**НАЦРТ**

**ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА**

**ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ**

Члан 1.

 У Закону о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15 и 44/18 – др. закон) члан 4. став 4. мења се и гласи: „У поступку вршења инспекцијског надзора, укључујући и службену контролу коју спроводи инспекција ради потврде усаглашености и примене прописа у одређеној области, а који произлази из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, непосредно се примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом уређен друкчије.“

Члан 2.

 У члану 6. став 1. после речи: „ванредан,“ додају се речи: „мешовити,“.

 После става 2. додаје се нови став 3, који гласи: „Инспекцијски надзор на граници, који се обавља редовно, уподобљава се редовном инспекцијском надзору и на њега се 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.“

У досадашњем ставу 3, који постаје став 4. после речи: „када такав надзор захтева надзирани субјекат;“ додају се речи: „ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; по захтеву јавног тужиоца;“, а после речи: „када се поступа по представци правног или физичког лица;“ тачка се замењује тачком и зарезом и додају се речи: „када другостепени орган преко инспекције допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део, а нису испуњени услови за допунски инспекцијски надзор и у другим случајевима када је потребно покренути инспекцијски надзор који није планиран”

Досадашњи став 4. постаје став 5.

После става 5. додаје се нови став 6, који гласи: „Мешовити инспекцијски надзор врши се 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.“

Досадашњи ст. 5. и 6. постају ст. 7. и 8.

Члан 3.

У члану 10. став 3, после речи: „обавезно садржи и:“ додају се речи: „циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду - исказане у мерљивим ефектима и начин за постизање постављених циљева;”.

У члану 10. став 5. речи: ,,15. октобра” замењују се речима: ,,1. децембра”.

Члан 4.

 У члану 12. став 2. тачка 4. мења се и гласи: „4) да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу инспектора и подноси иницијативе надлежним органима;“.

 У члану 12. став 2. тачка 7. реч: „радних“ брише се.

У ставу 7. речи: „и стручни тимови“, запета и речи: „односно стручним тимом“, као и запета и речи: „односно стручног тима“ бришу се.

После става 11, додаје се нови став 12, који гласи: „Органи више општина, односно општина и градова 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.“

 Досадашњи став 13. постаје став 14.

Члан 5.

У члану 13. став 3. после тачке, додаје се нова реченица која гласи: „У одлучивању по захтевима за превентивно деловање инспекција се, у оквиру планираног обима превентивних активности, руководи заштитом јавног интереса, степеном ризика и временским редоследом поднетих захтева.“

Члан 6.

 У члану 14. став 1. после речи: „редовног инспекцијског надзора“ додају се речи: „и мешовитог инспекцијског надзора у делу који се односи на редован надзор, као и у инспекцијском надзору на граници који се обавља редовно.“, а после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „У поступку ванредног инспекцијског надзора инспекција може да користи контролне листе, када то одговара природи, предмету и обухвату ванредног надзора.“

 У ставу 2. у другој реченици, после речи: „и то када“ додаје се реч: „су“, а речи: „налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет“ замењују се речима: „у блиској вези са питањима из контролне листе, што уноси у записник о инспекцијском надзору“. У трећој реченици, после речи: „непосредне опасности по“, реч: „друга“ брише се.

Став 3. брише се, а досадашњи ст. 4. и 5. постају ст. 3. и 4.

После става 4. додаје се нови став 5, који гласи: „Инспекција може да достави контролну листу надзираном субјекту и затражи од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика.“

Члан 7.

Додаје се наслов изнад члана и нови члан 14а, који гласи:

„Субјекат од поверења

Члан 14а

Надзирани субјект може да покрене управни поступак захтевом за добијање статуса субјекта од поверења, уз који прилаже попуњен упитник о самопроцени, пред надлежним министарством у чијем делокругу је област инспекцијског надзора за који се тражи статус субјекта од поверења.

Да би надзирани субјекат стекао статус субјекта од поверења, неопходно је да: у претходном периоду пословао и поступао у складу са прописима којима се уређује област за коју је поднео захтев; има поуздан систем управљања ризицима; редовно спроводи унутрашњи надзор и контролу над законитошћу, правилношћу и безбедношћу пословања и поступања; поседује неопходне стручне, техничке, технолошке и финансијске капацитете; примењује стандарде и правила добре праксе у области за коју је поднео захтев.

Статус субјекта од поверења у одређеној области додељује се на време од четири године и, по истеку, може бити обновљен.

Области за које је надзираном субјекту додељен статус субјекта од поверења не подлежу редовном инспекцијском надзору током трајања тог статуса.

Субјекат од поверења доставља инспекцији периодичне извештаје о самопровери и самопроцени ризика, сачињене према контролним листама у области за коју је стекао овај статус.

Статус субјекта од поверења престаје: ако се код овог субјекта утврди повреда прописа; ако субјекат у остављеном року не отклони недостатке на које му је указала инспекција разматрањем извештаја из става 4. овог члана; ако субјекат не достави инспекцији периодични извештај о самопровери и самопроцени ризика и престанком постојања субјекта.

Координациона комисија утврђује и објављује општи модел упитника о самопроцени из става 1. овог члана и образац извештаја о самопровери и самопроцени ризика из става 5. овог члана.“

Члан 8.

 У члану 16. став 2. после речи: „податке о надзираном субјекту“ додају се речи: „или субјектима“, после речи: „ако ти подаци нису познати“ додају се запета и речи: „односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик“, речи: „податке о инспектору или инспекторима који их замењују у случају спречености;“ бришу се, а после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „Када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора, у налог се уноси и начин доказивања.“

У ст. 4. и 7. после тачке додаје се нова реченица која гласи: „О обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак.“

У ставу 8. после речи: „ванредан“ додају се запета и реч: „мешовити“.

После става 9. додаје се нови став 10, који гласи: „За инспекцијски надзор на граници, налог није неопходан.“

Члан 9.

У члану 17. став 1. реч: „радна“ брише се, а после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „Обавештавање се врши електронским путем, а може се учинити и у папирном облику.“

У ставу 2. на крају реченице тачка се замењује запетом и додају се речи: „с тим да контролну листу инспекција може да достави и у прилогу обавештења.“

 У ставу 4. после речи: „сагласно делокругу инспекције,“ додају се речи: „као и ако постоји опасност да ће надзирани субјекат или треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу, односно друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзора, односно у поступку који се води пред судом или другим органом,“, а на крају реченице тачка се замењује запетом и додају се речи: „уз навођење познатих и вероватних чињеница, које у конкретном случају поткрепљују те разлоге.“

После става 5. додаје се нови став 6, који гласи: „За инспекцијски надзор на граници, обавештење није неопходно.“

Члан 10.

 У члану 18. став 1. речи: „поводом захтева“, на оба места, замењују се речју: „захтевом“.

 У ставу 2. на крају реченице тачка се замењује запетом и додају се речи: „као и упозорења надлежних органа“.

 После става 3. додаје се нови став 4, који гласи: „Ако подносилац представке, након обавештења инспекције о неуредности представке, јер има недостатке који инспекцију спречавају да поступа по њој или је неразумљива или непотпуна, не уреди представку у року од осам дана од обавештавања, сматра се да је подносилац одустао од представке.“

Досадашњи став 4. постаје став 5.

У досадашњем ставу 5, који постаје став 6, речи: „ставом 4. овог члана“ замењују се речима: „ставом 5. овог члана“.

Досадашњи ст. 6. и 7. постају ст. 7. и 8.

У досадашњем ставу 8, који постаје став 9, после тачке, додаје се нова реченица, која гласи: „Сматра се да на овај начин почиње и 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.“

Досадашњи став 9. постаје став 10.

Члан 11.

 У члану 19. став 1, после прве реченице, додаје се друга реченица, која гласи: „Код надзираних субјеката који обављају производњу и прераду производа, инспекцијски надзор који се односи на ове фазе у обављању делатности врши се у време када се оне обављају.“

У ставу 2. на крају реченице тачка се замењује тачком и запетом и додају се речи: „када то налаже сврха надзора; када надзирани субјекат да писани пристанак.“

Члан 12.

У члану 21. став 1. после тачке 7) додаје се нова тачка 7а), која гласи: „7а) обезбеди доказе;“.

Члан 13.

 Додаје се наслов изнад члана и нови члан 21а, који гласи:

„Прикривена куповина

Члан 21а

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.“

Члан 14.

 У члану 22. став 1. реч: „наредбу“ замењује се речју: „одлуку“, а речи: „који има исту, сличну или повезану намену“ замењују се речима: „са таквом наменом“.

 У ставу 3. речи: „издавање наредбе о вршењу“ замењује се речима „доношење решења о дозволи за вршење“.

 У ст. 6. и 7. речи: „издавање наредбе“ замењују се речима: „доношење решења“.

 У ставу 7. после речи: „одлучује“ додају се речи: „у ванпарничном поступку, поступајући“.

 У ставу 10. реч: „наредба“ замењује се речима: „решење о дозволи за вршење увиђаја“.

 После става 10. додају се нови ст. 11, 12 и 13, који гласе:

„У предлогу из става 3. овог члана, када није могуће прибавити одговарајуће податке о простору, довољан је фактички опис стамбеног или пратећег простора. Једним предлогом и једним решењем могуће је обухватити више оваквих простора, односно објеката.

Стан, пратећи или други простор стамбеног карактера, који је регистрован као седиште или као место у којем се обавља делатност, у складу са прописима о регистрацији привредних субјеката, односно другим прописима којима се уређују посебне делатности, сматра се пословним простором.

У случају сумње да ли се ради о стамбеном или пословном простору, за опредељење врсте простора пресудна је његова фактичка намена (становање или обављање делатности и пружање услуга). Гаража се не сматра стамбеним простором.“

 У досадашњем ставу 11, који постаје став 13, реч: „осам“ замењује се речју: „десет“, а речи: „издавања наредбе“ замењују се речима: „достављања решења инспекцији, а у сложенијим стварима, односно када је потребна помоћ полиције – у року од 15 дана од дана достављања решења инспекцији“.

У досадашњем ставу 12, који постаје став 14, после речи: „пуномоћника“ додају се запета и речи: „неког од пунолетних чланова свог домаћинства или другог лица које одреди,“, а после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „Службено лице које не учествује у поступку може бити сведок увиђаја.“

 У досадашњем ставу 13, који постаје став 15, речи: „става 12.“ замењују се речима: „става 14.“, После речи: „људе“ додају се запета и реч: „животиње“, а после речи: „имовину,“ додају се речи: „или ако се очигледно припрема или је отпочело уништавање доказа или предмета важних за поступак инспекцијског надзора, односно поступак који се води пред судом или другим органом, или је држалац стамбеног простора непознат или недоступан,“.

Члан 15.

 У члану 24. став 2. после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „О обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси се закључак.“

 У ставу 3, после речи: „предмету“ додаје се реч: „одузетом“, после речи „правном основу“ додају се речи „и разлозима“, после речи „идентификацију“ додају се речи „и разликовању од других предмета“, речи: „потпис надзираног субјекта, односно овлашћеног лица надзираног субјекта, односно констатацију да је лице одбило да потпише потврду и“ бришу се, а после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „Оваква потврда издаје се и када се изриче посебна мера заплене, у складу са чланом 28. овог закона и посебним законом.“

У ставу 4, после тачке додаје се нова реченица, која гласи: „Кад због својстава привремено одузетих предмета чување у просторијама инспекције није могуће или инспекција не располаже просторијама за чување предмета или је чување предмета повезано са несразмерно високим трошковима или другим значајним тешкоћама, привремено одузети предмети могу се оставити на чување лицу од кога се привремено одузимају до истека рока одређеног у решењу инспектора, односно законског рока, са забраном употребе, стављања у промет и другог вида располагања. предмете који су остављени на чување инспекција печати, уз упозорење да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело.“

Члан 16.

 У члану 29. став 2. реч: „закључак“ замењује се речју: „решење“.

Члан 17.

У члану 35. став 4. мења се и гласи: „Овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије да прими записник, што инспектор констатује у писаном облику и у записнику наводи разлоге због којих је пријем записника одбијен.“

У ставу 5. реч: „радних“ брише се.

Члан 18.

 У члану 38. став 1. после речи: „није издат“ додају се запета и речи: „односно када је законом прописан рок за доношење решења“.

 У ставу 2. речи: „- када налог у складу са законом није издат“ бришу се.

Члан 19.

 У члану 39. став 2. брише се.

 Досадашњи ст. 3. и 4. постају ст. 2. и 3.

 Досадашњи став 5. брише се.

Досадашњи став 6. постаје став 4.

Члан 20.

 У члану 41. став 2. после речи: „решењем извршене,“ додају се запета и речи: „подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако субјекат не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења“.

После става 3. додају се нови ст. 4, 5. и 6, који гласе:

„Више јединица локалне самоуправе може заједнички спроводити управно извршење. Свако службено лице месно је надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

„Инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, поред правног лица, и одговорном лицу у правном лицу.

Новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење.“

Досадашњи ст. 4. и 5. постају ст. 7. и 8.

У досадашњем ставу 6, који постаје став 9, речи: „закључка о дозволе извршења односно“ замењује се речима: „решења о извршењу“.

Досадашњи ст. 7, 8, 9. и 10. постају ст. 10, 11, 12. и 13.

Члан 21.

 У члану 42. став 3. речи: „100.000 динара“ замењују се речима: „200.000 динара“, после речи: „отклонио“ додају се речи: „или је штету надокнадио“, после речи „инспекцијског надзора“ додају се запета и речи: „у току надзора пре изрицања мера на записник“, а после прве реченице додаје се нова реченица, која гласи: „Ако надзирани субјекат, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, самоиницијативно пријави незаконитост, а за незаконитости код којих је могуће отклонити последицу, поред самопријаве, и отклони последице повреде прописа, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне, против тог надзираног субјекта неће се поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће се издати прекршајни налог, ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом.“ Досадашња друга реченица постаје трећа реченица.

 После става 5, додаје се нови став 6, који гласи:

„Ако инспекција поднесе захтев за покретање прекршајног поступка у случају из става 3. овог члана, а не ради се о поновљеном прекршају у складу са ставом 4. овог члана, прекршајни суд одбациће такав захтев, јер не постоје услови за покретање прекршајног поступка, односно постоје законски разлози због којих се поступак не може покренути. Када је од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу, у оваквом случају издати прекршајни налог не производи правна дејства“.

После досадашњег става 7, који постаје став 9, додају се нови ст. 10. и 11, који гласе:

„Инспектор је овлашћен да, ради отклањања утврђених и спречавања настанка будућих незаконитости и штетних последица, наложи или предложи надзираном субјекту да донесе и инспекцији достави програм усаглашености пословања са прописима, политику управљања ризицима пословања, акциони план или други акт којим се уређује усаглашавање са прописима и управљање ризицима.

Када инспектор утврди несагласност података уписаних у регистар или службену евиденцију са стварним стањем, о томе обавештава орган или организацију надлежну за вођење регистра или службене евиденције, ради промене уписаних података, односно усаглашавања уписаних података са стварним стањем, у јавном интересу.“

Члан 22.

У члану 44. став 1. мења се и гласи: „Инспекција, ради добијања сагласности, доставља Координационој комисији годишњи извештај о раду најкасније до 1. марта текуће године за претходну годину. По прибављеној сагласности Координационе комисије, годишњи извештај о раду инспекцијe се објављује на интернет страници инспекције до 31. марта текуће године.“

У ставу 2. тачка 12) после речи: „поступања у решавању“ и речи: „поднетих“, додају се речи: „приговора и“, а реч: „односиле“ замењује се речју: „односили“.

После става 5. додаје се нови став 6, који гласи: „Уз годишњи извештај о раду инспекција доставља преглед (списак) постављених радних циљева инспектора и збирни приказ њиховог извршавања.“

Досадашњи став 6. постаје став 7.

Члан 23.

У члану 46. став 2. тачка 1) речи: „предузимање управних радњи“ замењују се речима: „вођење поступка“, а реч: „налагање“ замењује се речју: „изрицање“, а у тачки 2) после речи: „посебним прописом - за“ додају се речи: „вођење поступка или“, а реч: „управних“ брише се.

Члан 24.

Члан 47. мења се и гласи:

„Члан 47.

Испит за инспектора спроводи комисија, коју образује министар надлежан за послове државне управе.

Програм и начин полагања испита за инспектора, састав и начин рада комисије за спровођење испита за инспектора, трошкове полагања испита за инспектора, изглед и садржину обрасца уверења о положеном испиту за инспектора, начин издавања уверења о положеном испиту за инспектора и облик, начин уписа и вођења евиденције о положеном испиту за инспектора ближе уређује министар надлежан за послове државне управе.

Лице на пробном раду које је радни однос засновало на радном месту инспектора на неодређено време и лице које је засновало радни однос на радном месту инспектора на неодређено време, а нема положен испит за инспектора, полаже испит за инспектора у року од шест месеци од дана заснивања радног односа.

Лице које је први пут засновало радни однос у струци и оспособљава се за самосталан рад на пословима радног места инспектора полаже испит за инспектора до окончања приправничког стажа.

Ако лице из ст. 3. и 4. овог члана не положи испит за инспектора у утврђеним роковима, престаје му радни однос, односно не може бити распоређено на радно место инспектора.

Изузетно, испит за инспектора није дужан да полаже инспектор који је на дан ступања на снагу овог закона имао најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора и испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора.

Испит за инспектора могу полагати и друга лица која су се оспособила за самосталан рад у струци, односно самостално обављање послова и имају стечено радно искуство у струци у трајању које је услов за обављање послова инспектора, а заинтересована су за рад на пословима инспектора.

Министарство надлежно за систем државне управе води евиденцију о положеном испиту за инспектора, у коју се уписује: име и презиме кандидата; јединствени матични број грађана; назив високошколске установе, ниво и врста стеченог образовања и стручни назив, односно назив завршене средње школе и образовни профил; назив државног органа, имаоца јавних овлашћења, односно другог послодавца код кога је кандидат запослен; број и датум решења којим је одобрено полагање испита за инспектора; датум полагања испита; подаци о општем успеху на испиту и број и датум издатог уверења о положеном испиту за инспектора.“

Члан 25.

Наслов изнад члана 52. и члан 52. мењају се и гласе:

„Притужбе на рад службених лица инспекције

Члан 52.

Са притужбама на рад службених лица инспекције поступа се у складу са законом којим се уређује државна управа, односно законом којим се уређује локална самоуправа.

Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одговор на притужбу даје непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио.

Разматрање притужбе окончава се и одговор на притужбу даје се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу.

Подносилац притужбе који је незадовољан због непоступања по притужби у прописаном року или одговором на притужбу може се овим поводом обратити Kоординационој комисији у року од 15 дана од истека рока за одговор, односно пријема одговора, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.“

Члан 26.

 У члану 54. став 1. додаје се нова реченица, која гласи: „На вршење унутрашње контроле инспекције сходно се примењују одредбе овог закона и закона којим се уређује општи управни поступак.“

 После става 2. додаје се нови став 3, који гласи: „Послове унутрашње контроле инспекције може обављати овлашћено службено лице које има најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку, и положен испит за инспектора, у складу са овим законом.“

 Досадашњи ст. 3, 4, 5. и 6. постају ст. 4, 5, 6. и 7.

Члан 27.

У члану 56. став 1. речи: „ст. 8. и 9.“ замењују се речима: „ст. 9. и 10.“

После става 4. додају се нови ст. 5, 6, 7. и 8, који гласе:

„Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај надзирани субјекат - правно лице ако не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор (члан 26, члан 27. ст. 4. и 5, члан 28. и члан 37).

За прекршај из става 5. овог члана казниће се надзирани субјекат – предузетник новчаном казном од 25.000 до 250.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се надзирани субјекат – физичко лице новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице код надзираног субјекта – правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.“

Досадашњи ст. 5, 6, 7. и 8. постају ст. 9, 10. 11. 12.

Члан 28.

 У члану 57. испред досадашњeг става 1. додаје се нови став 1, који гласи: „За утврђивање прекршајне одговорности и одређивање и изрицање новчане казне у складу са овим законом, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат уподобљава се предузетнику.“

 У досадашњем ставу 1, који постаје став 2, после речи: „субјекат“ додају се речи: „(члан 33. став 1. у вези са чланом 3. тачка 4)“.

 У досадашњем ставу 2, који постаје став 3, речи: „става 1.“ замењују се речима: „става 2.“

 Досадашњи став 3. постаје став 4.

 У досадашњим ст. 4. и 5, који постају ст. 5. и 6, речи: „става 3.“ замењују се речима: „става 4.“

 После досадашњег става 6, који постаје став 7, додају се нови ст. 8. и 9, који гласе:

„Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат из ст. 2. и 3. овог члана ако не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења решења које донесе инспектор (члан 33. ст. 5. и 6)“.

Новчаном казном из става 8. овог члана казниће се за прекршај из става 8. овог члана правно лице, предузетник и одговорно лице у правном лицу из члана 33. став 2. овог закона.“

Члан 29.

 У члану 60. тач. 1) и 4) бришу се.

 У тачки 2) речи: „ст. 7. и 8“ замењују се речима: „ст. 8. и 9“.

Члан 30.

У члану 61. после става 1. додају се нови ст. 2. и 3, који гласе:

„Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице из става 1. овог члана ако ималац јавних овлашћења, који врши поверене послове инспекцијског надзора, не отклони неправилности утврђене од стране републичке инспекције у координацији и надзору над радом (члан 12. став 11).

Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај руководилац и овлашћено службено лице другостепеног органа ако другостепени орган, 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 (члан 39. став 4).“

Члан 31.

После члана 61. додаје се наслов изнад члана и нови члан 61а, који гласи:

„Прекршај извршеника и трећег лица у поступку управног извршења

Члан 61а

 Новчаном казном од 200.000 динара казниће се за прекршај извршеник – правно лице и треће лице - правно лице у поступку управног извршења решења донетог у поступку инспекцијског надзора, које онемогућава или отежава спровођење управног извршења .

 За прекршај из става 1. овог члана казниће се извршеник - предузетник и треће лице – предузетник новчаном казном од 100.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се извршеник - физичко лице и треће лице - физичко лице новчаном казном од 50.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице код правног лица новчаном казном од 50.000 динара.

За издавање прекршајног налога за прекршај из овог члана овлашћен је инспектор.“

Прелазне и завршне одредбе

Члан 32.

 Сматра се да овлашћено службено лице унутрашње контроле инспекције које на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора испуњава услове за обављање послова унутрашње контроле инспекције и ово лице није дужно да полаже испит за инспектора.

Члaн 33.

 Инспeктoр кojи нa дaн ступaњa нa снaгу oвoг зaкoнa нeмa врсту и стeпeн oбрaзoвaњa прoписaнe Зaкoнoм o инспeкциjскoм нaдзoру ("Службeни глaсник РС", бр. 36/15 и 44/18 - др. зaкoн") и ниje пoлoжиo испит зa инспeктoрa у рoку из члaнa 65. тoг зaкoнa, нaстaвљa дa oбaвљa пoслoвe инспeктoрa aкo пoлoжи испит зa инспeктoрa у рoку oд гoдину дaнa oд дaнa пoчeткa примeнe oвoг зaкoнa, a у супрoтнoм нeћe мoћи дa oбaвљa пoслoвe инспeктoрa.

Члaн 34.

Испити зa инспeктoрe спрoвoдићe сe кoнтинуирaнo и пo истeку рoкa из члaнa 66. стaв 1. Зaкoнa o инспeкциjскoм нaдзoру ("Службeни глaсник РС", бр. 36/15 и 44/18 - др. зaкoн").

Инспeктoр кojи ниje oслoбoђeн oбaвeзe пoлaгaњa испитa зa инспeктoрa у склaду сa члaнoм 66. стaв 3. Зaкoнa o инспeкциjскoм нaдзoру ("Службeни глaсник РС, бр. 36/15 и 44/18 - др. зaкoн"), a ниje пoлoжиo oвaj испит у рoку из члaнa 66. стaв 1. тoг зaкoнa, дужaн je дa пoлoжи испит зa инспeктoрa у рoку из члaнa 33. oвoг зaкoнa, a у супрoтнoм нeћe мoћи дa oбaвљa пoслoвe инспeктoрa.

Члан 35.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Одредбе члана 7. овог закона примењују се истеком рока од 24 месеца од дана ступања на снагу овог закона.

**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 два нова института: „Субјект од поверења“ и „Прикривена куповина“, као резултат пројекта које спроводи НАЛЕД, УСАИД, СКГО, БЦРР и др. у сарадњи са Министарством државне управе, 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 ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Ради разјашњења појмова и видова инспекцијског надзора, у члану 1. Нацрта 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. Нацрта закона који се односи на врсте инспекцијског надзора, у складу са потребама праксе, уведен је и 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. Тиме су за мешовити надзор испуњени и субјективни и објективни услови идентитета (истоветност лица и предмета надзора). 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 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 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.

Будући да се инспекцијски надзор на граници не може предвидети планом инспекцијског надзора а обавља се као редован јер се промет путника и робе пре граница обавља свакодневно уочено је да би ради лакшег спровођења самог закона и ради отклањања додатних недоумица у погледу поступка и института инспекцијског надзора уподобљавање инспекцијског надзора на граници редовном надзору знатно олакшало вршење инспекцијског надзора на граници.

Чланом 3. Нацрта закона допуњен је члан 10. тако што се предвиђа да план инспекцијског надзора, поред прописаних обавезних елемената, обавезно садржи и циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду, исказане у мерљивим ефектима, и одређење начина за постизање постављених циљева. У вишегодишњим и годишњим плановима надзора је потребно да се утврде циљеви које инспекција настоји да оствари на дужи, средњи и кратак рок, тј. шта је у одређеном периоду циљ деловања инспекције. Потребно је да инспекције планом дефинишу своје циљеве са подацима који садрже информације о очекиваним ефектима на друштво и економију који би се мерили на основу дефинисаних показатеља ефеката и исхода. Уз циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду, потребно је одредити и начине за постизање постављених циљева: превентивно и саветодавно деловање (службене саветодавне посете, извештаји о самопровери и самопроцени и др.), комуникационе кампање, редовни надзори, ванредни надзори, координирани надзор, сарадња са другим органима, привредним асоцијацијама, удружењима потрошача и др. Продужен је рок за достављање плана.

 Одредба члана 4. Нацрта 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. Брисано је да се у склопу Координационе комисије образују стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора, а задржана је форма радне групе, чиме постоји јединствени организациони облик за координирани рад на нивоу одређених сектора. Тиме се избегавају неодумице у разликовању радних група од стручних тимова и задатака које ови облици организовања координације инспекцијског надзора обављају.

У новом ставу 12. предвиђено је органи више општина, односно општина и градова 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 члану 5. Нацрта закона предвиђа се увођење критеријума за одређивање када ће се вршити превентивно деловање, у првом реду службене саветодавне посете, по захтеву правног или физичког лица. У том одлучивању инспекција се руководи критеријумима заштите јавног интереса и степеном ризика и заштитом јавног интереса, те временским редоследом поднетих захтева по принципу: „Први у времену, јачи у праву“, а крећући се у оквиру планираног обима превентивних активности, који је ограничен и опредељен планом инспекцијског надзора спрам ресурса којима располаже и других послова које обавља.

У члану 6. Нацрта закона предвиђено је да је, поред обавезности коришћења контролне листе у поступку редовног инспекцијског надзора, инспекција дужна да користи контролне листе и у мешовитом инспекцијском надзору у делу који се односи на редован надзор, као и у инспекцијском надзору на граници, који се обавља редовно (редован преглед пошиљака, возила итд), док се у ванредном надзору контролне листе могу, али не морају користити, при чему их је целисходно користити када природа, предмет и обухват ванредног надзора то допуштају. У контролном инспекцијском надзору контролне листе се не користе, јер се у том надзору проверава извршење изречених мера, а контролне листе служе да претходно утврди степен ризика и усклађености са прописима, а када се мере изрекну оно што следи је контрола да ли су оне извршене.

У циљу правне недвосмислености, као и афирмације правног института самопровере и самопроцене и подстицања његове веће употребе у пракси, као и, уопште, веће употребе превентивно-саветодавног деловања, сврсисходним се указало да се у изричито унесе да је инспекција овлашћена да достави контролну листу надзираном субјекту и затражи од њега да сачини и инспекцији достави извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика.

Чланом 7. Нацрта закона додаје се нови члан 14а којим је предвиђено увођење новог института и концепта субјекта од поверења, као статуса надзираног субјекта којег, у складу са законом, стиче у одређеној области инспекцијског надзора. Надзирани субјекат може да поднесе захтев инспекцији да му у одређеној области или областима инспекцијског надзора у оквиру свог делокруга додели статус субјекта од поверења. Надзирани субјекат, уз захтев, доставља попуњен упитник за самооцењивање, чији општи модел прописује Координациона комисија, и, у складу са упитником, прилаже доказе о испуњеним прописаним условима за стицање овог статуса.

Статус субјекта од поверења додељује се на време од четири године и, по истеку, може бити обновљен. Области за које је надзираном субјекту додељен статус субјекта од поверења не подлежу редовном инспекцијском надзору током трајања тог статуса и његово пословање и поступање у области за коју му је додељен овај статус није предмет плана инспекцијског надзора. Овај субјекат доставља инспекцији периодичне извештаје о самопровери и самопроцени ризика, сачињене према контролним листама у областима за које је стекао овај статус. Статус субјекта од поверења престаје: ако се код овог субјекта утврди повреда прописа, односно злоупотреба поверења (нпр. инцидент у коме су угрожена или повређена заштићена добра, права или интереси, ангажовање лица за рад без уговора о раду или другог ваљаног правног основа, пословна сарадња са нерегистрованим субјектом, стављање у промет робе без исправа и др); ако субјекат у остављеном року не отклони недостатке на које му је указала инспекција; ако субјекат не достави инспекцији периодични извештај о самопровери и самопроцени ризика; престанком постојања субјекта; захтевом субјекта од поверења. Координациона комисија утврђује и објављује општи модел упитника о самопроцени и образац извештаја о самопровери и самопроцени ризика.

У члану 8. Нацрта закона којим се допуњава члан 16. предвиђено је да, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора, у налог се уноси и начин доказивања. Предвиђено је и да се о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси посебан закључак. Суштинске разлике се, срећу при одлучивању о обезбеђењу доказа по предлогу странке и по службеној дужности. Имајући ово све на уму, те како смисао обезбеђења доказа лежи у њиховом извођењу без одлагања, јер постоји оправдана бојазан да се одређени доказ неће моћи касније извести или да ће његово извођење бити отежано, сматрамо да код обезбеђења доказа по службеној дужности не може да се примени аналогија са обезбеђењем доказа по предлогу странке и да се у том случају не одлучује решењем, него закључком, који је уређен чланом 146. Закона о општем управном поступку. У складу са чланом 146. ст. 3. и 4. Закона о општем управном поступку, против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, а може се побијати жалбом, односно тужбом против решења. С друге стране, ако би се прихватио став да се и у код обезбеђења доказа по службеној дужности доноси решење, одложним дејством изјављене жалбе на решењу о обезбеђењу доказа, у ситуацијама када постоји опасност од одлагања, решење о обезбеђењу доказа би се обесмислило. У том смислу, изричито је предвиђено да се о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси посебан закључак.

За инспекцијски надзор на граници, због природе, брзине, учесталости и обима тог надзора, те захтева за увоз или извоз робе, који се подносе на прописаним обрасцима и садрже кључне елементе налога – предмет и податке о подносиоцу (надзираном субјекту) и инспекцији, и посебних прописа и Закона о општем управном поступку, којима је одређен рок за поступање, односно вршење надзора, што је следећи кључни елемент налога (планирано трајање надзора), предвиђено је да налог није неопходан као посебан акт поступка инспекцијског надзора.

Према одредбама члана 9. Нацрта закона, инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три дана пре почетка надзора, а обавештавање се врши електронским путем, а може се учинити и у папирном облику, у складу са чланом 70. Закона о општем управном поступку и чланом 40. Закона о електронској управи. Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа, с тим да контролну листу инспекција може да достави и у прилогу обавештења, чиме се подстиче већа примена контролних листа и самопровере. Прецизирано је да као разлог за изостављање обавештења стоји и опасност да ће надзирани субјекат или треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу, односно друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзора, односно у поступку који се води пред судом или другим органом, што је једна од основних бојазни код субјеката са вишим ризиком. Налог за инспекцијски надзор на граници није неопходан, предвиђено је и да за овај надзор није неопходно ни обавештење о предстојећем надзору.

Члан 10. Нацрта закона којим се мења члан 18. усаглашава се са чл. 90. и 91. Закона о општем управном поступку, према којима се управни поступак покреће захтевом странке (овде надзирани субјекат), а не више поводом захтева странке, или по службеној дужности, те да је поступак покренут захтевом странке када орган прими захтев странке. Предвиђа се и да ако подносилац представке, након обавештења инспекције о неуредности представке, јер има недостатке који инспекцију спречавају да поступа по њој или је неразумљива или непотпуна, не уреди представку у року од осам дана од обавештавања, сматра се да је подносилац одустао од представке. Утврђено је да се сматра да предочавањем налога, дакле – без уручивања, почиње и 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, због практичних потреба вршења оваквог надзора, при чему се на тај начин не ускраћују или ограничавају права странака.

У члану 11. Нацрта закона који се односи на време инспекцијског надзора (мења се члан19.) предвиђа се да се код надзираних субјеката који обављају производњу и прераду производа, због временске повезаности и непрекидности у обављању оваквих делатности, инспекцијски надзор који се односи на ове фазе у обављању делатности врши у време када се оне обављају. У истом члану предвиђено је да је, изузетно, инспекцијски надзор могућ и ван радног времена надзираног субјекта који обавља делатност и у случајевима када то налаже сврха надзора (пример: придржавање прописаног/утврђеног радног времена, што се, по природи ствари, проверава ван радног времена субјекта) и када надзирани субјекат да писани пристанак да се инспекцијски надзор изврши ван радног времена.

Чланом 12. Нацрта закона предвиђено је овлашћења инспектора да, ради утврђивања чињеница, обезбеди доказе.

Чланом 13. Нацрта 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. Тако, Словеначки Закон о инспекцијском надзору прописује прикривену куповину (сло. навидезни накуп; енг. *mystery shopping*). На овој линији, Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, која је донета на основу Закона о инспекцијском надзору, у члану 11. став 2. прописује да се процена ризика у току инспекцијског надзора врши и, поред осталог, употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору. 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.

 У члану 14. Нацрта закона који се односи на увиђај у стамбеном простору прецизирано је, у циљу правне потпуности и сигурности, да је поступак у коме основни суд одлучује о предлогу инспекције за вршење увиђаја у стамбеном простору – ванпарнични поступак, те да се одлука доноси у форми решења.

У члану 15. Нацрта закона предвиђено је да се о обезбеђењу доказа по службеној дужности доноси закључак. Утврђује се и да се потврда о одузетим предметима издаје, поред обезбеђења доказа, и када се изриче посебна мера заплене, у складу са посебним законом. Предвиђено је и да се, кад због својстава привремено одузетих предмета чување у просторијама инспекције није могуће или инспекција не располаже просторијама за чување предмета или је чување предмета повезано са несразмерно високим трошковима или другим значајним тешкоћама, привремено одузети предмети могу оставити на чување лицу од кога се привремено одузимају до истека рока одређеног у решењу инспектора, односно законског рока, са забраном употребе, стављања у промет и другог вида располагања, те да предмете који су остављени на чување инспекција печати. Овом приликом, инспекција упозорава субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело.

У члану 16. Нацрта закона којим је уређена управна мера за заштиту права трећих лица, предвиђено је да се, уместо досадашњег закључка о објављивању решења, доноси решење о објављивању решења, у складу са новим концептом решења и закључака у Закону о општем управном поступку, према коме се решењем одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, укључујући и процесна решења.

У члану 17. Нацрта закона који се односи на записник о инспекцијском надзору, ради стварања нормативних услова за увођење информационог система е-Инспектор, предвиђено је да овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије да прими записник, што инспектор констатује у писаном облику и у записнику наводи разлоге због којих је пријем записника одбијен. Тиме се странци не ускраћује право на изјашњавање, јер она има законски рок од пет радних дана од пријема записника за стављање примедаба на записник.

У члану 18. Нацрта закона изричито је унето да надзирани субјекат може захтевати да инспектор оконча поступак и када инспектор не донесе решење по истеку рока за доношење решења када је законом прописан рок за доношење решења. На општем нивоу, Закон о општем управном поступку прописује да кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка, а кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка. Ови рокови се, дакле, примењују на поступак инспекцијског надзора који је покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу је странке (надзираног субјекта) – нпр. утврђујући или потврђујући надзор, поступак по захтеву за заштиту права у погледу безбедности и здравља на раду и др., а када је покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а није у интересу странке, што је највећи број инспекцијских надзора, не примењује се овај рок, него рок из налога.

У члану 19. Нацрта закона, брисан је став 2, којим је прописано да се жалба против закључка против кога је дозвољено изјавити жалбу може изјавити у року од три дана од дана достављања тог закључка, будући да је Закон о општем управном поступку искључио право жалбе против закључка. Брисано је да се жалба предаје организационој јединици у којој је распоређен инспектор на чије решење је изјављена жалба, јер се ради о материји која се уређује Законом о општем управном поступку.

 Одредбама члана 20. Нацрта закона, као додатно принудно средство да би се извршило решење инспектора, утврђено је да инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако субјекат не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења, који прекршај ће, као општи прекршај, бити прописан овим законом, а у посебним законима прописани су посебни прекршаји због неизвршења инспекцијског решења. Чланом 193. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да управно извршење спроводи орган који је ствар решавао у првом степену. Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника. Предвиђене су допуне према којима, у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи којима се уређује сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе, више јединица локалне самоуправе може заједнички спроводити управно извршење. Свако службено лице заједничке извршне службе је месно надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

 Инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, поред правног лица, и одговорном лицу у правном лицу, које је заправо и стварно одговорно за извршење изречене обавезе. Како би се решиле потешкоће које постоје у принудном извршењу новчаних казни које је инспектор изрекао у поступку управног извршења посредном принудом, предвиђа се да новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом извршава јавни извршитељ, у складу са прописима којима се уређује извршење и обезбеђење. У овом погледу, Законом о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење и 113/17 - аутентично тумачење) у члану 41. став 1. тачка 2) прописано је да у извршне исправе спада и извршна одлука донета у управном поступку, која гласи на новчану обавезу, ако посебним законом није друкчије одређено; у члану 42. став 2. исти закон прописује да се управном одлуком сматрају решење или закључак донети у управном поступку, а у члану 43. став 3. да се извршност управне одлуке цени према правилима управног поступка. Одредбе овог члана усаглашене су и са одредбама Закона о општем управном поступку, према којима се више не доноси закључак о извршењу, него решење о извршењу.

Наведено је и у складу са препоруком које је утврдила Координациона комисија (седница од 18. октобра 2017), на основу „Анализе прекршаја, прекршајних поступака и прекршајне праксе из области инспекцијског надзора“. Овакве одредбе коригују недостатак института дела малог значаја и незнатног ризика у прекршајној области, који постоји у инспекцијском праву, праву привредних преступа и кривичном праву, те афирмишу начело опортунитета покретања и вођења поступка који није у интересу странке, односно оптужбе казнене природе. Предвиђа се повећање прага највише запрећене новчане казне за прекршај, у склопу осталих кумулативних услова за, на закону заснован, изостанак иницирања прекршајног поступка, са 100.000 динара на 200.000 динара. Нови разлог за проширење основа за неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно за неиздавање прекршајног налога је самопријављивање.

 У члану 21. Нацрта закона, којим се уређује 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 додати одредбу о томе да ако надзирани субјекат, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, самоиницијативно пријави незаконитост и отклони њене последице, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне, против тог надзираног субјекта неће се поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће се издати прекршајни налог. На овај начин даје се законски подстицај и додатни алат за откривање прекршаја и отклањање штетних последица, подржавање и промоцију поштовања закона и других прописа и јачање поверења између инспекцијских органа, привредних субјеката и грађана. Привредни субјекти који учине одређени пропуст у пословању и отклоне последице повреде закона, односно предузму кораке који су им на располагању за отклањање тих последица, биће спремнији да то пријаве инспектору и затраже помоћ у успостављању одрживог стања законитости и правилности у свом пословању ако знају да неће бити кажњени због тог пропуста, односно прекршаја. Поред тога, у истом ставу, у склопу уређења услова за неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно за неиздавање прекршајног налога, предвиђено је да је, у случају да су штетне последице наступиле, услов испуњен, поред отклањања ових последица, и када је надзирани субјекат штету надокнадио пре почињања поступка инспекцијског надзора, у току надзора пре изрицања мера на записник или у року из члана 27. став 1. овог закона.

У циљу отклањања одређених недоумица које постоје код инспектора и афирмације правног института споразума о признању прекршаја, који је уређен чл. 233 – 238. Закона о прекршајима и вишеструко користан за инспекције, окривљене и прекршајне судове, целисходно је било изричито унети у члан 42. Закона о инспекцијском надзору да је инспектор овлашћен да, у складу са законом којим се уређују прекршаји, предложи и закључи споразум о признању прекршаја.

Као инспекцијско овлашћење превентивно-корективног типа, предвиђено је да је инспектор овлашћен да, ради отклањања утврђених и спречавања настанка будућих незаконитости и штетних последица, наложи или предложи надзираном субјекту да донесе и инспекцији достави програм усаглашености пословања са прописима, политику управљања ризицима пословања, акциони план или други акт којим се уређује усаглашавање са прописима и управљање ризицима (нпр. предлог плана корективних мера, који би инспекција усвојила и после пратила његово извршење). Наведено је посебно корисно када се ради о мерама системског типа, које захтевају време, финансијска средства, организационе промене, кадровска прилагођавања и др., како би се постигло одрживо стање законитости и безбедности пословања. Ова мера је сагласна начелу сразмерности, као основном начелу управног и инспекцијског поступка.

У циљу остварења начела поузданости података уписаних у регистре и службене евиденције и стварања услова за ефикасно функционисање информационог система е-Инспектор, предвиђено је да инспектор, када утврди да подаци уписани у регистар или службену евиденцију не одговарају стварном стању, тј. несагласни су стварном стању (стању које је инспектор утврдио на терену итд.), о томе обавештава орган или организацију надлежну за вођење регистра или службене евиденције, ради промене уписаних података, односно усаглашавања уписаних података са стварним стањем, у јавном интересу.

У члану 22. Нацрта закона прописује се да инспекција, ради добијања сагласности, доставља Координационој комисији годишњи извештај о раду најкасније до 1. марта текуће године за претходну годину, те да по прибављеној сагласности Координационе комисије, годишњи извештај о раду инспекцијe се објављује на интернет страници инспекције до 31. марта текуће године. Поред притужби, изричито се наводе и приговори, као ново правно средство уведено Законом о општем управном поступку. Како би се створили додатни механизми за вршење инспекцијског надзора према дефинисаним показатељима делотворности инспекцијског надзора, предвиђа се да инспекција уз годишњи извештај о раду доставља преглед (списак) постављених радних циљева инспектора и збирни приказ њиховог извршавања.

 У члану 23. Нацрта закона ради прецизирања законских израза у складу са новим Законом о општем управном поступку, направљена је појмовна разлика између вођења поступка инспекцијског надзора и управних радњи, које су у члану 27. Закона о општем управном поступку дефинисане као материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти, те сагласно члану 39. став 2. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да је овлашћено службено лице - лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.

Чланом 24. Нацрта закона дефинисани су сви елементи испита за инспектора, статуса лица која треба или могу да полажу испит за инспектора и правних последица неполагања овог испита, услови када инспектор није дужан да полаже испит за инспектора, као садржина евиденције о положеном испиту за инспектора, коју води министарство надлежно за систем послове државне управе.

Чланом 25. Нацрта закона регулисане су притужбе на рад службених лица инспекције, у складу са Законом о државној управи и Законом о локалној самоуправи. Сагласно члану 81. Закона о државној управи и члану 71. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон и 47/18), којима се уређује поступање по притужбама на рад и неправилна однос запослених у органима државне управе и локалне самоуправе, предвиђено је да се са притужбама на рад службених лица инспекције поступа се у складу са законом којим се уређује државна управа, односно законом којим се уређује локална самоуправа. Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одговор на притужбу даје непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио, разматрање притужбе окончава се и одговор на притужбу даје се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу, а подносилац притужбе који је незадовољан због непоступања по притужби у прописаном року или одговором на притужбу може се овим поводом обратити Координационој комисији у року од 15 дана од истека рока за одговор, односно од пријема одговора, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.

У складу са природом послова и задатака унутрашње контроле инспекције, у члану 26. Нацрта закона предвиђа се да се унутрашња контрола образује и ради уједначавања поступања инспекције. На вршење унутрашње контроле инспекције сходно се примењују одредбе овог закона и Закона о општем управном поступку. Имајући у виду важност посла који обавља овлашћено службено лице унутрашње контроле инспекције, прописани су услови за ово лице у виду најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора или најмање седам година радног искуства на пословима примене прописа о управном поступку и/или припреме и давања мишљења о прописима у управним областима и/или примене прописа у судском поступку, и положеног испита за инспектора, у складу са овим законом. У погледу испита за инспектора за овлашћена службена лица унутрашње контроле инспекције, сагласно законском решењу за инспекторе, предвиђено је да се сматра да овлашћено службено лице унутрашње контроле инспекције које на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора испуњава услове за обављање послова унутрашње контроле инспекције и ово лице није дужно да полаже испит за инспектора.

У чл. 27. до 31. Нацрта 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. У том смислу, члан 56. Закона о инспекцијском надзору, којим се уређују прекршаји надзираног субјекта, допуњује се одредбама са лицима одговорним за овај прекршај и запрећеним новчаним казнама. У опису прекршаја наводи се да се ради о неизвршавању извршног решења инспектора. На овај начин обезбеђује се правна сигурност и прецизност законских одредаба, као и усклађеност са другим законским одредбама, јер надзирани субјекат који је незадовољан решењем инспектора има право жалбе на решење, која задржава његово извршење, тј. решење није извршно, осим ако је самим решењем, у складу са законом, одређено другачије, тј. да жалба на решење не задржава извршење решења. Закон о општем управном поступку у члану 190. ст. 1. и 2. прописује да се решење које је донето у управном поступку извршава кад постане извршно, те да решење првостепеног органа постаје извршно: истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена; обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења; кад се све странке одрекну права на жалбу; обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија. Чланом 39. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору прописано је да жалба против решења донетог у општем поступку инспекцијског надзора одлаже извршење решења, а да, изузетно од тих одредаба, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу. На овој линији, Закон о општем управном поступку у члану 154. прописује да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу (одложно дејство жалбе), ако законом није друкчије прописано. Жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије прописано. Чланом 155. истог закона уређено је одступање од одложног дејства жалбе. Овим чланом у ставу 2. прописано је да се решење, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес.

Овај прекршај се прописује и за нерегистрованог субјекта, тим одредбама прописују се и лица одговорна за овај прекршај и запрећене новчане казне. У опис овог прекршаја нерегистрованог субјекта није неопходно, за разлику од члана 56, уносити одредницу „извршно“ за решење, јер према члану 33. став 7. жалба против решења инспектора донетог у посебном поступку према нерегистрованом субјекту не задржава извршење, тако да је оно, по дефиницији, извршно.

Физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат изједначено је у погледу највишег износа запрећене казне са предузетником, као физичким лицем које је регистровано и обавља делатност, а када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино у форми правног лица, за тај прекршај нерегистровани субјект изједначен је са правним лицем. Закон о инспекцијском надзору препознаје нерегистрованог субјекта као посебну законску категорију. За утврђивање прекршајне одговорности и одређивање и изрицање новчане казне у складу са овим законом, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат Закон о инспекцијском надзору уподобљава предузетнику, односно сматра предузетником. Јер, ово лице (нерегистровани субјекат) у стварности обавља делатност као предузетник (фактички предузетник), што је чешћи случај обављања делатности. Ако се делатност може обављати само у форми правног лица, што је ређи случај, то лице се законски посматра као правно лице (фактичко правно лице). Делатност се, дакле, обавља формално „под маском” физичког лица, тако да Закон о инспекцијском надзору, у складу са начелом фактицитета, према коме се ствари утврђују према њиховој суштини, препознаје стварну природу и истинску суштину овог лица и саобразно томе прописује новчане казне за прекршаје које ово лице чини. На овај начин постиже се правичност законских одредаба, једнак третман субјеката пред законом и на тржишту и потпуност мера спречавања и сузбијања сиве економије, која подрива примену закона, економске токове, поштену тржишну утакицу, стабилност јавних финансија, здравље и заштиту потрошача. Прописани распон новчане казне би требало да превентивно утиче на нерегистроване и потенцијално нерегистроване субјекта, како би предупредио такав начин пословања, поспешио превођење предузетника из невидљивих у регистроване токове пословања и задржао их у легалним токовима. Из ових разлога и ради потпуног усклађивања ових одредаба са одредбама Закона о прекршајима, посебно чланом 39, којим се прописују распони новчаних казни за физичко лице, одговорно лице, правно лице и предузетника, предвиђа се да се за утврђивање прекршајне одговорности и одређивање и изрицање новчане казне у складу са овим законом, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат уподобљава се предузетнику. Предвиђа се брисање одређених прекршаја инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора.

Како би се обезбедило спровођење закона, координација рада и законитост и правилност у поступању ималаца јавних овлашћења, који врше поверене послове инспекцијског надзора, предвиђа се допуна члана 61, којим се уређују прекршаји одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења, прописивањем да ће се новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казнити за прекршај одговорно лице из става 1. овог члана ако ималац јавних овлашћења, који врши поверене послове инспекцијског надзора, не отклони неправилности утврђене од стране републичке инспекције у координацији и надзору над радом. Исто тако, услед уочених злоупотреба процесних овлашћења у пракси, предвиђен је и прекршај руководиоца и 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, супротно члану 39. став 4. овог закона.

Уводи се 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 овлашћени су инспектор и овлашћено службено лице извршне службе.

 Прелазне одредбе (чл.32. до 34.) односе се на континуитет у полагању испита за инспектора, и то продужење рока за полагање испита, на обавезу овлашћеног службеног лица унутрашње контроле инспекције да полаже испит осим у случају да на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора чиме испуњава услове за обављање послова унутрашње контроле инспекције и није дужно да полаже испит за инспектора. Инспeктoр кojи нa дaн ступaњa нa снaгу oвoг зaкoнa нeмa врсту и стeпeн oбрaзoвaњa прoписaнe Зaкoнoм o инспeкциjскoм нaдзoру ("Службeни глaсник РС", бр. 36/15 и 44/18 - др. зaкoн") и ниje пoлoжиo испит зa инспeктoрa у рoку из члaнa 65. тoг зaкoнa, нaстaвљa дa oбaвљa пoслoвe инспeктoрa aкo пoлoжи испит зa инспeктoрa у рoку oд гoдину дaнa oд дaнa пoчeткa примeнe oвoг зaкoнa, a у супрoтнoм нeћe мoћи дa oбaвљa пoслoвe инспeктoрa.

 Одредбом члана 35. прописано је да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, с тим што ће одредба којом је уређује субјекат од поверења почети да се примењује истеком рока од 24 месеца од дана ступања на снагу овог закона.

**IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.