



**Република Србија**  
**Републички секретаријат за**  
**јавне политике**

Број: 110-00-42/2020-02

2. март 2020. године

Влајковићева 10

Београд

**МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

**БЕОГРАД**

**Бирчанинова 6**

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење на Предлог уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе

У вези са вашим дописом број: 011-00-21/2020-05 од 4. фебруара 2020. године којим сте Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) доставили 10. фебруара 2020. године на мишљење Предлог уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе (у даљем тексту: Предлог уредбе) са Образложењем и извештајем о спроведеној анализи ефеката и допуном од 27. фебруара 2020. године, обавештавамо вас о следећем:

У циљу отклањања техничких нејасноћа у тексту Предлога уредбе, позивамо предлагача да ближе одреди и прецизира решења из следећих одредби:

Чланом 9. став 6. Предлога уредбе, прописано је шта евиденција о предметима обавезно садржи, уз прецизно навођење потребних података за вођење евиденције о предмету. У тачки 3) истог става, поред осталог, прописано је да предметна евиденција треба да садржи и рок, при чему није прецизирано да ли је у питању рок за одређено поступање органа, или је реч о крајњем року за решавање предмета, те је неопходно да се пропише о ком року је реч.

У вези са ставом 9. истог члана, који гласи „Податке из става 6. тач. 1) и 2) и тачка 4) аутоматски преузима Писарница, односно уноси их писар или обрађивач, у складу са прописима органа”, позивамо предлагача да изврши допуну ове одредбе, тако што ће иза речи „тачка 4)”, додати речи: „овог члана”, уз прецизирање прописа на које ова одредба упућује.

У члану 14. став 4. Предлога уредбе, потребно је на два места исправити техничку грешку, тако што ће се иза речи: „из става”, навести број: „3”.

Члан 15. Предлога уредбе потребно је допунити тако што ће се у случају достављања документарног материјала у папирном облику, прописати начин поступања органа када Писарница не прими потврду о извршеној достави, односно потврду о пријему.

У наставку мишљења, указујемо и на друге уочене недостатке Предлога уредбе и упућујемо сугестије за измену следећих одредби:

Чланом 1. став 4. Предлога уредбе прописано је: „Државни органи и имаоци јавних овлашћења из ст. 1 – 3. овог члана означени су као: орган”. Имајући у виду да је у ст. 1 – 3. истог члана одређено да се овом уредбом уређује канцеларијско пословање

органа државне управе и да се иста примењује и на службу Народне скупштине, председника Републике и Владе, као и на имаоце јавних овлашћења када врше поверене послове државне управе, на органе аутономних покрајина, општина, градова и Града Београда предлажемо измену члана 1. став 4. тако да гласи:

„Органи државне управе, службе из става 2. овог члана и имаоци јавних овлашћења и органи из става 3. овог члана, у даљем тексту означени су као: орган.”

У члану 3. став 1. Предлога уредбе потребно је, пре свега, ускладити нумерацију тачака, с обзиром на то да су тач. 1) – 3) дуплиране.

Такође, у тачки 1) истог става, дефинисано је да документарни материјал чине поднесци, акти, прилози, фотографски и фонографски снимци, микрофилмовани и на други начин сачињени записи и документи, као и електронска пошта упућена органу електронским путем на налог електронске поште овлашћеног службеног лица. С тим у вези, позивамо предлагача да прецизира појам службеног лица, с обзиром да оваква формулација оставља недоумице да ли се термин „овлашћено службено лице” односи искључиво на писара из тачке 7) овог става, којом је прописано да је писар овлашћено службено лице које обавља послове канцеларијског пословања у органу или је овом одредбом обухваћен и обрађивач предмета.

Надаље, из члана 4. Предлога уредбе не може се прецизно утврдити да ли је у ст. 2. и 5. овог члана реч о истој служби Владе, имајући у виду да се став 2. односи на службу Владе надлежну за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе, а став 5. на службу Владе надлежну за административно-техничке послове пријема, евидентирања и отпремања поште, вођење архивских послова и других послова у вези са канцеларијским пословањем. У том смислу, у даљем тексту Предлога уредбе остаје нејасно на коју службу Владе се односи одређена одредба (као на пример, члан 5. став 1. тачка 3) Предлога уредбе). У том смислу позивамо предлагача да дефинише службу Владе из става 5. овог члана као Управу за заједничке послове републичких органа.

Чланом 6. ставом 1. Предлога уредбе регулисано је подношење поднесака на Порталу еУправе у складу са прописима којима се уређује електронска управа, односно на други начин електронским путем у складу са законом, док је ставом 2. прописана предаја поднесака у папирном облику, односно усмено на записник, осим ако је прописано искључиво електронско општење учесника са органом. Имајући у виду да је овим чланом предвиђено подношење путем Портала еУправе и предаја поднесака у осталим ситуацијама, као и да се поднесци одређеног степена тајности, новчана писма и друге вредносне пошиљке, као и поднесци у вези са лицитацијом, конкурсом, јавним набавкама, односно други поднесци које отвара комисија не могу доставити електронским путем, предлажемо измену члана 6. став 5. Предлога уредбе заменом речи „подноси” речју „предаје” тако да гласи:

„Поднесак који је одређеног степена тајности, новчана писма и друге вредносне пошиљке, као и поднеске у вези са лицитацијом, конкурсом, јавним набавкама, односно друге поднеске које отвара комисија, учесник предаје у складу са прописима.”

У складу са примедбама, изнетим у вези са чланом 6. став 5. Предлога уредбе, предлажемо и допуну члана 7. став 1. Предлога уредбе (имајући у виду да се потврда пријема односи и на поднеске који се предају у физичком смислу), тако да гласи:

„Након подношења, односно предаје, поднеску се путем Писарнице додељује јединствена идентификациона ознака и учеснику издаје потврда о пријему на начин на који је поднесак поднет, односно предат.”

Имајући у виду напред наведено предлажемо и измену назива члана 6. Предлога уредбе тако да гласи „Подношење, предаја и пријем поднеска”.



Ставом 10. истог члана Предлога уредбе, прописана је обавеза ненадлежног органа, којем је предат поднесак у папирном облику, да након евидентирања у складу са чланом 9. ове уредбе исти проследи надлежном органу у добијеном и дигитализованом облику. Сматрамо да би се прописивањем обавезе ненадлежном органу да и у дигитализованом облику прослеђује поднеске, које је примио у папирној форми, створили велики трошкови за орган који је примио поднесак, а такође би иста могла бити злоупотребљена од стране учесника намерним предавањем поднеска локацијски најближем органу уместо надлежном органу.

Члан 7. став 3. Предлога уредбе, прописује: „Након подношења електронским путем, потврди из става 1. овог члана придружује се квалификовани временски жиг и уписује датум и време пријема из става 2. тачка 3) овог члана.” Имајући у виду да квалификовани временски жиг већ садржи датум и време пријема, сматрамо да би одредба формулисана на овакав начин створила обавезу дуплог евидентирања датума и времена пријема, те предлажемо измену члана 7. став 3. Предлога уредбе тако да гласи:

„Након подношења електронским путем, потврди из става 1. овог члана придружује се квалификовани временски жиг којим се уписује датум и време пријема из става 2. тачка 3) овог члана.”

Члан 15. став 2. Предлога уредбе прописује: „Орган преко Писарнице електронску доставу врши искључиво у Јединствен електронски сандучић и након добијене потврде о пријему мења статус предмета у „достављен”, у складу са прописима којима се уређује електронска управа.” Сматрамо да је ову одредбу потребно прецизирати тако да се може јасно утврдити да ли се истом регулише искључиво лична достава и да ли се односи на достављање документарног материјала или аката.

Указујемо и на то да је предлагач у члану 22. Предлога уредбе пропустио да пропише рок у којем ће министар надлежан за послове у области управе донети посебно упутство, као и да ближе одреди материју, која се уређује овим упутством.

Коначно, сматрамо да је остављен непримерено кратак рок за почетак примене Уредбе, имајући у виду да сви органи из члана 1. став 4. Предлога уредбе имају обавезу да обезбеде електронски печат, електронски потпис за овлашћена лица, рачунаре који подржавају софтвер у којем се води централизована евиденција о документарном материјалу, лица која ће да буду писари и (по потреби) администратори, као и потребу да сва та лица прођу обуке, као и да софтвер буде инсталиран свим органима пре 1. јануара 2021. године. Такође, и сам предлагач, у оквиру анализе ефеката прописа, наводи да је до почетка примене предвиђен прелазни период од три године од дана усвајања Предлога уредбе, у којем ће бити обезбеђена примена јединственог софтверског решења.

У наставку мишљења наводимо примедбе и сугестије на садржај извештаја о спроведеној анализи ефеката. Најпре истичемо, да је Секретаријат у непосредној сарадњи са представницима предлагача указао на недостатке достављене анализе ефеката, након чега су извршена унапређења текста која се односе на: одређивање кључних показатеља у регулисаној области на основу којих ће се пратити примена спровођења предметног прописа, прецизније дефинисање уочених проблема са приказом узрока и последица које настају у пракси, прецизније дефинисање жељене промене уз табеларни приказ очекиваних резултата у наредним годинама, прецизније утврђивање мерљивих и временски одређених циљева који се желе постићи, као и детаљније представљање финансијских, економских и организационо - управљачких ефеката.

Поред наведеног, указујемо на одређене недостатке достављене анализе.

У одговорима на питања из Прилога 5 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 8/19, у даљем тексту: Уредба),

који се односе на представљање финансијских ефеката предложених решења, предлагач је пропустио да појасни колико ће коштати, из којих средстава ће се финансирати и на који начин ће се реализовати успостављање електронске архиве, имајући у виду да спровођење наведене мере непосредно утиче на ефикасно функционисање система који се предметном уредбом успоставља.

Одговори на питања из Прилога 9 Уредбе, у вези са кључним питањима за анализу управљачких ефеката, не садрже информације у вези са роковима за спровођење наведених мера и активности. Наиме, предлагач је пропустио да представи на који начин и у којим роковима ће се реализовати институционално - управљачке промене у јединицама локалне самоуправе које још увек нису успоставиле одговарајућа софтверска решења, односно на који начин ће се приступити усклађивању постојећих софтверских решења органа и организација (на свим нивоима власти) са Писарницом. Мишљења смо да је за успешно спровођење ових мера од нарочитог значаја прецизно утврђивање приоритетних активности, имајући у виду ограничене капацитете и релативно кратке рокове у којима је потребно испунити све прописане обавезе.

Такође, напомињемо да је предлагач пропустио детаљније да представи (у складу са чланом 37. став 6. Уредбе) питања о којима се расправљало у току консултација, као и примедбама, предлозима и сугестијама који су усвојени, односно одбијени уз истицање разлога за њихово неприхватање. Ово се посебно односи на учешће у консултативном процесу заинтересованих субјеката који нису у систему јавне управе, а на које ће одредбе предметног прописа имати непосредан или посредан утицај.

Имајући у виду све наведено, а на основу чл. 47, 48. и 49. Уредбе, Секретаријат је мишљења да Нацрт закона садржи **делимичну** анализу ефеката прописа.

 директор  
Бојана Тошић