октобар 2023

ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЈА О ПЛАНИРАНИМ РЕШЕЊИМА У НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Министарство државне управе и локалне самоуправе

**УВОДНЕ НАПОМЕНЕ**

Годишњим планом рада Владе за 2023. годину, за децембар месец, планирана је израда Нацрта закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору.

У делокругу Министарства државне управе и локалне самоуправе је сагласно одредбама члана 11. Закона о министарствима *(„Службени гласник РС“, бр. 128/20 и 116/22*), праћење и припрема прописа из области инспекцијског надзора.

Закон о инспекцијском надзору објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 36/15 21. априла 2015. године (*даље у тексту: Закон о инспекцијском надзору или ЗИН*). Закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања, а почео је да се примењује истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима. У међувремену, два пута су извршене измене и допуне законског текста.[[1]](#footnote-1)

Циљеви доношења Закона о инспекцијском надзору, који су били дефинисани у образложењу Предлога закона из 2015. године, били су следећи: већи ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом; делотворније управљање јавним ризицима и боља заштита законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса; елиминација или битно умањење арбитрерности, неуједначености, самовоље, коруптивности и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, неоправдане учесталости и трајања инспекцијског надзора код једних и изостанка овог надзора код других привредних субјеката; подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије је пословање усклађено са прописима преко превентивне функције инспекцијског надзора; смањење административног терета привреде и успостављање одрживости тог стања; унапређење слободне тржишне утакмице и заштите конкуренције; већа правна предвидивост, сигурност и извесност; боља алокација ресурса инспекција; унапређење пословног окружења и инвестиционе климе.[[2]](#footnote-2)

Након седмогодишње примене Закона о инспекцијском надзору и свих изазова којима су се протеклих година суочавали грађани, привреда и инспекције, нарочито у периоду КОВИД пандемије, сазрела је потреба да се сагледа правни оквир који уређује инспекцијски надзор, ради утврђивања, да ли су и у којој мери остварени циљеви доношења закона.

#

# ДЕО ПРВИ

# ИЗЈАШЊЕЊА ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ О ПРОБЛЕМИМА У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Министарство државне управе и локалне самоуправе је дописом број: 000156522 2023 14800 005 002 000 001 од 9. јуна 2023. године позвало органе државне управе који обављају послове инспекцијског надзора, да се изјасне о проблемима у примени Закона о инспекцијском надзору. Поред тога, Министарство државне управе и локалне самоуправе упутило је исти позив и Мрежи инспектора Србије, репрезентативном удружењу са којим ово министарство има закључен споразум о сарадњи.

Током јуна и прве половине јула месеца 2023. године, своја изјашњења доставили су Министарство животне средине, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, Министарство рударства и енергетике, Министарство спорта, Министарство туризма и омладине, Министарство просвете, Министарство финансија, Министарство за рад, борачка и социјална питања, Министарство унутрашње и спољне трговине, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Директорат за радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност Србије, Министарство информисања и телекомуникација, Министарство привреде, Републички геодетски завод, Директорат цивилног ваздухопловства, Мрежа инспектора Србије и Управни инспекторат Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство културе и Директорат за радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност Србије изјаснили су се да не постоје проблеми у спровођењу Закона о инспекцијском надзору.

Министарство информисања и телекомуникација предлаже да се Законом о инспекцијском надзору пропише обавезност употребе софтверског решења е-Инспектор приликом спровођења инспекцијског надзора и других активности од значаја за рад инспекције (нпр. вођење евиденције), као и да се додатно унапреде функционалности овог софтверског решења и организацију адекватних обука за рад у е-Инспектору. Такође, предлажу да се унапреди процес дигитализације рада инспекција у смислу повезивања са регистрима који садрже податке из службених евиденција неопходних за поступање републичких, али и локалних инспекцијских служби, као и да се уреди начин рада и организације Контакт центра.

Министарство заштите животне средине и Мрежа инспектора Србије сматрају да је потребно проширити, прецизирати и предвидети нове дефиниције израза предвиђених чланом 3. Закона која се односе на нерегистроване субјекте, службене саветодавне посете и координацију инспекцијског надзора.

Министарство унутрашњих послова сматра да органи у њиховом саставу надлежни за заштиту од пожара и експлозија, односно смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, треба да буду изузети од примене овог закона сагласно члану 4. истог, док Министарство за рад, борачка и социјална питања сматра да треба бити изузето од спровођења одређених радњи при вршењу инспекцијског надзора због ратификованих међународних конвенција МОР-а. Директорат цивилног ваздухопловства детаљно образлаже своју посебност позивајући се на међународно признате споразуме које је у обавези да примењује. Министарство финансија сматра да треба бити изузето у погледу одредаба члана 17. Закона који се односе на обавештавање надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде истакло је да су у фази израде Закона о службеним контролама, у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ, те да ће се у одређеним областима које наводе (безбедност хране...итд.) примењивати Закон о службеним контролама.

Министарство здравља истиче да је потребно укинути мешовити инспекцијски надзор предвиђен чланом 6. Закона, јер истим није предвиђен налог за редовни и ванредни инспекцијски надзор.

Ово министарство посебну пажњу посветило је односу републичке инспекције и инспекција аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе којима је поверен посао инспекцијског надзора, када су у питању планови инспекцијског надзора, обавезе према Координационој комисији и годишњи извештаји о раду. Предлажу да се у члану 10. Закона који се односи на план инспекцијског надзора изврши прецизирање у погледу рокова и поступка за прибављање мишљења на планове од стране аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе којима је поверен посао инспекцијског надзора, а које усваја Координациона комисија, као и да ти планови буду усаглашени са Стратешким (вишегодишњим) планом републичке инспекције. Залажу се да јединствено функционално софтверско решење е-Инспектор и анализа потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу инспектора и подношење иницијатива надлежним органима, о томе утврђених чланом 12. Закона, прошири на све нивое инспекцијског надзора (АП и ЈЛС). Истичу да је у истом члану потребно прецизирати координацију инспекцијског надзора између републичке инспекције и аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе којима је поверен посао инспекцијског надзора (чл.12. став.10. Закона). Такође, предлажу да се у члану 44. Закона пропишу рокови и поступак за добијање сагласности на извештаје из области поверених послова инспекцијског надзора аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, као и да се после става 4. овог члана дода нов став који би гласио: „На основу анализе годишњих извештаја о раду ресорно министарство иницира мере за унапређење инспекцијског надзора и објављује их на интернет страници.

У својим изјашњењима, органи државне управе и Мрежа инспектора Србије посебну пажњу посветили су вршењу инспекцијског надзора (чл. 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21а, 24, 25, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42. и 44.).

Мрежа инспектора Србије и Министарство здравља предлажу да се брише превентивни инспекцијски надзор у чл. 13. и 44. Закона и пропишу рокови за достављање доказа о поступању по препорукама.

У погледу члана 14. Закона нејасно је да ли се контролна листа уручује надзираном субјекту (непотписана), или је само саставни део записника, да надзирани субјекат може вршити самопроверу испуњености захтева из контролне листе и самопроцену ризика пре покретања редовног инспекцијског надзора, али тек након обављеног превентивног надзора над радом надзираног субјекта (Министарство туризма и омладине и Министарство здравља).

Министарство здравља сматра да није потребно издавање налога код редовних и утврђујућих надзора већ је довољно упутити обавештење о предстојећем надзору, будући да је предмет инспекцијског надзора саставни део записника, те да је службена легитимација инспектора којом се легитимише у инспекцијским надзорима и његова лична одговорност гаранција да неће доћи до злоупотребе вршења надзора без знања непосредног руководиоца. Такође, предлаже да се преиспита сврсисходност обавештавања надзираног субјекта у ванредном инспекцијском надзору и размотри могућност обавештавања субјекта надзора у редовном инспекцијском надзору путем телефона, о чему се саставља службена белешка (члан 16. и 17.). Министарство финансија сматра да став 2. истог члана треба да гласи: „Уколико инспектор у току вршења инспекцијског надзора открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, при чему су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор у складу са чланом 6. став 4. овог закона, дужан је да изврши инспекцијски надзор“, ради усклађивања са чланом 124. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Истовремено предлажу брисање става 7. истог члана.

Министарства надлежна за финансије, здравље, рударство и енергетику и Републички геодетски завод предлажу да се јасније и прецизније уреде одредбе члана 18. ЗИН с обзиром да подносиоци представке у највећем броју случајева сматрају да су странка у поступку. Такође се тражи прецизирање рокова утврђених у ставу 6. овог члана, као и у погледу злоупотреба од стране подносиоца представки.

Мрежа инспектора Србије предлаже прописивање правне заштите инспектора. Мишљења су да је потребно, по узору на решења упоредног законодавства, прописати да ће у случају вођења кривичног поступка или другог поступка казнене природе против инспектора, које покреће приватни тужилац у вези са обављањем послова и радних задатака инспектора, орган у чијем је саставу инспекција предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и трошкове заступања. Такође, предлажу да се измени члан 20. став 9. ЗИН тако да гласи: „Надзирани субјект и сва лица затечена на месту надзора, дужна су да поштују интегритет и службено својство инспектора“, Алтернатива:Да се у члану 23. ЗИН дода нов став којим се трећим лицима прописује дужност да поштују интегритет и службено својство инспектора, а министарство унутрашње и спољне трговине предлаже да се за кршење наведене законске одредбе уведу фиксне новчане казне.

Министарство здравља сматра да је потребно јасно дефинисати термин „по обављеној куповини“ предвиђен чланом 21а Закона, с обзиром да здравствена инспекција нема новац којим би услугу платила и на тај начин извршила куповину, имајући у виду да су у питању здравствене услуге, а не роба. Наводе да је врло честа ситуација на терену да је субјекат регистрован за одређену делатност (нпр. козметички салон) који обавља нерегистровану здравствену делатност (нпр. антиејџинг медицина). С обзиром на наведено, није целисходно нити могуће наложити таквом субјекту да се упише у регистар АПР као субјект који обавља здравствену делатност јер већ обавља одређену предузетничку делатност.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде напомиње да је у члану 24. став 4. ЗИН предвиђено да се предмети који су остављени на чување инспекцији печате, уз упозорење да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело. С тим у вези, предлажу да се у одређеним случајевима, као на пример код бесправно посечених стабала у шуми, предвиди да се привремено одузет предмет остави на чување субјекту и без печаћења уз прописивање плаћања одређеног новчаног износа који одговара вредности предмета како је прописано у Закону о прекршајима уколико се привремено одузет предмет отуђи или уништи од стране онога коме је остављен на чување.

Министарство рударства и енергетике наводи да је у члану 25. Закона потребно прописати да се „регистрованом субјекту код кога никада раније није вршен инспекцијски надзор, не даје прекршајна казна (без обзир на висину казне), уколико поступи по управној мери инспектора и штетне последице отклони.“ Такође, потребно је унети одредбу: „да се регистрованом субјекту по доношењу новог закона не издају казне у првих годину дана, осим ако субјект не поступи по управним мерама инспектора и штетне последице не отклони.’’

Када су у питању одредбе чл. 33. и 34. Закона које се односе на нерегистрованесубјекте предлаже се: повећање броја контрола над нерегистрованим привредним субјектима, а у циљу сузбијања сиве економије; прецизирање обављања одређених делатности или вршења одређених активности у погледу стицања добити, с обзиром на то да постоје активности за које је прописана обавеза поседовања дозволе, али се те активности односе на рекреацију као на пример дозвола за рекреативни риболов, или појаснити да се не сматра нерегистрованим субјектом лице које се бави рекреативном активношћу за коју је прописано поседовање дозволе (члан 34.); додати да се мера забране субјекту из члана 33. став 2. изриче само у случају да таква забрана не може да изазове непосредну опасност по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет; брисање сентенце у члану 33. став 6. ЗИН: „налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебан регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибавља сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији“ (Министарства привреде, заштите животне средине, рударства и енергетике, туризма и омладине и Мрежа инспектора Србије).

Министарства просвете и здравља предлажу да се члан 35. став 5. ЗИН измени тако да гласи: „Записник се доставља надзираном субјекту у року од осам радних дана од завршетка инспекцијског надзора“. Министарство здравља сматра да је рок од 5 радних дана који је прописан чланом 36. ЗИН непримерено дугачак и да га треба скратити на максимално 3 дана (односно 2 радна дана), јер се непримерено дугачким роком који је сада прописан одуговлачи поступање инспектора и окончање поступка. Поред тога, Министарство заштите животне средине наводи да је у члану 35. став 2. ЗИН прописано да се записник доставља надзираном субјекту у року од осам дана од завршетка инспекцијског надзора. Истиче да код инспектора постоје недоумице око тога да ли се инспекцијски надзор завршава: након вршења теренског или канцеларијског надзора или теренског и канцеларијског надзора, на дан који је дефинисан у налогу за инспекцијски надзор или након предузимања свих радњи у поступку инспекцијског надзора, а у року којим је налогом за инспекцијски надзор предвиђен временски интервал започињања и окончања инспекцијског надзора. Из претходно наведеног разлога сматрају да би овај став требало прецизније дефинисати како се исти не би могао тумачити на различите начине и злоупотребљавати како од стране инспектора, тако и од стране надзираних субјеката.

Министарство просвете предлаже да се члан 36. ЗИН измени тако да гласи: „Надзирани субјекат има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору, у року од пет дана од дана његовог пријема“.

Мрежа инспектора Србије предлаже да се у члану 37. став 5. ЗИН изврши измена тако да гласи: ,,Ако инспектор одступи од решења која је раније доносио у истим или сличним стварима, дужан је да у том решењу посебно образложи разлоге одступања“. Истичу да решење доноси инспектор, а не инспекција.

Министарство финансија сматра да би члан 38. ЗИН којим се регулише окончање поступка без доношења решења, требало усагласити са одредбом члана 173. Закона о општем управном поступку, из разлога потенцијалне злоупотребе члана 38. ЗИН од стране надзираних субјеката. Наиме, Закон о општем управном поступку је већ уредио поступак када првостепени орган није издао решење у законом предвиђеном року, у поступку по жалби.

Министарство туризма и омладине указује да је рок од 8 дана за издавање потврђујућег решења по захтеву надзираног субјекта прописан чланом 38. став 3. сувише кратак, имајући у виду и друге контроле које туристичка инспекција врши, а посебно имајући у виду величину територије и недостатак инспектора у свим локалним самоуправама. Сматрају да би рок требало да буде продужен на 30 дана.

Министарство спорта предлаже да се установи посебно тело (Комисија за жалбе) које би у другом степену решавало и одлучивало по жалбама на решења свих републичких инспекција као првостепених органа (члан 39.)

Мрежа инспектора Србије предлаже да се у члану 41. став 3. ЗИН изврши измена тако што ће се брисати сентенца: „без одлагања покренуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се...“. Истичу да оваква управна мера није извршива. Предлаже измену члана 42. став 3. ЗИН, која уређује ситуацију неподношења прекршајне пријаве и неиздавања прекршајног налога, у погледу проширивања регистрованих субјеката над којима је примењена нека управна мера, јер, по њиховом мишљењу, то представља двоструко кажњавање надзираног субјекта. У вези са тим, предлажу да се у наведеном члану промени највиши износ запрећене казне (200.000 РСД) као један од услова под којим инспектор неће покренути прекршајни поступак или издати прекршајни налог. Предлажу да нова запрећена казна буде 350.000 или 500.000 РСД. Наводе да су другим законима знатно увећане запрећене казне, па постојећи износ обесмишљава намеру законодавца.

Поводом садржине одредбе члана 42. став 3. Закона, Министарство туризма и омладине је мишљења да треба навести и случај када је надзирани субјекат без налога инспектора за поступање у одређеном року сам отклонио неправилност, пре извршене контроле, а када запрећена казна не прелази 200.000 РСД, нису наступиле веће штетне последице, као и када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио или је штету надокнадио пре почињања поступка инспекцијског надзора.

Када је у питању положај и статус инспектора већина органа државне управе као и Мрежа инспектора Србије предлажу да се јасније уреди шта су инспекцијски послови, јер се, поред непосредног инспекцијског надзора, у инспекцији обављају и други послови који су везани за непосредни инспекцијски надзор, као што су анализа ризика, израда годишњих планова, обука, тријажа пријава/поднесака, одговори подносиоцима пријава за које није потребно покренути инспекцијски надзор, израда извештаја, тумачење прописа и др.

Мрежа инспектора Србије предлаже уређење посебног правног статуса инспектора у службеничком систему.

Предлажу да се размотри могућност разврставања звања инспектора у више категорија (нпр. млађи, инспектор и инспектор...) ради лакшег запошљавања нових инспектора и вредновања радног искуства.Ови послови захтевају стручно знање инспектора и треба да носе такав назив. Поред тога, предлажу да се пропише на који начин се обезбеђује присуство преводиоца за страна лица, да ли то врши субјект надзора или инспектор и о чијем трошку. Мишљења су да трошкове треба да сноси субјект надзора.

Траже увећану вредност бода или зараду за 20%, односно 25% за сваки месец или увећање коефицијента за обрачун плате до 20%.

Управни инспекторат предлаже да се преиспитају, односно прецизније уреди материја руковођења инспекцијом, као и питање односа изворних и поверених послова.

Министарство финансија предлаже да се у члану 46. ЗИН пропише да поред инспектора, радно ангажована лица могу да врше инспекцијски надзор, уколико испуњавају све друге услове прописане ставом 2. овог члана, док Министарство здравља сматра да треба брисати одредбе члана 48. ЗИН и истичу да треба интензивно радити на јачању капацитета инспекција а не давати овлашћења службенику који није инспектор.

Министарство рударства и енергетике предлаже да се у члану 55. Закона додају речи: „као и над применом члана 45. став 3. и члана 46. став 4.“.

Министарство заштите животне срединеуказује да у члану 56. ЗИН потребно извршити правно-техничку редакцију, јер грешком стоји: ,,За прекршај из става 5. овог члана казниће се надзирани субјекат – предузетник новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара. За прекршај из става 5. овог члана казниће се надзирани субјекат – физичко лице новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара. За прекршај из става 5. овог члана казниће се и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица новчаном казном из става 5. овог члана." Потребно је да се измене ставови  10, 11 и 12. тако да гласе: ,,За прекршај из става 9. овог члана казниће се надзирани субјекат – предузетник новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара. За прекршај из става 9. овог члана казниће се надзирани субјекат – физичко лице новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара. За прекршај из става 9. овог члана казниће се и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица новчаном казном из става 5. овог члана.’’

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, здравља, пољопривреде, шумарства и водопривреде, унутрашње и спољне трговине и Мрежа инспектора Србије предлажу брисање члана 60. ЗИН. Истичу да прекршајна одговорност инспектора негативно утиче на мотивацију, интегритет и ауторитет инспектора. Указују да је ово једини закон у коме се предвиђају санкције за службена лица која обављају свој посао. Наводе да постоји мноштво других прописа којима се предвиђа одговорност државних службеника односно инспектора, те сматрају да је недопустиво да се на овај начин пред странкама омаловажавају и деградирају инспектори који свакако раде за изузетно малу зараду, у отежаним условима и под константним притиском.

Министарство рударства и енергетике предлаже да се у члану 45. Закона дода став 3. који би гласио: „Руководиоцу инспекције који је и инспектор, послодавац мора за извршени рад исплатити увећану вредност бода или зараду за 25% за сваки месец“. У члaну 46. Закона потребно је додати став 4, који би гласио: „Инспектору послодавац мора за извршени рад исплатити увећану вредност бода или зараду за 20% за сваки месец“. Поред тога предлажу да се у члану 55. Закона додају речи: „као и над применом члана 45.став 3. и члана 46.став 4.“, тако да одредба члана 55. Закона гласи: „Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије из члана 12. став 2. тачка 1) овог закона, као и над применом чл. 45. ст. 3 и чл. 46. ст. 4, врши управна инспекција“. Такође, предлаже да се дода члан 60а који би гласио: „Новчаном казном од 2 000 000 динара казниће се за прекршај послодавац који не поступи према чл.45.ст.3. и чл.46.ст.4. Закона. Новчаном казном од 150 000 динара казниће се одговорно лице послодавца уколико послодавац не поступи према чл.45.ст.3. и чл.46.ст.4. Закона“. Овај предлог образлажу на следећи начин: „У садашњем тренутку када је просечна плата нпр. инжењера 135 000 РСД и када имате на тржишту рада мањак инжењера посебно машинске и електротехничке струке, неопходно је дати увећану вредност бода или зараду, да не би поједине инспекције остале без инспектора. Тренутно раде са јако малим бројем инспектора. Конкретно у републичкој енергетској инспекцији предвиђена су 4 инспекторска радна места, али је само 1 инжењерско инспекторско место попуњено. Стога, да би имали инспекторе, мора им бити дата бар просечна плата коју добијају у привреди, јер не вреди добар Закон ако нема ко да га примењује. Предлог за руководиоца који је и инспектор је 25% јер су далеко сложенији и обимнији послови и већа одговорност у односу на извршиоца инспектора.

Мрежа инспектора Србије предлаже да се члан 63. став 1. ЗИН измени тако да гласи: ,,Инспекција ће сачинити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, односно у року од шест месеци од дана ступања на снагу посебног закона којим је формирана нова инспекција.’’ Поред тога, предлажу да се дода нов став: ,,Инспекција ће изменити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од 30 дана од дана ступања на снагу посебног закона, ако се њим мењају одредбе у вези инспекцијског надзора.''

# ДЕО ДРУГИ

# ПРОБЛЕМИ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

## Ефикасност и делотворност коришћења јединственог софтверског решења

## е-Инспектор

У члану 43. Закона о инспекцијском надзору прописано је да о инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, свака инспекција води евиденцију. Евиденција из става 1. овог члана води се у електронском облику у оквиру софтверског решења е-Инспектор из члана 12. став 2. тачка 1. подтачка (4). У оквиру софтверског решења е-Инспектор из става 2. овог члана, успоставља се евиденција надзираних субјеката и објеката инспекцијског надзора (у даљем тексту: Регистар података о инспекцијском надзору), као јединствена, централизована евиденција у електронском облику. Регистар података о инспекцијском надзору води министарство надлежно за инспекцијски надзор.

Објекат инспекцијског надзора је свака непокретност у односу на коју се одређује предмет инспекцијског надзора. Евиденција из става 1. овог члана, садржи: 1) податке о налогу за инспекцијски надзор, уз навођење врсте и облика инспекцијског надзора, као и допунских налога и засебних налога из члана 16. став 7. овог закона; 2) податке о инспекцији која је вршила инспекцијски надзор; 3) податке о инспектору који је вршио инспекцијски надзор, као и о инспектору који га је, у случају спречености, замењивао. Ако је инспекцијски надзор вршило више инспектора, наводе се подаци за све инспекторе, као и за њихове заменике; 4) податке о надзираном субјекту и заступнику, односно овлашћеном лицу код надзираног субјекта – правног лица, укључујући и податак о процењеном ризику код надзираног субјекта; 5) правни основ инспекцијског надзора; 6) опис предмета и сврхе инспекцијског надзора; 7) трајање инспекцијског надзора (дан почетка и завршетка инспекцијског надзора); 8) податке о предузетим радњама у вршењу инспекцијског надзора; 9) податке о записнику о инспекцијском надзору и примедбама на тај записник; 10) податке о наложеним мерама, односно констатацију да у инспекцијском надзору нису наложене никакве мере, уз навођење да ли за налагање мера није било основа или потребе; 11) податке о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка и издатим прекршајним налозима, односно констатацију да захтев за покретање прекршајног поступка није поднет, односно да прекршајни налог није издат у складу са чланом 42. став 3. овог закона, као и податке о исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција и о исходима прекршајних налога које је издала инспекција. Централизована евиденција из става 3. овог члана садржи: 1) идентификационе и пословне податке надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор; 2) врсту објекта; 3) локацију објекта, као и другe идентификационе податке објекта (бројеви катастарских парцела, адреса и др.); 4) делатност која се обавља, односно активност која се врши у објекту; 5) правни, односно фактички основ коришћења објекта (својина, закуп, други облик коришћења, државина и др.) од стране надзираног субјекта; 6) површину, односно запремину објекта и техничке капацитете објекта; 7) податке о овлашћењима, акредитацијама и другим исправама о усаглашености са прописима или стандардима. Сврха обраде података о личности у евиденцијама из ст. 5. и 6. овог члана је планирање и вршење инспекцијског надзора. У ову евиденцију уносе се следећи подаци о личности: подаци о идентитету подносиоца (име и презиме и јединствени матични број грађана) и адреса пребивалишта, односно боравишта, као и други подаци неопходни за контакт. Руковалац подацима из ст. 5. и 6. овог члана је инспекција која је у вршењу надзора, у складу са посебним законом, извршила упис података у Регистар података о инспекцијском надзору. Право на увид у уписане податке из ст. 5. и 6. овог члана као и податке о личности из става 7. овог члана имају и руководилац инспекције, службена лица са посебним овлашћењима који обављају надзор и службену контролу и Координациона комисија. Право на увид у податке из ст. 5. и 6. овог члана има надзирани субјект на којег се подаци односе, у складу са Законом о општем управном поступку и Законом о заштити података о личности. Подаци о личности из ст. 5. и 6. овог члана представљају поверљиве податке и не могу се користити у сврхе које нису предвиђене законом. Подаци о личности из ст. 5. и 6. овог члана трајно се чувају. Подаци неопходни за вођење Регистра података о инспекцијском надзору прибављају се у складу са законом којим се уређује електронска управа. Изглед обрасца, као и технички начин вођења евиденције о инспекцијском надзору утврђује служба Владе из члана 12. став 6. овог закона.

Поред тога, у члану 12. Закона о инспекцијском надзору прописани су послови Координационе комисије, поред осталог, да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито за развој јединственог функционалног софтверског решења е-Инспектор. Такође, у истом члану закона прописано је да Служба Владе обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу софтверског решења е-Инспектор, односно послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивања сигурности и безбедности софтверског решења е-Инспектор.

Пројекат е-Инспектор започео је у децембру месецу 2017. године потписивањем уговора између Канцеларије за ИТ и еУправу и конзорцијума који чине компаније S&T и Enetel. У јуну 2018. године у сарадњи са 4 пилот инспекције (санитарна, тржишна, Инспекторат за рад и Управни инспекторат) наведени конзорцијум је представио иницијално решење софтвера. До јула месеца 2019. године представници 36 републичких инспекција потписали су сагласност да је софтверско решење е-Инспектор функционално са аспекта инспекторске праксе. Сврха увођења овог софтверског решења је стандардизација рада инспекција и синхронизација активности различитих државних органа и инспекција. Софтвер омогућава планирање инспекцијског надзора и спречава преклапање инспекцијског надзора више инспекција код надзираног субјекта.

Помоћу софтвера е-Инспектор, инспекције имају увид у надзоре које су обавиле друге инспекције, чиме се постиже бржа и квалитетнија комуникација међу инспекцијама. У систем су унете базе стандардизованих образаца инспекцијских докумената, прописи, записници, контролне листе, годишњи планови, што доприноси већој систематичности рада инспекција. Обезбеђени су услови за транспарентнији рад инспекција, јер надзирани субјект има могућност прегледа свих надзора који су код њега обављени као и увид у статус предмета у сваком тренутку. Од почетка рада коришћењем јединственог софтверског решења е-Инспектор извршено је 335.004 инспекцијска надзора. Ради повећања ефикасности и успостављања даље стандардизације инспекцијских послова потребно је да се у наредном периоду јединствено софтверско решење уведе у рад инспекција аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Закључком Владе 05 број: 030-2278/2022 од 17. марта 2022. године, поред осталог, обавезују се републичке инспекције да у свом раду користе јединствено софтверско решење е-Инспектор, на законит и правилан начин, употребом функционалности које е-Инспектор омогућава. Руководилац органа у чијем саставу је инспекција, обезбеђује услове за успостављање е-Инспектор у инспекцији, у складу са одредбама Закона о електронској управи, а руководилац инспекције дужан је да обезбеди да инспекција користи е-Инспектор у свом раду и одговоран је за његово законито и правилно коришћење од стране инспекције којом руководи. Поред тога, у закључку Владе наводи се да је руководилац инспекције обавезан да Координационој комисији упути образложени захтев, уколико сматра да је за коришћење е-Инспектора у одређеним типовима надзора, односно надзорима који подразумевају посебан начин поступања сагласно делокругу инспекције, сврсисходно спровести одговарајуће измене функционалности у е-Инспектору; као и образложену изјаву, ако је коришћење е-Инспектора нецелисходно у оним врстама инспекцијског надзора на које се, сходно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору, непосредно примењују одредбе посебног закона и прописа донетих на основу тог закона. Такође, обавезују се руководиоци републичких инспекција да Координационој комисији достављају полугодишње извештаје о спровођењу овог закључка, и то најкасније 15. јула за период јануар – јун текуће године, односно до 15. јануара за период јул-децембар претходне године.

Према достављеним полугодишњим извештајима, као и према подацима којима располаже Министарство државне управе и локалне самоуправе, након неколико година примене Закона о инспекцијском надзору, од укупно 48 републичких инспекција у Републици Србији, 37 инспекција има успостављено јединствено функционално софтверско решење, док у свом раду 20 инспекција користи е-Инспектор, што износи мање од 50% од укупног броја инспекција.

# ДЕО ТРЕЋИ

# ПИТАЊА КОЈА ЋЕ СЕ РАЗМОТРИТИ ПРИЛИКОМ ПРИПРЕМЕ ТЕКСТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Министарство државне управе и локалне самоуправе је става да, у овом тренутку рада на унапређењу правног оквира у области инспекцијског надзора, предмет измена и допуна Закона о инспекцијском надзору треба да буде ограниченог опсега, усмерен само на одређена питања, која неће проузроковати битну промену правног режима, односно битну промену уређења неког питања у области инспекцијског надзора, и то:

## Унапређење ефикасности и делотворности коришћења јединственог софтверског решења е-Инспектор

Као могућу опцију ради постизања веће ефикасности и делотворности коришћења е-Инспектор, треба размотрити да се на адекватном месту у закону пропише као посебан основ дисциплинске одговорности инспектора, некоришћење јединственог софтверског решења е-Инспектора.

Поред тога, полазећи од концепта закона, још једна могућност јесте да се инспекторима и инспекцији да известан временски период за прилагођавање за рад у е-Инспектор софтверском решењу.

## Законско уређење Контакт центра за представке и притужбе

Министарство информисања и телекомуникација је, приликом свог изјашњења о проблемима у примени Закона о инспекцијском надзору, истакло да је потребно да се законски уреди начин рада и организације Контакт центра за представке и притужбе привреде и грађана републичким инспекцијама који представља јединствену контакт тачку за подношење представки из области инспекцијског надзора и притужби на рад службених лица инспекција, а у циљу растерећења надлежних министарстава приликом пријема представки и притужби и унапређења ефикасности рада инспекција повезивањем са софтверским решењем е-Инспектор.

У циљу сузбијања сиве економије и унапређењу пословног окружења, а упоредо са развојем инспекцијских капацитета и даље реформе инспекцијског надзора, Министарство државне управе и локалне самоуправе је у фебруару месецу 2020. године закључило са Европском банком за обнову и развој Споразум о додели бесповратних средстава (техничка помоћ) ради „Успостављања Контакт центра за пословне инспекције и књиге инспекцијских пракси“. Министарство државне управе и локалне самоуправе је Уговором о пружању консултантских услуга из фебруара месеца 2020. године ангажовало Националну алијансу за локални економски развој као консултанта за пружање техничке помоћи приликом успостављања Контакт центра. Овај пројекат је за циљ имао формирање јединственог места где ће грађани и привредни субјекти моћи да пријављују сиву економију, нерегистроване субјекте и нелојалну конкуренцију, као и неправилности у раду инспектора и притужбе на рад истих. Контакт центар пружа подршку републичким инспекцијама, с обзиром на то да у већини инспекција не постоје контакт центри за подношење представки, као и инспекцијама јединица локалних самоуправа и аутономних покрајина, због знатног броја пристиглих представки које су из њихове надлежности. Овај Контакт центар се показао врло ефикасним у време ванредног стања јер је омогућавао да се на једном месту пријаве све могуће неправилности у доба вируса короне, што је истовремено омогућило и лакши рад инспекција које су поднеле огроман терет вршећи своје послове, као једина врста државних службеника која су непрекидно радили без обзира на уведено ванредно стање.

Данас, контакт центар прима представке путем веб форме на сајту Координационе комисије (inspektor.gov.rs), путем телефона и остављањем говорне поруке, слањем имејла и преко чет бота (пријаве путем сајта и вајбера). Од почетка рада, контакт центар је примио 49.461 представку. Све представке пристигле у контакт центар прослеђују се инспекцијама на имејл адресе или директно у е-Инспектор. Тренутно, 6 републичких инспекција (тржишна инспекција, Инспекторат за рад, електроенергетска, енергетска, рударско-геолошка и инспекција опреме под притиском) има успостављену директну електронску везу Контакт центар са јединственим софтверским решењем е-Инспектор. Од 4.117 представки, колико су укупно примиле ове инспекције од када имају директну електронску везу Контакт центар са е-Инспектором, спроведено је 4.047 инспекцијских надзора. У плану је да се у наредном периоду, у циљу даље дигитализације, директно повежу и преостале инспекције.

У члану 12. став 2. тачка 7) Закона о инспекцијском надзору прописано је да Координациона комисија на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција, најкасније у року од седам дана.

Имајући у виду наведено, требало би размотрити да се на адекватном месту у закону, пропишу одредбе које се односе на овај вид посла Координационе комисије.

## Унапређење положаја инспектора

Већи број органа државне управе, као и Мрежа инспектора Србије, у својим изјашњењима о проблемима у спровођењу Закона о инспекцијском надзору, предложило је да се размотри унапређење положаја инспектора у службеничком систему, као и да се размотри разврставање звања инспектора у више категорија (нпр. млађи инспектор, инспектор и сл.).

Унапређење правног положаја инспектора била је тема посебне студије коју је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са НАЛЕД-ом децембра 2021. године која садржи два основна дела, у којима се обрађује правни и материјални положај инспектора и руководилаца инспекције и унутар инспекције у другим упоредивим земљама и у Републици Србији. Обрађени су системи који баштине исту или битно сличну управно-правну културу и систем организовања јавне управе и инспекцијског надзора, и то Република Северна Македонија, Република Босна и Херцеговина (на свим нивоима јавне власти), Црна Гора, Република Хрватска и Република Словенија, као и сиже система Велике Британије и Холандије.[[3]](#footnote-3).

У члану 3. став 1. тачка 2) Закона о инспекцијском надзорзу прописано је да је инспектор службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом. Поред тога, у члану 4. став 2. Закона прописано је да у поступку вршења инспекцијског надзора, инспектор, односно други овлашћени службеник поступа сагласно начелима и правилима деловања државне управе и начелима и правилима деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и сагласно начелима и правилима поступка којима је уређен општи управни поступак. Даље, у члану 45. ЗИН прописано је да радом инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора, односно у области која је под надзором те инспекције. Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. Такође, у члану 46. овог закона прописано је да послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора. Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе: 1) у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка и изрицање управних мера у инспекцијском надзору; 2) у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за вођење поступка или предузимање  радњи у инспекцијском надзору. Инспектор је дужан да у свом раду користи функционални јединствени информациони систем. Такође, у члану 49. ЗИН прописано је да је инспектор самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом и за свој рад лично је одговоран. Нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Такође, у циљу унапређења радноправног положаја инспектора, у претходном периоду су урађене анализе које су довеле до предлога да се радна места инспектора разврстају у звање самосталног саветника и да се изузму од ограничења у разврставања у ово звање.

Имајући у виду да је одредбама члана 35. став 2. Закона о државним службеницима прописано да се извршилачка радна места разврставају по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних звања и способности и услова за рад и сада је могуће разврставати послове инспектора у различита звања.

Полазећи од напред наведеног, требало би размотрити да се изврши категоризација послова инспекцијског надзора према називима (виши инспектор, инспектор и млађи инспектор) уз дефинисање услова за рад на тим пословима у погледу нивоа образовања, радног искуства и похађања неопходних обука за рад, чиме би се допринело унапређењу капацитета и положаја инспектора и привлачењу нових кадрова на овим пословима.

1. Закон о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору, објављен у „Службеном гласнику РС“, број 44/18 – др. закон и „Службени гласнику РС“, број 95/18). [↑](#footnote-ref-1)
2. Образложење Предлог закона о инспекцијском надзору из 2015. године. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Упоредно-правна анализа унапређења правног положаја инспектора, са препорукама за унапређење положаја и рада”, Министарство државне управе и локалне самоуправе и НАЛЕД, Београд, децембар 2021, доступно на <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Objedinjena-analiza-statusa-inspektora_fn_30-nov-2021.pdf> [↑](#footnote-ref-3)