, tužilaštva, policije i dr). Dakle, funkcija Uprave nije i ne može biti da supstituiše izvorne nadležnosti organa koji se primarno bave borbom protiv korupcije, ali svakako doprinosi prepoznavanju i suzbijanju koruptivnih pojava.

Ovaj dokument ukazuje da se kroz inspekcijski nadzor mogu detektovati upravne oblasti u kojima postoji veći rizik za postojanje koruptivnih radnji, te preduzeti određene radnje čiji je domet ograničen činjenicom da se preduzimaju u okviru upravnog postupka, u kome se odlučuje o pojedinačnim pravima i obavezama subjekata nadzora. Tako, svoj puni smisao navedene mjere mogu ostvariti samo kroz saradnju sa drugim državnim organima koji otkrivaju, gone i kažnjavaju počiniocima krivičnih djela sa elementima korupcije.

