

# **О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

## **ЗАКОНА О САНИТАРНОМ НАДЗОРУ**

### **I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у Уставу Републике Србије („Службени гласник РС“, број 83/06), којим је у члану 97. прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред државним органима (тачка 2) и организацију, надлежност и рад републичких органа (тачка 16).

### **II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Инспекцијски надзор и улога санитарне инспекције у Републици Србији, треба да имају суштински значај за јавну управу, привреду и грађане. Решења важећег Закона о санитарном надзору („Сл. гласник РС“, бр. 125/04) су застарела и недовољно функционална, по садржини и обиму не могу више да одговоре свим изазовима и потребама савременог инспекцијског надзора, пре свега зато што су донета у условима битно другачијих економско-финансијских, друштвених и политичких околности и битно другачијег правног система.

Имајући у виду и чињеницу да је од доношења претходног закона прошло више од 10 година, као и да је у том периоду континуирано смањиван број санитарних инспектора (одлазак у пензију по сили закона, разне рационализације броја запослених у државној управи), исказала се потреба да се на јединствен начин, на територији целе Републике Србије уреди ова област, како би се на адекватнији, ефикаснији и рационалнији начин вршио инспекцијски надзор и пратило санитарно-хигијенско стање и превентивно деловало на угрожавање здравственог стања становништва, па се самим тим приступило изради новог Закона о санитарном надзору (у даљем тексту: Закон).

Разлози за доношење новог закона условљени су, с једне стране, унапређењем развоја стручних и научних сазнања, планирања и ефикасног управљања системом ризика у делатностима под санитарним надзором, као и прикупљања и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката и са друге стране, стварањем претпоставке за увођење информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења санитарног надзора на територији целе Републике чиме се постиже рационализација свих поступака приликом надзора. Наведеним законом утврђује се и основ за функционисање интегрисаног санитарног надзора, са крајњим циљем високог степена заштите живота и здравља становништва.

Битни разлози за доношење новог Закона о санитарном надзору:

- Усклађивање са Законом о инспекцијском надзору као кровним законом;
- Усклађивање са новим Законом о општем управном поступку;
- Нове надлежности према Закону о биоцидним производима;
- Нове надлежности према Закону о хемикалијама;
- Нове надлежности према Закону о безбедности хране;

- Усклађивање са Законом о високом образовању и Правилником о Листи стручних, академских и научних назива у погледу стручне спреме санитарних инспектора.

Циљеви који се овим законом постижу су:

- Унапређење система и процедура у санитарном надзору, обезбеђивање и подизање квалитета у надзору, као и стварање основа за интегрисано функционисање санитарног надзора на подручју Републике (члан 3. став 4);
- Стварање услова да се санитарни надзор, примена процедура и едукација инспектора спроводе на јединствен начин – у складу са законом (члан 38.);
- Унапређење планирања и ефикасног управљања системом процене ризика у објектима под санитарним надзором, као и прикупљање и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката, у циљу спречавања поремећаја здравља становништва и обезбеђења ефикасног коришћења свих расположивих ресурса у систему санитарног надзора (кадар, опрема и простор, возила, информационо-комуникационе технологије и тд.) (члан 4.);
- Рационално коришћење информационо-комуникационих технологија, поред унапређења квалитета рада санитарних инспектора, размену свих информација од значаја за очување здравља становништва, јавности у раду као и усавршавања санитарних инспектора, обезбеђује се знатна уштеда у финансијским средствима која се у овом моменту опредељују за вршење санитарног надзора, кроз смањење трошкова свих административних процеса и процедура које прате инспекцијски надзор (прецизније дефинисање и смањење трошкова привредних субјеката – члан 24.);
- Унапређење система обавезног праћења, извештавања и јавности у раду санитарних инспектора (члан 37.);
- Уштеда у времену привредним субјектима и предузетницима применом јасно дефинисаних и краћих процедура, што доноси и економску добит (чл. 28. – укинута су сагласности на идејно решење, изведено стање и коришћење приликом изградње и реконструкције објеката за индустријску производњу хране и водоснабдевање);
- Висок степен заштите живота и здравља становништва.
- Економичније и ефикасније коришћење ресурса санитарне инспекције.

Анализом других могућности закључено је да је, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема – доношење новог закона којим се уређује санитарни надзор.

### **III. ОБЈАШЊЕЊА ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

У складу са компаративном праксом, инспекцијским стандардима, пренетим у нови закон, националним правним, и економским системом, основни правни институти и решења овог закона су:

- 1) Законитост пословања и поступања надзираних субјеката интегрисаним санитарним надзором на територији Републике Србије;
- 2) Санитарни надзор у складу са проценом ризика;
- 3) Подршка одрживом пословању и развоју привредних, других правних субјеката и предузетника у складу са прописима;
- 4) Обавеза сарадње инспекције и других државних органа и организација и привредних субјеката као и њихових међусобних обавеза;
- 5) Прецизно одређивање области и објеката под санитарним надзором;
- 6) Прецизно дефинисање значења појединих израза у инспекцијском надзору;
- 7) Јасно дефинисање права, дужности и овлашћења санитарних инспектора;
- 8) Транспарентност рада и аката санитарне инспекције и уједначавање инспекцијске праксе кроз јединствене стручно – методолошке процедуре.

- 1) Законитост пословања и поступања надзираних субјеката интегрисаним санитарним надзором на територији Републике Србије

Законитост пословања и усклађеност поступања се остварује превентивним и корективним активностима као и осталим мерама које предузима санитарна инспекција у складу са законом. Инспекција превасходно има превентивну улогу примењујући усвојене стручне и научне ставове и има за циљ обезбеђивање законитости која треба да обезбеди висок ниво заштите здравља становништва. Значајнијом и већом улогом превентивног и корективног деловања постиже се релаксирајући однос привредних субјекта и предузетника. Казнене мере, почев од опомене, преко прекршајног налога, до пријаве прекршајном суду, пријаве за привредни преступ или кривично дело, предвиђене су Законом само за најтеже облике угрожавања здравља и живота грађана и неизвршавање решења санитарног инспектора која се односе на предузимање хитних мера. Превентивним деловањем ефикасно и економично се користе ресурси санитарне инспекције. Инспектори, путем санитарног надзора примењују стручно, професионално и непристрасно поступање и опхођење са надзираним субјектима и тако првенствено изграђују партнерски однос и дају подршку законитом пословању и стичу поверење код привредних субјеката. Овим се постиже стварање повољног пословног окружења, привлачење нових инвестиција, очување радних места и новом запошљавању, раст стандарда и квалитета живота грађана.

- 2) Санитарни надзор у складу са проценом ризика у инспекцијском надзору

Успостављањем система процене ризика у санитарном надзору елиминишу се или битно смањују неуједначеност, самовоља, коруптивност и друге могуће злоупотребе у покретању и спровођењу санитарног надзора, као и примедбе на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних и изостанак овог надзора код других привредних субјеката. Стога је неопходно рангирати надзиране субјекте према степену ризика, зависно од тежине могућих штетних последица и вероватноће њиховог настанка и самим тим благовремено и ефикасно реаговати на процењени висок и критичан ризик. Проценом ризика праве се приоритети и одређује динамика у инспекцијском надзору. Праћењем и анализом стања у областима под санитарним надзором, прикупљају се поуздане информације о надзираним субјектима и на основу прописаних критеријума утврђује

степен ризика, планира, покреће и спроводи санитарни надзор. Динамика и учесталост редовног (планираног) инспекцијског надзора утврђује се зависно од процењеног степена ризика, с тим да се, поред редовног, може спровести и ванредан инспекцијски надзор, када се, након доношења плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или се промене околности. Виши процењени ризик значи чешће, детаљније, дуже и обухватније контроле, са већим бројем ангажованих инспектора и коришћењем већих ресурса.

Санитарни инспектор врши надзор према одобреном плану инспекцијског надзора, а који је урађен у складу са процењеним степеном ризика и на основу свих расположивих информација (системи брзог обавештавања, претходни инспекцијски надзори, утврђене неусаглашености, приговори и др.).

- 3) Подршка одрживом пословању и развоју привредних, других правних субјеката и предузетника у складу са прописима

Подршка приватној иницијативи, одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије пословање је усклађено са прописима остварује се превентивним деловањем у виду јавности рада, која укључује објављивање важећих прописа, планова инспекцијског надзора, контролних листа, обавештавањем јавности, пружањем стручне и саветодавне подршке и предузимањем превентивних мера у инспекцијском надзору (упозоравање субјекта на обавезе из прописа, указивање на могуће штетне последице, предлагање предузимања радњи ради отклањања узрока таквих последица и мера предострожности и сл.), у систему у коме превенција има предност над репресивном функцијом.

- 4) Обавеза сарадње инспекције и других државних органа и организација и привредних субјеката као и њихових међусобних обавеза

Применом овог института смањује се административни терет привреде и успоставља одрживост тог стања.

- 5) Прецизно одређивање области и објеката под санитарним надзором

Редефинисане су области под санитарним надзором имајући у виду нове надлежности у контроли биоцидних производа и хемикалија у производњи, складиштењу и промету. Као посебна област санитарног надзора дефинисана је контрола употребе дуванских производа и заштите становништва од изложености дуванском диму. Такође је први пут јасно дефинисана контрола наменских превозних средстава и набројана која су то средства (за превоз хране, предмета опште употребе, дуванских производа, хемикалија и биоцидних производа, за превоз путника у јавном превозу, санитарска превозна средства и средства за превоз умрлих лица) и дато је овлашћење министру надлежном за послове здравља да ближе пропише услове које морају да испуне наменска превозна средства.

- 6) Прецизно дефинисане значења појединих израза у инспекцијском надзору

Први пут је уведено поглавље појмова са тумачењем значења појединих израза

## 7) Јасно дефинисање права, дужности и овлашћења санитарних инспектора

Уведено је начело јавности у раду и инспекцијски надзор по утврђеном плану и програму. План инспекцијског надзора обавезно садржи планиране мере за спречавање обављања делатности нерегистрованих субјеката, али инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, као и без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору и без издавања налога за инспекцијски надзор, а у границама предмета које инспектор утврђује у току трајања надзора. Инспекцијски надзор се спроводи у складу са јасно дефинисаним степеном ризика у односу на надзиране објекте и субјекте (примењују се општа начела из Закона о инспекцијском надзору).

Уведена је обавеза писменог обавештавања странке пре отпочињања инспекцијског надзора као и обавеза јединственог извештавања о раду и стању објеката под санитарним надзором за целу територију Републике Србије.

Први пут су прецизно дефинисани услови за обављање послова санитарних инспектора у погледу стручне спреме, односно усклађени су са Законом о високом образовању и Правилником о листи стручних, академских и научних назива.

## 8) Транспарентност рада и аката санитарне инспекције и уједначавање инспекцијске праксе кроз јединствене стручно-методолошке процедуре

Транспарентношћу рада инспекција, која замењује широку дискрецију, и транспарентношћу општих аката које инспекције користе у свом раду, те уједначавањем инспекцијске праксе остварењем једнаког поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима постиже се већа правна предвидивост, сигурност и извесност за привредне субјекте. Примена ових института подразумева, између осталог, припрему и објаву на интернет страници контролних листи, које садрже списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према процени ризика, у својој области инспекцијског надзора, као и предмет и обим провере. Такође, ово обухвата припрему, доношење, објављивање и издавање аката о примени прописа - мишљења, објашњења, инструкције, смернице и акти другог назива у складу са законом, који се односе на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције.

### 1. Основне одредбе (чл. 1.- 6.)

У члану 1. дефинисан је предмет уређења Закона, односно уређују се послови санитарног надзора, начин и поступак вршења санитарног надзора, области и објекти који подлежу санитарном надзору и санитарни услови које ти објекти морају испуњавати, обавезе надзираних субјеката који подлежу санитарном надзору, као и овлашћења, права и дужности санитарног инспектора у поступку санитарног надзора.

У члановима од 2-5. ближе су уређени послови санитарног надзора као послови од општег интереса за Републику и начин њиховог обављања од стране санитарне инспекције министарства здравља.

Уведено поглавље појмова са тумачењем значења појединих израза (члан 6.).

## **2. Систем санитарног надзора (чл. 7-21.)**

Уређењем система санитарног надзора дефинисани су и прецизније уређени: области под санитарним надзором, објекти под санитарним надзором, обим санитарног надзора, обавезе надзираних субјеката, санитарни надзор на граници и местима цариграда.

Рedefинисане су области под санитарним надзором имајући у виду нове надлежности у контроли коришћења биоцидних производа и хемикалија и производа намењених за општу употребу који представљају неприхватљив ризик по здравље људи у производњи, складиштењу и промету. Као посебна област санитарног надзора дефинисана је контрола употребе дуванских производа и заштите становништва од изложености дуванском диму.

Први пут је јасно дефинисана контрола наменских превозних средстава и набројана која су то средства (за превоз хране, предмета опште употребе, дуванских производа, хемикалија и биоцидних производа, за превоз путника у јавном превозу, санитетска превозна средства и средства за превоз умрлих лица) и дато је овлашћење министру надлежном за послове здравља да ближе пропише услове које морају да испуне наменска превозна средства.

Прецизно су одређене обавезе привредних друштава, других правних лица, предузетника и физичких лица у обезбеђивању општих, односно посебних услова за обављање одређених делатности. Унета је нова одредба да се радна одећа и обућа не може користити изван радног простора у коме се обавља делатност и предвиђене су казнене одредбе за њено непоштовање.

Извршено је усклађивање санитарно – здравственог надзора на граници и у местима цариграда са посебним законима, потврђеним међународним уговорима и међународним санитарним конвенцијама (Међународни здравствени правилник).

## **3. Овлашћења, права и обавезе санитарног инспектора (чл. 22-38.)**

У оквиру главе III. - Овлашћења, права и обавезе санитарног инспектора уређени су: обим овлашћења санитарног инспектора, начин узорковања у поступку санитарног надзора, трошкови лабораторијског испитивања узорака (урађено по угледу на европске прописе из ових области), издавање одговарајућег акта о поступању са умрлим лицем, издавање потврде о здравственој исправности и потврде о слободној продаји, као и издавање санитарних услова за изградњу објеката који подлежу санитарном надзору, обавеза сарадње приликом обављања послова санитарног надзора, прецизно су дефинисани услови за обављање послова санитарних инспектора у погледу стручне спреме у смислу њиховог усклађивања са Законом о високом образовању и Листом стручних, академских и научних назива, службена легитимација и знак санитарног инспектора, права и дужности санитарног инспектора, предузимање хитних мера, обезбеђивање спровођења мере забране, као и престанак изречене мере забране.

Уведена је обавеза јединственог извештавања о раду и стању објеката под санитарним надзором за целу територију Републике Србије, као и обавеза писменог обавештавања странке пре отпочињања инспекцијског надзора у складу са Законом о инспекцијском надзору.

Из претходног Закона о санитарном надзору брисана је обавеза издавања санитарне сагласности на новоизграђене индустријске објекте, објекте водоснабдевања с обзиром да су та питања регулисана посебним законима (закон о планирању и изградњи).

#### **4. Казнене одредбе (члан 39. – 44.)**

Казненим одредбама Нацрта закона о санитарном надзору уређени су привредни преступи и прекршаји надзираног субјекта – правног лица и његовог одговорног лица, предузетника и физичког лица, нерегистрованог субјекта, као и прекршаји санитарног инспектора, одговорног лица у покрајинском органу управе и руководиоца инспекције у складу са обавезама предвиђених овим законом и Законом о прекршајима.

#### **5. Прелазне и завршне одредбе (члан 45. – 48.)**

Прелазним и завршним одредбама овог Нацрта закона уређени су рокови за доношење подзаконских прописа превиђених овим Законом.

Завршним одредбама прописано је ступање овог Закона на снагу и почетак његове примене.

### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона обезбеђена су средства у буџету Републике Србије за 2017.године, на разделу 25 - Министарство здравља, Програм 1801 - Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 41 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 131.793.000 динара, 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 23.591.000 динара, економска класификација 4233 – Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 500.000,00 динара као и остали трошкови неопходни за рад санитарних инспектора.

До краја 2017.године планирано је запошљавање 6 санитарних инспектора на упражњеним радним местима (којима је престао радни однос због одласка у пензију), а у складу са постојећим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља, и средства за њихове плате су обезбеђена у буџету за 2017. године.

У току 2018. године потребно је запослити 8 санитарних инспектора и то од априла месеца 2018.године и то:

- 4 санитарна инспектора у звању самостални саветник и
- 4 санитарна инспектора у звању саветника.

Запошљавање 8 извршиоца у 2018.години су планирани новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља (поступак израде у току ), и очекује се да ће се сагласност добити до децембра 2017.години.

За 8 нових запослених у буџету за 2018.годину, потребно је обезбедити додатна средства у оквиру Програма 1801- Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 4.997.187 динара, економска класификација 412 -

Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 894.496 динара. Такође за полагање државног стручног испита и испита за инспекторе у 2018. години потребно је обезбедити средства на економској класификацији 4233 - Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 120.000 динара. Ова средства ће се обезбедити у оквиру лимита које одреди Министарство финансија за 2018. и наредне две године.

У 2018. години потребно је планирати и средства за набавку неопходне опреме: и то 4 РС рачунара, 4 штампача и 4 hends free уређаја, у укупном износу од 250.000 динара за новозапослене инспекторе. Неопходна опрема ће се набавити из средстава која буду одређена Министарству здравља, у складу са достављеним лимитима од Министарства финансија у оквиру Програмске активности 0003 - Санитарни надзор.

Израда информационе платформе ће се реализовати у оквиру Пројекта е – инспектор, чији је носилац Министарство државне управе и локалне самоуправе.

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### 1. Одређење проблема који закон треба да реши

Законом о санитарном надзору уређују се послови санитарног надзора, начин и поступак вршења санитарног надзора, одређују се области и објекти који подлежу санитарном надзору и санитарни услови које ти објекти морају испуњавати, обавезе надзираних субјеката који подлежу санитарном надзору, као и овлашћења, права, дужности и услови у погледу школске спреме санитарних инспектора ради вршења санитарног надзора.

Нови закон треба да реши проблеме настале услед:

- 1) нових стручних и научних сазнања, као и термилолошких измена у области безбедности хране, области опште безбедности производа, области техничких захтева за производе и оцењивање усаглашености;
- 2) интензивног развоја здравствених и информационо-комуникационих технологија (нове евиденције у здравству проистекле из новог закона о заштити становништва од заразних болести);
- 3) ступања на снагу нових закона и нових надлежности (прописи који уређују област управљања хемикалијама и коришћења биоцидних производа – прецизно дефинисане и проширене надлежности санитарне инспекције, нов закон о инспекцијском надзору којим је дата обавеза усклађивања посебних системских закона којима се уређује инспекцијски надзор – проширена надлежност санитарне инспекције увођењем контроле у нерегистрованим објектима тзв. „сива зона“);
- усклађивања националног законодавства са правним тековинама Европске уније у процесу предприсупних преговора за чланство Републике Србије у ЕУ (слободно кретање робе, пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, заштита животне средине, заштита потрошача и здравља и тд) – процедуре у поступању санитарне инспекције се усклађују са ЕУ процедурама чиме се спречава настајање баријера у слободном кретању робе.

Имајући у виду и чињеницу да је од доношења претходног закона прошло више од 10 година, као и да је у том периоду континуирано смањиван број санитарних инспектора



(одлазак у пензију по сили закона, разне рационализације броја запослених у државној управи)<sup>1</sup>, исказала се потреба да се на јединствен начин, на територији целе Републике Србије уреди ова област, како би се на адекватнији, ефикаснији и рационалнији начин вршио инспекцијски надзор и пратило санитарно-хигијенско стање и превентивно деловало на угрожавање здравственог стања становништва, па се самим тим приступило изради новог Закона о санитарном надзору (у даљем тексту: Закон).

Разлози за доношење новог закона условљени су, с једне стране, унапређењем развоја стручних и научних сазнања, планирања и ефикасног управљања системом ризика у делатностима под санитарним надзором, као и прикупљања и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката и са друге стране, стварањем претпоставке за увођење информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења санитарног надзора на територији целе Републике чиме се постиже рационализација свих поступака приликом надзора. Наведеним законом утврђује се и основ за функционисање интегрисаног санитарног надзора, са крајњим циљем високог степена заштите живота и здравља становништва.

## *2. Циљеви који се постижу доношењем закона*

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

- Унапређење система и процедура у санитарном надзору, обезбеђивање и подизање квалитета у надзору, као и стварање основа за интегрисано функционисање санитарног надзора на подручју Републике (члан 3. став 4);
- Стварање услова да се санитарни надзор, примена процедура и едукација инспектора спроводе на јединствен начин – у складу са законом (члан 38.);
- Унапређење планирања и ефикасног управљања системом процене ризика у објектима под санитарним надзором, као и прикупљање и обраде података у вези са санитарно-хигијенским стањем објеката, у циљу спречавања поремећаја здравља становништва и обезбеђења ефикасног коришћења свих расположивих ресурса у систему санитарног надзора (кадар, опрема и простор, возила, информационо-комуникационе технологије и тд.) (члан 4.);
- Рационално коришћење информационо-комуникационих технологија, поред унапређења квалитета рада санитарних инспектора, размену свих информација од значаја за очување здравља становништва, јавности у раду као и усавршавања санитарних инспектора, обезбеђује се знатна уштеда у финансијским средствима која се у овом моменту опредељују за вршење санитарног надзора, кроз смањење трошкова свих административних процеса и процедура које прате инспекцијски надзор (прецизније дефинисање и смањење трошкова привредних субјеката – члан 24.);
- Унапређење система обавезног праћења, извештавања и јавности у раду санитарних инспектора (члан 37.);
- Уштеда у времену привредним субјектима и предузетницима применом јасно дефинисаних и краћих процедура, што доноси и економску добит (чл. 28. – укинуте

---

<sup>1</sup> Организациона шема Одељења санитарне инспекције у прилогу

- су сагласности на идејно решење, изведено стање и коришћење приликом изградње и реконструкције објеката за индустријску производњу хране и водоснабдевање);
- Висок степен заштите живота и здравља становништва.

### *3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема*

Да, разматране су и друге могућности у складу са основним постулатима Анализе ефеката прописа. Међутим, имајући у виду чињеницу да је од доношења Закона о санитарном надзору ("Службени гласник РС", бр. 125/04) протекло више од 10 година, те да је ово основни закон који регулише област санитарног надзора, да су у питању послови од општег интереса за целу Републику, као и да је у питању велик обим измена, мишљења смо да није постојала могућност да се усклађивање са другим прописима и проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин него доношењем новог закона.

### *4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема*

Имајући у виду да су послови санитарног надзора послови од општег интереса за Републику, сматрамо да се ова област може уредити искључиво на овај начин.

### *5. На кога ће и како ће утицати предложена решења*

Решења предложена у Закону о санитарном надзору односе се на:

- здравствене установе, приватну праксу, односно друга правна лица која обављају здравствену делатност у складу са законом (члан 28. став 2) ;
- привредне субјекте који обављају делатности из домена производње, промета и безбедности хране, предмета опште употребе и водоснабдевања (у вршењу санитарног надзора над објектима који подлежу санитарном надзору у поступцима изградње, односно реконструкције тих објеката, санитарни инспектор више не утврђује да ли је идејни пројекат усклађен са изводом из урбанистичког плана односно са актом о урбанистичким условима којима су утврђени општи, односно општи и посебни санитарни услови и не даје санитарну сагласност на идејни пројекат за објекте за индустријску производњу хране и за објекте за јавно снабдевање становништва водом за пиће нити издаје сагласност за коришћење тих објеката. У постојећем закону, санитарна сагласност за коришћење објекта представља један од доказа о испуњености прописаних услова на основу којих надлежни орган издаје употребну дозволу. (Правилник о доказима који се прилажу уз захтев за издавање санитарне сагласности („Сл. гласник РС“, бр. 17/06) и Правилник о начину утврђивања и висини трошкова у поступку санитарног надзора на захтев странке („Сл. гласник РС“, бр. 17/06) - члан 28.);
- друштво у целини кроз превентивни и саветодавни инспекцијски надзор у циљу унапређења и очувања здравља становништва, на територији Републике Србије (саветодавне посете и контрола нерегистрованих објеката у складу са Законом о инспекцијском надзору).

На предложени начин обезбедиће се услови за несметано и квалитетно обављање делатности свих физичких и правних лица, кретање робе и капитала, благовремена и сигурнија размена информација и прикупљање значајних података ради обавештавања јавности у циљу унапређења и очувања здравља становништва.

*6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно код малих и средњих предузећа*

Предложена решења у Закону неће створити додатне трошкове грађанима, као ни привреди, односно малим и средњим предузећима.

Трошкови за лабораторијско испитивање здравствене исправности и / или безбедности узорака производа, брисева, узорака стерилисаних материјала и инструмената и др., узетих у инспекцијском надзору, су мањи за надзиране субјекте (него што су били у важећем закону), јер су уређени по угледу на релевантно европско законодавство. (У важећем закону субјекти у пословању су плаћали трошкове за лабораторијско испитивање здравствене исправности узетих узорака брисева без обзира да ли су исти исправни или неисправни – 14.100.000,00 динара на годишњем нивоу према податку за 2016. Годину);

За опремање и едукацију инспекцијске службе, у циљу спровођења закона, користиће се опредељена средства према плану одрживог буџета Министарства, уз подршку расположивих ЕУ пројеката.

*7. Да ли позитивни ефекти доношења Закона оправдавају трошкове*

На предложени начин доћи ће до квалитетнијег, рационалнијег и ефикаснијег инспекцијског надзора који ће донети позитиван ефекат на побољшање здравља становништва чиме ће се обезбедити трајна уштеда финансијских средстава у буџету Републике и фонду здравственог осигурања, која се издвајају за лечење и рехабилитацију поремећаја здравља, али и економских уштеда привредних субјеката због повећане безбедности производа у процесу производње и промету. Контролом нерегистрованих субјеката и њиховим увођењем у регуларне токове пословања (630 надзора у 2016. години; 214 решења са налогом мера уписа у посебан регистар, 7 решења уписа у АПР), битно се смањује могући негативни утицај на здравље људи, пре свега смањењем броја епидемија које оптерећују здравствени систем и изискују повећане трошкове из здравствене касе за лечење и рехабилитацију осигураника (добро је познато, у складу са европским стандардима да је 1 динар у превентиви једнак 10.000,00 динара у куративи).

Дугорочно гледано, средства која је неопходно обезбедити за функционисање инспекцијског надзора над применом закона, су минимална у односу на позитивне ефекте, који ће утицати, пре свега, на квалитет здравља и живота грађана, несметани проток роба и капитала, јер се новим системом надзора усклађујемо са ЕУ стандардима које ће спречити стварање непотребних баријера у слободном протоку, као и смањење трошкова привредних субјеката кроз дефинисане процедуре у надзору.

8. *Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију*

Овим нацртом закона стварају се могућности за даље унапређење рада и развоја нарочито малих и средњих предузећа, скраћењем времена у надзору, смањењем трошкова у административним процедурама као и превентивним саветодавним посетама у циљу обавештавања и указивања на поједине неусаглашености у циљу побољшања безбедности, кватитета производа и услуга чиме се обезбеђује конкурентност на европском и светском тржишту, и стимулише појава нових привредних субјеката, што представља релаксирајући моменат за привредне субјекте. Такође, наведеним нацртом закона унапређује се квалитет инспекцијског надзора и доприноси се бољој комуникацији са привредним субјектима.

9. *Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове*

Решења предложена у овом нацрту закона представљају резултат сарадње Министарства здравља и других министарстава, органа и организација, стручних удружења у областима под санитарним надзором, кроз низ стручних састанака и радионица, на којима су презентоване новине у инспекцијском и санитарном надзору.

Јавна расправа спроведена је у периоду од 20. децембра 2016. до 15. јануара 2017. године, а текст Нацрта закона постављен је на интернет страницу Министарства здравља, како би сви заинтересовани могли да доставе своје примедбе.

Текст Нацрта закона презентован је на расправи организованој у Нишу, дана 23. децембра 2016. године и на расправи организованој у Београду, дана 10. јануара 2017. године у Привредној комори Србије.

Учесници у јавној расправи су представници: државних органа, организација, јавних служби, Комора здравствених радника, удружења пацијената, Института и Завода за јавно здравље, Националне организације потрошача (НОПС), НАЛЕД, Привредне коморе, професионалних удружења као и свих заинтересованих субјеката, правних и физичких лица на које се закон примењује, а по позиву и за представнике заштитника грађана, повереника за доступност информација од јавног значаја, повереника за заштиту равноправности.

Поред две одржане јавне расправе у Нишу и Београду, на симпозијуму здравствених радника Србије са међународним учешћем, који је одржан од 26.10.-30.10.2016. на Златибору, у оквиру радних сесија Друштва санитарних инжењера и техничара Србије, такође је презентован Нацрт закона о санитарном надзору. Учесници Симпозијума су дали своје сугестије и примедбе по одржаној презентацији.

Након јавне расправе, одржани су састанци са представницима Савета страних инвеститора и Привредне коморе Србије на којима су анализиране, усаглашене и усвојене све њихове примедбе на Нацрт Закона.

Такође је на састанку представника Министарства здравља са Радном групом за подршку рада Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, утврђен висок степен усклађености Нацрта Закона са ЗУП.

У сарадњи са Одбором за координацију инспекцијског надзора Министарства државне управе и локалне самоуправе утврђен је висок степен усаглашености Нацрта Закона са Законом о инспекцијском надзору.

Радна група Министарства здравља, која је учествовала у изради Нацрта закона анализирана је све примедбе, предлоге и сугестије учесника у јавној расправи. Усвојене су примедбе и редефинисани су чланови Закона које се односе на:

- прецизније дефинисање одређених појмова (објекат, јавни објекат, ризик...);
- сношење трошкова лабораторијског испитивања узорака производа, брисева и узорака стерилисаног материјала, стерилисаних инструмената узетих у поступку санитарног надзора;
- прецизније дефинисање надлежности у области хемикалија и биоцидних производа у складу са прописима који уређују поменућу област;
- давање овлашћења министру надлежном за послове здравља да ближе пропише услове о радној одећи и обући за запослена лица у делатностима под санитарним надзором, услове које морају да испуне наменска превозна средства која се користе за обављање делатности под санитарним надзором, методологију узорковања;
- рокове за обавештавање санитарне инспекције о почетку обављања делатности под санитарним надзором;
- стављање службене ознаке и печата у воску на врата главног уласка у објекат као и прецизирање рока за доношење решења о престанку мере забране коришћења објекта;
- казнене одредбе.

Примедбе које нису прихваћене од стране радне групе Министарства здравља, а које се односе на:

- преношење у потпуности одредби Закона о инспекцијском надзору (начин извештавања, контролне листе, обавештавање ...) – из разлога што се поменути Закон непосредно примењује;
- дефинисање одређених појмова који су већ дефинисани другим националним прописима (предмет опште употребе, хемикалије, биоцидни производи, промет и тд);
- прецизнији начин функционисања система брзог обавештавања о небезбедном производу (RASFF, RAPEX, NEPRO...) из разлога што су исти већ уређени посебним прописима;
- примедбе које се односе на трошкове испитивања здравствене исправности и/или безбедности приликом увоза, јер и у државама чланицама ЕУ све трошкове приликом увоза сноси увозник;
- подуговарање лабораторијског испитивања из разлога што то није у надлежности министарства здравља, већ се предлаже да се то питање решава у оквиру Привредне коморе Србије – групација / удружења лабораторија, а са крајњим циљем вишег степена ефикасности подуговорених обавеза;
- квалификације и стручну спремину санитарних инспектора јер је образовни профил санитарног инспектора у складу са мултидисциплинарношћу области под санитарним надзором, као и постојањем обавезе полагања стручног испита за рад у органима управе и инспекцијског испита као и перманентних обука (праћење измена и допуна релевантних прописа који уређују области под санитарним надзором) што му омогућава да самостално и стручно обавља послове санитарног надзора.

*10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона*

По ступању на снагу овог нацрта закона, неопходно је донети, одговарајуће подзаконске акте (10 аката: из члана 8. став 2.; из члана 10. став 3.; из члана 11. став 5.; из члана 12. став 3.; из члана 13. став 5.; из члана 23. став 5.; из члана 23. став 6.; из члана 23. став 7.; из члана 31. став 4.; из члана 37. став 4.) који се односе на утврђивање јединствених методолошких принципа, стандарда и поступака за вршење надзора.

Наведеним законом утврђује се и основ за обавезно стручно усавршавање и едукацију инспектора на нивоу целе Републике.

*11. Капацитети за спровођење предложених решења и План активности и мера за спровођење законских решења*

За спровођење предложених решења користиће се постојећи административни капацитети, уз континуирану едукацију истих уз подршку пројеката ЕУ (ТАИЕХ, ПЛАС и сл.) и СУК и запошљавање нових кадрова у складу са политиком Владе Републике Србије (у складу са кадровским планом јачања административних капацитета поштујући и примедбе Европске комисије).

За спровођење овог закона обезбеђена су средства у буџету Републике Србије за 2017.године, на разделу 25 - Министарство здравља, Програм 1801 - Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 41 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 131.793.000 динара, 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 23.591.000 динара, економска класификација 4233 – Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 500.000,00 динара као и остали трошкови неопходни за рад санитарних инспектора.

До краја 2017.године планирано је запошљавање 6 санитарних инспектора на упражњеним радним местима (којима је престао радни однос због одласка у пензију), а у складу са постојећим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља, и средства за њихове плате су обезбеђена у буџету за 2017. године.

У току 2018. године потребно је запослити 8 санитарних инспектора и то од априла месеца 2018.године и то:

- 4 санитарна инспектора у звању самостални саветник и
- 4 санитарна инспектора у звању саветника.

Запошљавање 8 извршиоца у 2018.години су планирани новим Правилником о унутрашњим уређењу и систематизацији радних места у Министарству здравља (поступак изrade у току), и очекује се да ће се сагласност добити до децембра 2017.године.

За 8 нових запослених у буџету за 2018.годину, потребно је обезбедити додатна средства у оквиру Програма 1801- Уређење и надзор у области здравства, Програмска активност 0003 - Санитарни надзор, економска класификација 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), у износу од 4.997.187 динара, економска класификација 412 - Социјални доприноси на терет послодавца у износу од 894.496 динара. Такође за полагање државног стручног испита и испита за инспекторе у 2018.години потребно је обезбедити средства на економској класификацији 4233 - Услуге образовања и усавршавања запослених у износу од 120.000 динара. Ова средства ће се обезбедити у оквиру лимита које одреди Министарство финансија за 2018. и наредне две године.

У 2018.години потребно је планирати и средства за набавку неопходне опреме: и то 4 РС рачунара, 4 штампача и 4 hands free уређаја, у укупном износу од 250.000 динара за новозапослене инспекторе. Неопходна опрема ће се набавити из средстава која буду опредељена Министарству здравља, у складу са достављеним лимитима од Министарства финансија у оквиру Програмске активности 0003 - Санитарни надзор.

Израда информационе платформе ће се реализовати у оквиру Пројекта е – инспектор, чији је носилац Министарство државне управе и локалне самоуправе.

## **VI. ПРЕГЛЕД ПОДЗАКОНСКИХ АКТА**

Нацртом Закона о санитарном надзору, предложено је доношење следећих подзаконских аката:

- из члана 8. став 2.
- из члана 10. став 3.
- из члана 11. став 5.
- из члана 12. став 3.
- из члана 13. став 5.
- из члана 23. став 5.
- из члана 23. став 6.
- из члана 23. став 7.
- из члана 31. став 4.
- из члана 37. став 4.

Министар надлежан за послове здравља, на основу овлашћења из овог закона, донеће сва напред наведена подзаконска акта у року од дванаест месеци од дана ступања на снагу овог закона.