

Др Александар Л. Мартиновић, доцент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs

## „ПРИКРИВЕНА КУПОВИНА“ КАО ОБЛИК ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА<sup>1</sup>

**Сажетак:** „Прикривена куповина“ представља нови облик инспекцијског надзора, који је уведен у наш ујравно-јравни систем Законом о изменама и дојунама закона о инспекцијском надзору од децембра 2018. године. Ради се, зајраво, о специфичном методу доказивања у јосијуку инспекцијског надзора, уколико јосију основана сумња да надзирани субјект нерезистировано обавља делатност или да не издаје рачун, јод условом да се јосиребни докази не могу другачије обезбедити или уколико би јо било значајно отежано. Специфичност овог метода доказивања састоји се у јоме да инспектор нејосредним ојажанјем јрикујља доказе и јодајке корисне за јијврђивање чињеничног стања, јри чему се ова „куповина“ смајра јрикривеном због јога штио инспектор своју службену легитимацију и налоз за инспекцијски надзор сјавља на увид надзираном субјекту јек јо обављеној „куповини“.

**Кључне речи:** државна јјрава, јјравни надзор, инспекцијски надзор, „јрикривена куповина“.

### УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Инспекцијски надзор представља једну врсту управног надзора. Управни надзор је битан елемент управне функције државне власти. Стога је овај вид управне активности детаљно законски регулисан. Такође, управном надзору су посвећене бројне странице наше управно-правне књижевности. То је и разлог што смо се определили да рад посветимо овој веома значајној теми, с посебним освртом на један нови облик инспекцијског надзора – „при-

<sup>1</sup> Чланак је настао као резултат рада на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“.

кривену куповину“. Циљ увођења „прикривене куповине“ у правни систем Републике Србије лежи у интенцији државе да применом овог метода инспекцијског надзора сузбије различите појавне облике нерегистроване привредне делатности (посебно у области трговине) и тзв. сиве економије. Сама примена овог метода подразумева одговарајуће доказне и оперативне технике, које су усмерене ка откривању нерегистрованих привредних субјеката, имајући у виду бројна ограничења и тешкоће које постоје у том погледу, а које произлазе из саме чињенице „невидљивости“ нерегистрованих субјеката за државу. Та „невидљивост“, пак, проузрокује држави огромну економску и финансијску штету. У томе се и састоји логика увођења овог вида инспекцијског надзора у раду надлежних инспекцијских органа и служби у Републици Србији.

## ПОЈАМ И ОБЛИЦИ УПРАВНОГ НАДЗОРА

У српској теорији управног права појам управног надзора се углавном дефинише на сличан начин. Д. Милков сматра да управни надзор „представља врсту надзора, па за њега важе сва обележја која иначе важе за било који вид надзора. Поред тога, управни надзор има и одређене специфичности, по којима се разликује од других врста надзора.“ По његовом мишљењу, управни надзор се може дефинисати као „активност која се састоји у систематском посматрању и вредновању делатности других субјеката, на основу унапред утврђених критеријума. Међутим, надзор није сам себи сврха, односно не састоји се једино у простом посматрању и оцењивању рада других субјеката, него подразумева и вршење утицаја на њих. Надзор се не врши само зато да би се стекло сазнање о одређеним негативним појавама, него да би се оне отклониле и спречило њихово јављање у будућности.“<sup>2</sup> Р. Марковић истиче да је управни надзор „посебан посао управе, који се састоји од надзорних активности снабдених посебним управним овлашћењима (овлашћењима управне власти) над неауторитативним поступањем различитих физичких и правних лица. Управни надзор је облик општег надзора. Надзор је трајно и систематско надгледање (праћење) нечијег (туђег) рада на основу утврђених мерила, а све у циљу ефективнијег утицаја на тај рад. То утицање на туђ рад обухвата и могућност примене санкција од стране оног ко врши надзор.“ Такође, овај аутор сматра да је управни надзор „облик правног надзора. При том је правни надзор правно регулисан надзор, чија је основна сврха произвођење правних ефеката. То је скуп правним нормама утврђених овлашћења и поступака којима се у оквиру надзорног односа обезбеђује

<sup>2</sup> Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад 2010, 261-262.

законитост рада органа и лица над којима се врши надзор. Према томе, циљ правног надзора је обезбеђивање законитости, а ефикасност правног надзора обезбеђује се могућношћу примене санкција од стране оног субјекта који врши надзор (према томе, правне санкције су елемент појма правног надзора).<sup>3</sup> По мишљењу З. Томића, управни надзор је „правни надзор који остварују државни органи управе над различитим активностима (ауторитативним и неауторитативним) државних и недржавних органа и организација, као и над радом (понашањем) грађана.“<sup>4</sup> Томић истиче да се ауторитативни утицај надзорног органа, који је законски нормиран, у превентивном, корективном или репресивном смислу на надзираног субјекта приликом вршења управног надзора остварује у првом реду управним актима и управним радњама.<sup>5</sup> Н. Бачанин стоји на становишту да „управни надзор представља посебан облик правног надзора, тј. посебан облик правно уређене целине надзорних овлашћења и поступака проверавања правилности (законитости и/или целисходности) аката и радњи контролисаних субјеката.“<sup>6</sup> М. Влатковић и З. Јовановић управни надзор дефинишу као „посао органа државне управе, а изузетно и другог, недржавног органа, који се остварује управним (ауторитативним) овлашћењима и методама над неауторитативним активностима предузећа, установа и других правних субјеката. Управни надзор у материјалном смислу полази од чињенице да се облици управног надзора разликују по материјално-садржинским атрибутима. Наиме, управни надзор је посао државне управе или другог недржавног органа који се остварује управним овлашћењима и методама и то над неауторитативним активностима предузећа, установа и других правних субјеката. Овде је, дакле, орган који врши надзор у другом плану и секундарног значаја. С друге стране, надзор који се врши управним овлашћењима над управном (ауторитативном) делатношћу органа државне управе и с њима изједначеним органима јесте, у ствари, управна контрола управе, а не управни надзор.“<sup>7</sup>

Када је у питању позитивно-правно регулисање управног надзора, треба нагласити да важећи Закон о државној управи<sup>8</sup> само инспекцијски надзор дефинише као посао државне управе којим „органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.“<sup>9</sup> Закон о државној управи, за разлику

<sup>3</sup> Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 2002, 232-233.

<sup>4</sup> Зоран Томић, *Управно право – систем*, Београд 1998, 256.

<sup>5</sup> Зоран Томић, *Општије управно право*, Београд 2012, 234-235.

<sup>6</sup> Невенка Бачанин, *Управно право*, Крагујевац 2000, 520.

<sup>7</sup> Милан Влатковић, Зоран Јовановић, *Управни надзор*, Крагујевац 2016, 52.

<sup>8</sup> ЗДУ, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – др. закон и 47/2018.

<sup>9</sup> ЗДУ, чл. 18, ст. 1.

од истоименог прописа од 1992. године, уопше и не помиње и не уређује „управни надзор“, већ једино говори о „унутрашњем надзору“. Према Закону о државној управи, унутрашњи надзор „јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом.“<sup>10</sup> Што се тиче надзора над радом, он се састоји од „надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова“, при чему министарство „не може вршити надзор над радом другог министарства.“<sup>11</sup> Општа овлашћења органа државне управе у вршењу надзора над радом систематизована су у неколико група. Наиме, орган државне управе овлашћен је да приликом вршења надзора над радом: „1) захтева извештаје и податке о раду; 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; 3) издаје инструкције; 4) наложи предузимање послова које сматра потребним; 5) покрене поступак за утврђивање одговорности; 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; 7) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.“<sup>12</sup> Инструкција је Законом дефинисана као акт којим се „усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе“, с тим што се њоме „не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.“<sup>13</sup> Министарство врши надзор над радом органа управе у саставу.<sup>14</sup> Када је у питању надзор над радом посебне организације, прописано је да законом „може бити одређено министарство које врши надзор над радом посебне организације“, при чему је надлежно министарство „једино овлашћено да захтева извештаје и податке о раду посебне организације, утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције и предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.“<sup>15</sup>

Закон о државној управи посебно нормира надзор над радом ималаца јавних овлашћења приликом вршења поверених послова државне управе.

<sup>10</sup> ЗДУ, чл. 45.

<sup>11</sup> ЗДУ, чл. 46.

<sup>12</sup> ЗДУ, чл. 47.

<sup>13</sup> ЗДУ, чл. 48.

<sup>14</sup> ЗДУ, чл. 49.

<sup>15</sup> ЗДУ, чл. 50.

„Орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује се законом (у даљем тексту: надзорни орган државне управе)“, а „надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана.“<sup>16</sup> Посебна овлашћења надзорног органа састоје се у томе да је надзорни орган државне управе обавезан „да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности“, а у случају да „ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.“<sup>17</sup> Најзад, Закон о државној управи уређује и надзор над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења. „Ималац јавног овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе. Ако ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавног овлашћења ако он није у сагласности с другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а ако он није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости“, с тим што Владино решење „о поништавању, укидању или обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у *Службеном гласнику Републике Србије*.“<sup>18</sup>

Коначно, важно је истаћи и то да, иако Закон о државној управи (системски за ову област) не користи израз „управни надзор“ већ говори искључиво о инспекцијском надзору и „унутрашњем надзору“, управни надзор није сасвим ишчекао из позитивног законодавства и управне праксе у Републици Србији. Како истиче Д. Милков, „генерално посматрано, не би се могло рећи да је данас широки појам управног надзора сведен само на инспекцијски надзор, без обзира на чињеницу да се у основним важећим прописима Србије о државној управи више не спомиње „управни надзор“. Још увек у пракси, а на основу бројних посебних прописа, има много видова надзора над радом и актима правних лица, предузећа, установа и других организација, а који не представљају инспекцијски надзор.“<sup>19</sup> Ни „унутрашњи надзор“, додали бисмо ми.

<sup>16</sup> ЗДУ, чл. 55.

<sup>17</sup> ЗДУ, чл. 56.

<sup>18</sup> ЗДУ, чл. 57.

<sup>19</sup> Д. Милков (2010), 264.

## ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

„Инспекцијски надзор је посебна врста управног надзора, који се од других видова управног надзора разликује по извесним специфичностима. Основне разлике између инспекцијског надзора и других врста управног надзора тичу се субјеката који га врше, предмета надзора, метода рада и овлашћења и дужности.“<sup>20</sup> Овај аутор напомиње да инспекцијски надзор „не могу да врше сви субјекти“, те да „ова функција управе спада, начелно посматрано, у искључиву функцију државне управе. То значи да недржавни субјекти не могу да врше послове инспекцијског надзора, а не могу ни сви државни органи. Послове инспекцијског надзора врше искључиво органи управе. Зависно од нивоа организовања, послове инспекцијског надзора врше или посебни органи управе или инспектори у оквиру министарстава. Евенуално, ови послови могу бити поверени и другим овлашћеним лицима.“ Под предметом инспекцијског надзора, Д. Милков подразумева „законитост пословања и поступања физичких и правних лица“, напомињући да се инспекцијски надзор „врши у појединим областима друштвеног живота (нпр. у области просвете, здравства, тржишта, финансија, пољопривреде, саобраћаја, урбанизма, комуналног реда итд.)“, применом посебног метода рада – инспекцијског прегледа. „Под инспекцијским прегледом се подразумева непосредно опажање инспектора одређених објеката, просторија, документације, робе, уређаја и сл. Смисао инспекцијског прегледа је у личном упознавању инспектора са законитошћу рада и пословања појединаца и организација. Субјекти који врше инспекцијски надзор имају посебна овлашћења, која им омогућавају ефективно остваривање њихове основне улоге. Вршење инспекцијског надзора подразумева низ овлашћења ауторитативног карактера. Та овлашћења обезбеђују вршење инспекцијског надзора, а служе и отклањању уочених незаконитости, односно наметању одређених санкција.“ Д. Милков закључује, стога, да се инспекцијски надзор „може одредити као надзор инспектора над законитошћу пословања и поступања организација и појединаца, који се остварује непосредним увидом. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.“<sup>21</sup> На сличан начин појам и обележја инспекцијског надзора одређује и Р. Марковић. Он сматра да инспекцијски надзор „има следећа општа обележја: 1) врши се

<sup>20</sup> Д. Милков (2010), 265. О инспекцијском надзору видети и: Драган Милков, „Инспекцијски надзор и заштита животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 4/2015, 1441-1458; Зоран Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова ПФНС*, 4/2012, 257-276.

<sup>21</sup> Д. Милков, 266-267.

над уже одређеним областима друштвеног живота, односно на одређеном подручју неауторитативних активности; 2) врши се од стране специјализованих субјеката, посебно квалификованих за предузимање битних активности у току поступка надзора; 3) инспекцијски послови, будући да су искључиво државног карактера, не могу се начелно поверавати недржавним субјектима; 4) врши се путем посебних метода – инспекцијских прегледа, по чему се инспекцијски надзор разликује од других облика управног надзора. Инспекцијски преглед је непосредан увид у рад и пословање органа, предузећа, установе и других организација ради утврђивања поштовања закона, других прописа и општих аката; 5) вршиоци инспекцијског надзора располажу посебним овлашћењима и могу примењивати посебна средства.<sup>22</sup> З. Томић дефинише инспекцијски надзор као „специјализовани управни надзор, који се састоји у непосредном увиду у пословање и поступање недржавних субјеката, грађана, као и органа државне управе (искључиво управна инспекција), уз предузимање одговарајућих, законом прописаних мера. Предмет надзора су њихове махом *неауторитативне активности (осим код ујравне инспекције)*, у погледу којих се испитује придржавање закона, других прописа и општих аката. Инспекцијске послове непосредно обавља овлашћено службено лице – *инспектор*, који ужива самосталност у раду, има знатне прерогативе, али и појачану одговорност.“<sup>23</sup> По мишљењу П. Димитријевића, инспекцијски надзор је „контролна делатност посебних за то надлежних органа управе, чија је улога да делују, пре свега *превентивно*, ради подстицања друштвене и правне дисциплине у извршавању закона и других прописа. Инспекцијски надзор се врши над поступањем правних и физичких лица, као и над радом саме управе и других државних и недржавних органа, а у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката“, односно ради се о специфичном облику „*сапољашњег ујравног надзора над актима и радњама државних и недржавних органа и организација, који врше инспектори непосредном контролом (надзором) аката, ујравних и других мера и радњи надзираних субјеката у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, са циљем да се утврђене незаконности и неправилности у раду ускладе са важећим прописима.*“<sup>24</sup> М. Влатковић и З. Јовановић као основна обележја инспекцијског надзора наводе следећа: „да је инспекцијски надзор, у начелном смислу, основни облик управног надзора, уз законом дозвољено допуштање и могућност да се врши целисходно, циљано и прецизно одређено одступање у појединим инспекцијама, односно позитивно-правним текстовима; да га врше искључиво органи државне управе (министарства),

<sup>22</sup> Р. Марковић, 236-237.

<sup>23</sup> Зоран Томић, *Ујравно право – ириручник за полагане правосудног испитија*, Београд 2011, 221.

<sup>24</sup> Предраг Димитријевић, *Ујравно право – општији део*, књига друга, Ниш 2008, 204.

а само изузетно, по посебном законском овлашћењу, у појединим ситуацијама и специфичним областима и органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе; да се врши ауторитативним методима, уз изрицање мера и предузимање других законом предвиђених радњи које могу ићи од указивања, налагања отклањања уочених неправилности, преко привремене обуставе до забране делатности правних субјеката, и да се врши над неауторитативним, а у неким областима и стручним активностима, поступања и пословања правних субјеката.<sup>25</sup>

Позитивно-правно одређење инспекцијског надзора садржано је у Закону о инспекцијском надзору.<sup>26</sup> „Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.“<sup>27</sup> Законодавац је инспекцијски надзор класификовао по врстама и облицима. Према врсти, инспекцијски надзор може да се јави као редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски<sup>28</sup>, док су облици инспекцијског надзора теренски и канцеларијски.<sup>29</sup> На овом месту важно је истаћи да су постојала бар два главна разлога за доношење овог прописа. Пре свега, доношење посебног закона којим се уређује инспекцијски надзор предвиђено је у члану 18. став 2. Закона о државној управи од 2005. године. Наиме, до доношења Закона о инспекцијском надзору на ову материју примењивале су се одредбе чланова 22-33, као и члан 92. Закона о државној управи од 1992. године, које одредбе су остале на снази и након доношења важећег Закона о државној управи.<sup>30</sup> Према одредби члана 68. Закона о инспекцијском надзору, предвиђено је да тек по истеку рока од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона пре-

<sup>25</sup> М. Влатковић, З. Јовановић, 114-115.

<sup>26</sup> ЗИН, „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.

<sup>27</sup> ЗИН, чл. 2, ст. 1.

<sup>28</sup> ЗИН, чл. 6.

<sup>29</sup> ЗИН, чл. 7.

<sup>30</sup> Закон о државној управи од 1992. године користио је термин „управни надзор“ и нормативно га категоризовао у три облика: 1) надзор над законитошћу рада предузећа, установа и других организација; 2) надзор над законитошћу аката предузећа, установа и других организација када је то законом одређено, односно када они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних субјеката; 3) инспекцијски надзор. Међутим, важећи Закон о државној управи од 2005. године, као што смо већ истакли, говори само о инспекцијском надзору и „унутрашњем надзору“, при чему у нашем правном систему још увек има прописа којима се нормира „управни надзор“ (нпр. Закон о високом образовању).



стају да важе поменуте одредбе Закона о државној управи од 1992. године, тако да је Закон о инспекцијском надзору у потпуности почео да се примењује 1. маја 2016. године. С друге стране, услед недостатка кровног, системског и јединственог прописа о инспекцијском надзору, у Републици Србији се дуги низ година инспекцијски надзор у различитим областима друштвеног живота уређивао са око хиљаду закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа<sup>31</sup>, што је у пракси органа државне управе изазивало бројне проблеме и недоумице.

### „ПРИКРИВЕНА КУПОВИНА“ – НОВИ ИНСТРУМЕНТ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

„Прикривена куповина“ уведена је као инструмент инспекцијског надзора чланом 21а Закона о изменама и допунама закона о инспекцијском надзору.<sup>32</sup> Одредбом овог члана, „прикривена куповина“ дефинисана је као специфично доказно средство у поступку инспекцијског надзора, које се може користити ако постоји основана сумња „да лице обавља делатност као нерегистровани субјект или да не издаје рачун“, под условом да се „на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.“ Овај вид инспекцијског надзора „обавља се без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјекту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор, који садржи и навођење метода прикривене куповине и образложење основане сумње, са навођењем познатих и вероватних чињеница које поткрепљују основану сумњу у конкретном случају, као и образложење зашто се коришћењем других доказних радњи не могу извести, прикупити или обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано“, при чему инспектор „путем непосредног опажања прикупља доказе и податке корисне за утврђивање чињеничног стања“, а тек по обављеној куповини „инспектор предочава надзираном субјекту службену легитимацију и налог за инспекцијски надзор.“

Шта је, заправо, „прикривена куповина“? Пре свега, треба напоменути да је доказивање на системски и општи начин уређено Законом о општем управном поступку.<sup>33</sup> ЗУП као једно од доказних средстава предвиђа и увиђај, који се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица. „Прикривена куповина“, стога,

<sup>31</sup> М. Влатковић, З. Јовановић, 130.

<sup>32</sup> „Службени гласник РС“, бр. 95 од 8. децембра 2018. године.

<sup>33</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/2016. Примена ЗУП-а од стране инспектора, односно другог овлашћеног службеника у поступку вршења инспекцијског надзора изричито је предвиђена одредбом члана 4. став 2. Закона о инспекцијском надзору.

представља посебан, инспекцијски начин вршења увиђаја у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјект или да не издаје рачун. Методом „прикривене куповине“ одступа се, у суштини, од општег процесног режима инспекцијског надзора, будући да инспектор без идентификације (прикривено) прикупља и обезбеђује потребне доказе, а легитимацију и налог показује и предочава надзираном субјекту тек по учињеној куповини, те прибављеним и обезбеђеним доказима. Због тога се с правом очекује да ће овај инструмент инспекцијског надзора представљати моћно средство у рукама државе у циљу сузбијања тзв. сиве економије у њеним најразличитијим појавним облицима. С друге стране, треба нагласити да је интенција законодавца приликом увођења института „прикривене куповине“ очигледно ишла за тим да овај метод доказивања треба да представља изузетак у односу на општи режим доказивања прописан Законом о општем управном поступку, као и Законом о инспекцијском надзору, будући да је предвиђено да се ово доказно средство примењује само ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано. Имајући у виду битна обележја „прикривене куповине“, сматрамо да ће овај метод инспекцијског надзора бити примењив код претежног броја инспекцијских органа и служби у Републици Србији (нпр. пореска, тржишна, туристичка, саобраћајна, пољопривредна, просветна, инспекција социјалне заштите и сл.). Разуме се, најзначајнији ефекти примене овог метода очекују се, као што смо већ истакли, у области сузбијања сиве економије. Према резултатима анкете USAID-а у периоду од 2013. до 2017. године, порасло је поверење у инспекторе као својеврсне заштитнике привредника од нелојалне конкуренције. Сагласно томе, увођење института „прикривене куповине“ представљаће још један инструмент у обезбеђивању поштене тржишне конкуренције, будући да се њиме директно делује на нерегистроване субјекте који послују у сивој зони. Такође, према истраживању које је спровео IPSOS у мају 2018. године, за потребе праћења наградне игре „Узми рачун и победи“, чак 70% грађана је изјавило да не оправдава сиву економију, док је након завршетка наградне игре сваки други грађанин навео да тражи рачун зато што зна да је то законска обавеза трговца и потврда да је платио порез, што представља пораст од чак 44% у односу на фебруар 2017. године, када је организована прва наградна игра. И ови подаци говоре о томе да је потребно наставити са применом подстицајних мера спречавања и сузбијања сиве економије, те да – у склопу тога – правно регулисање метода „прикривене куповине“ има своје пуно економско оправдање.

## ЗАКЉУЧАК

Управни надзор је, поред доношења управних аката, издавања јавних исправа и вршења материјалних радњи принуде, суштински елемент управне функције државне власти.<sup>34</sup> Из позитивно-правних прописа Републике Србије недвосмислено произлази да је најзначајнији облик управног надзора инспекцијски надзор. Овај облик управног надзора спроводи се у скоро свим областима друштвеног живота. Између осталог, и у области привреде, односно различитих привредних активности. Увођење „прикривене куповине“ – као посебног инспекцијског метода и доказног средства – у позитивно-правни систем инспекцијског надзора у Републици Србији треба да допринесе стварању повољнијег привредног амбијента у нашој земљи, пре свега тако што ће да поспеши поштену тржишну конкуренцију и постане важан државни инструмент у сузбијању тзв. сиве економије. „Прикривена куповина“ је још једна потврда чињенице да ефикасан и реалним друштвеним потребама прилагођен правни систем итекако може да буде у функцији економског развоја и јачања економских перформанси Републике Србије у оквирима европске и светске привреде и све снажније тржишне конкуренције.

---

<sup>34</sup> в. Драган Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад 2010, 18.

*Aleksandar L. Martinović, Ph.D., Assistant Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs*

## **“Concealed Purchase” as a Form of Inspection Control**

**Abstract:** *“Concealed purchase” is a new form of inspection control, introduced into our legal system in December 2018, by the Law on Amendments to the Law on Inspection Control. It is, actually, a specific method of proving during the inspection control process, used in the case of reasonable doubt regarding unregistered activity by the controlled subject. It can be also used when the controlled subject does not issue a receipt. In both cases, this method can only be used if necessary evidence can not be otherwise provided or if it would be significantly more difficult. This method is specific because of the fact that inspectors collect the relevant evidence and facts by direct observing. It is called “concealed purchase” because official identity card and the inspection control warrant are shown to the controlled subject, by the inspectors, only after the “purchase” is done.*

**Keywords:** *state administration, administrative control, inspection control, “concealed purchase”.*

Датум пријема рада: 14.01.2019.