**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у Уставу Републике Србије, у члану 97. којим је 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**

Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15 и 44/18 – др. закон)  донет у априлу 2015. године, чија делимична примена закона је почела 30. јула исте године, а пуна примена 30. априла 2016. године.

            Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16) који је ступио на снагу 9. марта 2016. године са одложеном применом од 1. јуна 2017. године, сем одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона који се односе на обавезну размену података из службених евиденција. Овај закона садржи низ нових правних института и законских решења у области управног поступка и управног поступања, што је један од разлога предложених измена и допуна Закона о инспекцијском надзору, односно усаглашавање овог закона са Законом о општем управном поступку.

            У вези са наведеним је и припрема јединственог информационог система за инспекције: е-Инспектор који је у току и, који треба да омогући послове електронске управе у области инспекцијског надзора, чинећи инспекцијске послове у области процене ризика, планирања и вршења инспекцијског надзора, размене података и координације инспекција суштински ефикаснијим, делотворнијим и модернијим, а што је у складу са Законом о електронској управи које је донет у априлу 2018. године. Успостављање е-Инспектора такође, захтева одређене измене и допуне у Закону о инспекцијском надзору.

Даље, двогодишња примена Закона о инспекцијском надзора довела је до развоја инспекцијске праксе и ставова, које је потребно пренети у законске одредбе, и истовремено указала на одређене недоумице које је потребно изричитим словом закона разрешити у Закону о инспекцијском надзору, као и унапредити и прецизирати одређена законска решења и дати усмерења за развој праксе, што се огледа у томе да је највише измена и допуна припремљено у оквиру дела Закона који се односи на вршење инспекцијског надзора будући да је изменама и допунама обухваћено 17. чланова од  укупно 33. члана које садржи ова поглавље Закона.

Такође је извршено усклађивање са новинама уведеним Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон, 47/18) и Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18), у погледу сарадње две или више општина, односно општина и градова ради ефикаснијег обављања појединих врста послова. С тим у вези, препознато је, да је управо, инспекцијски надзор као врста посла органа државне управе који може бити поверен органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, а који је код појединих врста инспекција утврђен посебним законом, као изворни посао органа јединица локалне самоуправа, могућност која треба бити уграђена у Закон, с обзиром на институт координације инспекцијског надзора који је дао охрабрујуће резултате приликом спровођења Закона о инспекцијском надзору до сада.

Предложеним изменама и допунама уводе се и нови институт: „Прикривена куповина”, као резултат пројекта које спроводи НАЛЕД, УСАИД, СКГО, БЦРР и др. у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, а који је обухватио припреме различитих анализа, методологија и студија које се односе на област инспекцијског надзора, као и њене различите аспекте: превентивно деловање, планирање инспекцијског надзора, процена ризика и управљање ризицима, спречавање корупције, прекршаји и прекршајна пракса, чиниоци законитог и незаконитог пословања, контролне листе, различити облици надзора над инспекцијским надзором и др., са разноврсним и садржајним препорукама. Ове препоруке су преточене у смернице и препоруке Координационе комисије, која је у међувремену имала живу активност усмерену на унапређење рада и координације инспекција.

**III. ОБЈАШЊЕЊА ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА И НОВИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА**

Ради разјашњења појмова и видова инспекцијског надзора, у члану 1. Предлога закона извршено је прецизирање службене контроле као вида инспекцијског надзора која је карактеристична за област безбедности хране и сродне области. Спровођење поступка контроле од стране инспекције ради потврде усаглашености и примене прописа у одређеној области је исто што и испитивање од стране инспекције спровођења закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

У члану 2. Предлога закона уводи се нова врста инспекцијског надзора мешовити инспекцијски надзор, који се врши истовремено као редован и ванредан надзор код истог надзираног субјекта, када се предмет редовног и ванредног инспекцијског надзора делимично или у целости поклапају или су повезани, као резултат праксе. На пример, ако би за надзираног субјекта за кога је процењен ризик и планирано да се изврши инспекцијски надзор била поднета основана представка, чији предмет се у целини или делимично поклапа са предметом редовног надзора или је с њим повезан, а поводом које би се, по службеној дужности, покренуо поступак ванредног инспекцијског надзора, предмет те представке био би придодат редовном инспекцијском надзору, па би се извршио мешовити инспекцијски надзор.

Имајући у виду посебности инспекцијског надзора на државној граници, који се обавља редовно (редован преглед пошиљака, возила итд), а који се формалноправно обавља као ванредни утврђујући надзор, по захтеву странке, али кога карактеришу континуитет, сталност, редовност и уобичајеност у обављању и могућност предвиђања обима надзора и планирања ресурса, чиме је битно и суштински сличан редовном инспекцијском надзору, утврђено је да се инспекцијски надзор на државној граници уподобљава редовном инспекцијском надзору и да се на њега сходно примењују одредбе овог закона, ако овим или посебним законом није другачије одређено, односно када то проистиче из потврђеног међународног уговора или правних тековина Европске уније.Такође због специфичности овог надзора предвиђено је да налог и обавештење нису неопходан (члан 8. 9. Предлога закона).

У члану 3. Предлога закона врши се прецизирање члан 10. који се односи на план инспекцијског надзора у погеду циљева ко0је инспекција тежи да оствари у периоду који треба да буду мерљиви. У вишегодишњим и годишњим плановима надзора је потребно да се утврде циљеви које инспекција настоји да оствари на дужи, средњи и кратак рок. У пракси се показало да инспекције имају према посебним законима да различите рокове за припрему планова, те је извршено прецизирање рокова за достављање и усвајање тих планова од стране Координационе комисије. Стога је продужен рок за достављање плана и одређен рок за његово усвајање – 1. децембар и 31. децембар текуће године.

Одредба члана 4. Предлога закона (члан 12. став 2. тачка 4) промењена је ради усаглашавања са одредбама чл. 97-97л Закона о државним службеницима и одредбама чл. 121-122к Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којима се уређује област стручног усавршавања државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе. Предвиђа се да Координациона комисија усвајањем овог Предлога закона настави да ради само кроз радне групе као јединственог организациони облик за координирани рад на нивоу одређених сектора, ради избегавања неодумица у разликовању радних група од стручних тимова и задатака које ови облици организовања координације инспекцијског надзора обављају. У члану 4. Предлога закона врши се и усклађивање са новинама предвиђеним чланом 75. Закона о државној управи и новинама из Закона о локалној самоуправи (глава VI. сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе), којим се уводи могућност да органи органи више јединица локалне самоуправе могу заједнички уредити обављање инспекцијских послова склапањем споразума о сарадњи у складу са законом којим је уређен систем локалне самоуправе и по поступку којим се уређује систем државне управе. Сваки инспектор заједничке инспекције је месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција основана.

У делу Закона, који се односи на вршење инспекцијског надзора, а који обухвата чл. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 20, 21. и 23. Предлога закона врши се прецизирање у погледу поступања органа у превентивном деловању, садржине контролне листе у мешовитом инспекцијском надзору и утврђивања могућности да инспекција доставља контролну листу надзираном субјекту ради сачињавања извештаја о самопровери и самопроцени ризика, садржине налога за инспекцијски надзор који се односе на доказе, обавештавања, а ради усклађивања са Законом о електронској управи и обезбеђивања доказа, поступка који се односи на подношење представке, времена вршења инспекцијског надзора, овлашћењима инспектора ради утврђивања чињеница, вршења инспекцијског надзора увиђајем у стамбени простор и поступања судских органа у тим случајевима, потврде о одузетом предмету и поступању са њим, поступка код превентивних мера које се одређују записником и санкционишу решењем у случају непоступања по њима, могућности надзираног субјекта да може да одбије пријем записнка, могућности да више јединица спроводи управно извршење и изрицања новчаних казни, кривичних пријава, пријава за привредни преступ, захтева за покретање прекршајног поступка, прекршајног налога и других радњи и мера на које је инспектор овлашћен, рокова за добијање сагласности Координационе комисије на годишњи извештај о раду инспекција и рокова за његово објављивања на веб презентацији инспекције, као и достављања прегледа (списак) постављених радних циљева инспектора и збирни приказ њиховог извршавања.

У чл. 7, 9, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 23. и 25. Предлога закона врши се са Законом о општем управном поступку.

Чланом 12. Предлога закона додаје се нови члан 21а, којим се прописују услови под којима се може спровести прикривена куповина. У питању је инспекцијски метод, који познају и европски управни и инспекцијски системи. Прикривена куповина се користи у случају основане сумње да лице обавља делатност као нерегистровани субјекат, или да не издаје рачун, може се користити, ради доказивања, прикривена куповина, у складу са посебним законом, ако се на други начин не могу обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

Прикривена куповина се обавља без претходног обавештавања и предочавања надзираном субјекту службене легитимације и налога за инспекцијски надзор, који садржи и навођење метода прикривене куповине и образложење основане сумње, са навођењем познатих и вероватних чињеница којe поткрепљују основану сумњу у конкретном случају, као и образложење зашто се коришћењем других доказних радњи не могу извести, прикупити или обезбедити потребни докази или би то било значајно отежано.

У склопу прикривене куповине, инспектор је овлашћен да путем непосредног опажања прикупља доказе и податке корисне за утврђивање чињеничног стања и врши друга овлашћења ради утврђивања чињеница из става 1. овог члана. По обављеној куповини, инспектор предочава надзираном субјекту службену легитимацију и налог за инспекцијски надзор.Увођење овог института у правни поредак резултат је разматрања вођених у јавности и невладином сектору.

Ради стварања регулаторних услова за успостављање јединственог информационог система е-Инспектор и усклађивања са Законом о електронској управи, чланом 22. Предлога закона измењен је члан 43. Закона о инспекцијском надзору који се односи на евиденције инспекција које се воде у електонском облику. У вези са тим, предвиђено је да се у оквиру овог јединственог функционалног софтверског решења е-Инспектор успоставља Централна евиденција надзираних субјеката и објеката инспекцијског надзора, као Регистар података о инспекцијском надзору, дефинисан објекат инспекцијског надзора, и предвиђени подаци које ће садржати Регистар. Послове развоја јединственог функционалног софтверског решења е-Инспектор обављају инспекције, министарство надлежно за послове државне управе и Служба Владе задужена за 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 која ће сачинити образац и технички начин вођења евиднција. Руковање подацима и увид у њих вршиће се у складу са законом коим се уређује општи управни поступак и законом којим се уређује заштита података о личности.

У делу Закона, који се односи на службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, а који обухвата чл. 24, 26, 27, 28. и 29. Предлога закона, врши се прецизирање у погледу услова за руководиоце инспекција, стручног усавршавања, испита за инспекторе и евиденција о положеном испиту за инспекторе коју води министарство надлежно за систем државне управе, притужби на рад службених лица инспекција и вршења унутрашње контроле и услова за лице које може обављати послове унутрашње контроле.

У чл. 30. до 34. Предлога закона (којим се мењају чл. 56, 57, 60, 61 и додаје 61а) који се односе на казнене одредбе, предвиђа се прописивање да надзирани субјекат чини прекршај ако не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор. Овакав прекршај је сврисходно уврстити у опште прекршаје из области инспекцијског надзора прописане Законом о инспекцијском надзору, како би се односио на све области инспекцијског надзора и тиме остварио пун ефекат на извршавање закона и наложених инспекцијских управних мера. Овај прекршај се прописује и за нерегистрованог субјекта, тим одредбама прописују се и лица одговорна за овај прекршај и запрећене новчане казне. Прописани распон новчане казне би требало да превентивно утиче на нерегистроване и потенцијално нерегистроване субјекте, како би предупредио такав начин пословања, поспешио превођење предузетника из невидљивих у регистроване токове пословања и задржао их у легалним токовима.Предвиђа се брисање одређених прекршаја инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора. Исто тако, услед уочених злоупотреба процесних овлашћења у пракси, предвиђен је и прекршај овлашћеног службеног лица другостепеног органа ако, након што поништи првостепену одлуку инспектора која је већ једанпут била поништена, упути предмет инспекцији на поновни поступак, уместо да сам реши ту управну ствар.

Уводи се новина која се односи на прекршај извршеника и трећег лица у поступку управног извршења, прописивањем да ће се казнити учинилац прекршаја који у поступку управног извршења решења донетог у поступку инспекцијског надзора, онемогућава или отежава спровођење управног извршења. Предвиђају се новчане казне у фиксном износу за овај прекршај, а за издавање прекршајног налога за прекршај из овог члана овлашћен је инспектор (члан 34. Предлога закона).

Прелазне одредбе (чл. 35. и 36. Предлога закона) односе се на обавезу овлашћеног службеног лица унутрашње контроле инспекције да полаже испит, обавезу инспектора који до сада није положио испит за инспектора да то учини у одређено року.

**IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

Финансијска средства за спровођење акта за период до 2020. године предвиђена су пројектом Европске банке за обнову и развој, који плаћа шест запослених у Јединици за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор до јуна 2020. године. Како је одредбама члана 12. Закона о инспекцијском надзору, прописано да стручне и административно – техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији, потребно је у буџету планирати средства за запослене почев од јуна 2020. године и то: један виши саветник, један самостални саветник и један саветник.

Финансијска средстава потребна за даљу реализацију, биће планирана у оквиру буџетских средстава за 2020. годину на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе на функцији 111 – извршни и законодавни органи, програму 0613 – реформа јавне управе, програмској активности 0006 – реформа инспекцијског надзора и то на следећи начин:

* 411 плате, додаци и накнаде запослених у износу од 1.547.000 динара;
* 412 социјални доприноси на терет послодавца у износу од 272.000 динара.

Средства за 2020. годину биће опредељена на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе, у оквиру лимита одређеног од стране Министарства финанасија, у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

**V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РСˮ, број 20/12 – пречишћен текст), будући да би недоношење овог закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по рад органа и организација. Доношење по хитном поступку неопходно је због ефикасног спровођења реформе јавне управе, односно ефикаснијег успостављања система инспекцијског надзора. Доношење по хитном поступку неопходно је и због потребе благовременог планирања буџетских средстава неопходних за примену овог закона, у складу са ефектима који настају извршењем одредби овог закона, као и за благовремено планирање и припрему свих аката послодаваца који су потребни за имплементацију овог закона.