



Република Србија
Републички секретаријат
за јавне политике

Број: 011-00-156/2018-02
21. новембар 2018. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

БЕОГРАД
Бирчанинова 6

ПРЕДМЕТ: Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору

У вези са вашим дописом број: 011-00-317/2018-05 од 2. новембра 2018. године, којим сте Републичком секретаријату за јавне политике (у даљем тексту: Секретаријат) доставили на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору (у даљем тексту: Нацрт закона) са анализом ефеката Нацрта закона, обавештавамо вас о следећем:

Члан 8. Нацрта закона којим се допуњује члан 16. важећег Закона о инспекцијском надзору у ставу 6. и ставу 8. предвиђа да се о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси закључак.

Указујемо да у би овој законској одредби реч „закључак“ требало заменити речју „решење“, с обзиром да ово законско решење није усклађено са Законом о општем управном поступку („Службеник гласник РС“ бр.18/16) који у члану 135. став 7. предвиђа да о предлогу за обезбеђивање доказа решењем одлучује орган који води поступак. Иста примедба се односи и на члан 15. у делу којим се допуњује члан 24. став 2. важећег Закона о инспекцијском надзору.

Члан 10. Нацрта закона којим се мења члан 18. важећег Закона о инспекцијском надзору у ставу 7. предвиђа да се показивањем налога сматра да почиње инспекцијски надзор који се врши над већим бројем надзираних субјеката, укључујући теренски инспекцијски надзор са истим предметом надзора, који се у периоду одређеном у налогу врши узастопно код више надзираних субјеката.

Мишљења смо да би предложеној законској одредби требало допунити речима „у одређеном простору“, како би се и у просторном смислу додатно прецизирао предмет инспекцијског надзора.

Поред наведеног, сматрамо да је, у циљу језичке усаглашености израза употребљених у овом закону, Закону о општем управном поступку и Закону о електронској управи, и појмова на које се односе, те омогућавања несметаног функционисања информационог система е-Инспектор, у истом члану потребно прописати да инспекцијски надзор почиње кад инспектор достави, односно уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор, те да се, ако надзирани субјекат, односно присутно лице избегава преузимање, односно одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра да инспекцијски надзор почиње

показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу.

Наведено је потребно учинити како се „уручење“ налога не би тумачило као физичко, непосредно предавање папирног документа, него да је поступак инспекцијског надзора могуће почети и електронском доставом налога за инспекцијски надзор, што је у складу са чл. 72 – 78. Закона о општем управном поступку и чланом 40. Закона о електронској управи.

Указујемо да је у члану 14. Нацрта закона којим се мења члан 22. закона у ставу 16. потребно је упутити на став 15. уместо на став 14. овог члана, с обзиром да се одредбе става 16. односе на став 15 истог члана.

Секретаријат сматра да је у члану 21. Нацрта закона, којим се мења члан 41. Закона, ради правне сигурности и уједначеног поступања, потребно прописати да се на улазак у стамбени простор и дужности трећих лица у поступку управног извршења решења донетог у поступку инспекцијског надзора сходно примењују одредбе чл. 22. и 23. овог закона.

Члан 23. Нацрта закона којим се мења члан 43. Закона, предвиђа садржину евиденције о инспекцијском надзору и Регистра података о инспекцијском надзору.

Мишљења смо да би у наведеном регистру података о инспекцијском надзору (став 6. предметног члана) требало да се налазе и подаци о ризицима који се везују за надзираног субјекта, односно објекат инспекцијског надзора, као и подаци о поступцима који су повезени са поступком вршења инспекцијског надзора (управни и судски поступци који су у току или су окончани, а који се односе на надзираног субјекта, односно објекат инспекцијског надзора и мере и санкције изречене у тим поступцима).

Наиме, неопходно је предвидети да регистар података о инспекцијском надзору садржи наведене податке како би се омогућиле основне функције е-Инспектора и примена основних института Закона о инспекцијском надзору: процена ризика, координација инспекцијског надзора и планирање надзора засновано на процени ризика и координацији инспекција.

Такође, мишљења смо да је у ставу 9. истог члана неопходно прецизно одредити лица која имају право на увид у уписане податке евиденције о инспекцијском надзору и Регистра података о инспекцијском надзору, тако да се омогући примена Закона о инспекцијском надзору и функција е-Инспектора, посебно у погледу процене ризика, координације инспекцијског надзора и вршења унутрашње контроле. Наиме, предметним ставом је прописано да „службена лица са посебним овлашћењима који обављају надзор и службену контролу” имају право увида у уписане податке, што оставља дилему да ли се право увида односи на све инспекторе, руководиоце и друга службена лица унутар инспекције које овласти руководиоца инспекције, службена лица унутрашње контроле, или на сва ова лица.

Поред наведеног, напомињемо да је потребно термилошки усагласити став 6. са ставом 3. истог члана, односно речи „Централизована евиденција из става 3. овог члана” заменити речима „Регистар података о инспекцијском надзору”.

Секретаријат указује на неусаглашености одредби члана 28. Нацрта закона којим се мења члан 52. закона.

Наиме, ставом 1. овог члана предвиђено је да се са притужбама на рад службених лица инспекције поступа у складу са законом којим се уређује систем државне управе, односно законом којим се уређује систем локалне самоуправе, чиме се у погледу поступања са притужбама упућује на члан 81. Закона о државној управи и члан 71. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи.

Тим одредбама прописано је да су органи државне управе дужни да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, да је на поднету притужбу орган државне управе дужан да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор, те да је орган државне управе дужан да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама (члан 81. Закона о државној управи), односно да су органи и службе јединице локалне самоуправе дужни да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених и да су на поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор (члан 71. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи). Овим одредбама, према томе, није прописано вођење управног поступка у поступању по притужбама на рад и неправилан однос запослених, и доношење управног акта – решења.

Међутим у ставу 3. истог прописано је да се на притужбе на рад службених лица сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, што значи да се у поступању по притужбама води управни поступак и доноси управни акт – решење.

У складу са наведеним, остаје нејасно да ли се поступање по притужбама окончава давањем одговора или доношењем решења, против којег подносилац притужбе има право жалбе другостепеном органу, тј. да ли је одлука о притужби из става 3. овог члана – одговор (који није управни акт) или решење (управни акт). Указујемо да у истој управној ствари може да већ тече поступак инспекцијског надзора, у коме надзирани субјекат и друга странка имају право на жалбу против решења из свих разлога прописаних чланом 158. Закона о општем управном поступку, а право на жалбу, у складу са чланом 151. став 6. Закона о општем управном поступку, има и свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка (нпр. подносилац представке), у року у коме жалбу може поднети странка. У поступку инспекцијског надзора могу се изјавити и примедбе на записник. Паралелним вођењем поступка инспекцијског надзора, као посебног управног поступка, и поступка по притужби, такође као управног поступка, може се доћи у ситуацију да се поводом исте управне ствари истовремено воде два управна поступка.

Притом, Закон о општем управном поступку у делу којим се уређује приговор против управне радње, као правни институт сличан притужби на рад, у члану 28. став 2. прописује да је приговор против управне радње и приговор због непредузимања управне радње - дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта.

У вези са свим наведеним неопходно је да се јасно одреди да ли се на притужбе даје одговор или се доноси решење, како би се могло јасно и недвосмислено поступати у складу са једним од наведених закона.

Секретаријат позива предлагача да измени одредбе члана 29. Нацрта закона којим се мења члан 54. став 2, односно да задржи постојеће законско решење којим се не тражи обавезно образовање унутрашње контроле инспекције за изворне послове аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Наиме, ставом 2. овог члана прописано је обавезно образовање унутрашње контроле инспекције за послове из изворног делокруга аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, док је ставом 1. овог члана задржано постојеће решење да се у оквиру министарства може образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције, тј. да није предвиђено обавезно образовање унутрашње контроле инспекције за републичке инспекције и поверене послове. Имајући наведено у виду, не

видимо потребу да се аутономној покрајини и локалној самоуправи намеће обавеза која не постоји на републичком нивоу.

Поред наведеног, у ставу 5. истог члана прописује се брисање обавезе достављања Координационој комисији извештаја о раду унутрашње контроле инспекције.

Позивамо предлагача да у *Образложењу* Нацрта закона наведе из којих разлога се одлучио да се извештај о раду унутрашње контроле не доставља Координационој комисији, с обзиром да се надлежност овог тела односи на надзор и координацију вршења инспекцијског надзора у Републици Србији.

Такође сматрамо да је предлагач пропустио да у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона предвиди у ком року ће се донети подзаконски акти које је потребно донети на основу овог закона, а који су ближе описани у оквиру примедба на питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа*.

На крају, упућујемо предлагача да у *Образложењу*, у делу Преглед одредаба које се мењају, односно допуњују, у члану 42. („Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен“) потребно је приказати прецртане постојеће одредбе става 3, које се замењују новим одредбама.

У даљем тексту упућујемо на следеће недостатке анализе ефеката.

У оквиру одговора на питање *који су жељени циљеви доношења закона*, предлагач је навео одређене циљеве које се желе постићи доношењем овог закона. Међутим, указујемо да би предвиђени циљеви требало да буду квантитативно одређени али и да садрже одређене индикаторе (то јест да буду мерљиви), како би током примене закона могао да се мери ниво њихове испуњености. С тим у вези, указујемо и да је Програмом економских реформи за период од 2018-2020. године који је донела Влада Србије предвиђен индикатор да до 2018. године све инспекције на републичком нивоу буду корисници *е-инспекције* (ЦВ:100% - 2018 год.), те је стога у оквиру одговора на ово питање потребно циљеве довести у везу и са наведеним документом јавних политика у делу који се односи на циљ за доношење овог закона.

У оквиру одговора на питање *на кога и како ће највероватније утицати решења у закону*, предлагач је навео на кога ће предложена решења утицати, али није описао како ће нова законска решења утицати на сваку од идентификованих категорија субјеката регулације.

Посебно скрећемо пажњу предлагачу да у оквиру одговора на ово питање детаљно објасни новине које доноси концепт јединственог функционалног софтверског система *е-инспектор* који ће примењивати Координациона комисија.

На питање *какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима*, предлагач је поред осталог, навео да примена одредаба овог закона неће довести до повећања трошкова грађана и привреде, осим оних који се односе на самопроцену ризика.

Истичемо да је у оквиру одговора на ово питање потребно приказати потенцијалне трошкове које ће изазвати обавеза самопроцене и самопровере ризика у складу са чланом 7. Нацрта закона којим се предлага доношење новог члана 14а. важећег Закона о комуналним услугама. С тим у вези, указујемо да потребно применом методе стандардног трошка (*eng. standard cost model*) или на основу података добијених из већ урађених релевантних студија и анализа, на конкретном примеру

приказати додатне трошкове које ће имати привредни субјекти као последица наведеног законског решења. Ово нарочито истичемо имајући у виду да је предлагач као један од циљева за доношење овог закона навео управо смањење административног оптерећења дела привреде која има низак степен ризичности по законитост и безбедност пословања.

На питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону*, предлагач је навео да је о Нацрту закона спроведена јавна расправа у периоду од 28. септембра до 17. октобра 2018. године и да су заинтересоване стране имале прилику да изнесу примедбе на предложени текст Нацрта закона. Такође је навео и да су изради Нацрта закона претходиле и друге активности на којима су заинтересоване стране, пре свега инспекције, имале прилике да изнесу своје ставове.

Одговор на ово питање треба да садржи информације о обављеним консултацијама са заинтересованим субјектима (када и где су одржане); примедбама, предлозима и сугестијама прикупљеним у процесу консултација, и разлозима зашто су неке примедбе, предлози и сугестије које су добијене током консултација унете у текст Нацрта закона, а зашто остале нису.

Такође, одговор на ово питање треба да садржи и податке о томе које су стране имале прилику да се изјасне у току јавне расправе, а које су се изјасниле о предложеним решењима, које примедбе, предлози и сугестије које су добијене у току јавне расправе су и уважене и уврштене у текст Нацрта закона, а које нису, и из којих разлога.

У оквиру одговара на питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа*, предлагач је пропустио да наведе регулаторне мере које потребно предузети и у којем року, како би се остварило оно што се доношењем овог закона намерава. С тим вези, истичемо да је потребно донети подзаконске акте који се тичу обавезе Координационе комисије да утврди и објави општи модел упитника о самопровери субјекта инспекцијског надзора и образац извештаја о самопровери и самопроцени ризика (члан 6. Нацрта закона), као и обавезе надлежног органа да пропише изглед обрасца и технички начин вођења евиденције о инспекцијском надзору (члан 23. Нацрт закона).

Такође, наводимо и да је у оквиру одговора на ово питање потребно навести и које све активности је потребно предузети како се би се формирала јединствена електронска платформа за планирање и управљање инспекцијским надзором у смислу члана 4. Нацрта закона, као и на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за функционисање наведене платформе.

Имајући у виду све наведено, а сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да Нацрт закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору **садржи делимичну анализу ефеката закона.**

