

Projekat jačanja inspekcijskog, upravnog i upravno-sudskog nadzora i kontrole nad inspekcijskim nadzorom
(Strengthening inspection, administrative and judicial supervision of inspection oversight)

Nacrt
Zakona o izmenama i dopunama
Zakona o inspekcijskom nadzoru (ZoIN)

2018
Beograd

This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade
Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu

www.norveska.org.rs

Ukratko o ZoIN:

- Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. Gl. RS“, br. 36/15 - ZoIN) donet je 15. aprila **2015**. Delimična primena zakona počela 30. jula 2015, a puna primena 30. aprila **2016**. (više od dve godine pune primene)
- ZoIN - **sistemski zakon** za planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora, kao i za druga pitanja u vezi sa inspekcijskim nadzorom
- **Zakon srednjeg nivoa** u okviru tri zakonodavna nivoa inspekcijskog nadzora:
 1. prvi, **posebni nivo** – posebni (sektorski) zakoni;
 2. drugi, **srednji nivo** – Zakon o inspekcijskom nadzoru i
 3. treći, **opšti nivo** – zakoni i drugi propisi opšteg karaktera: Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP), Zakon o državnoj upravi (ZDU), Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS) i dr.



Podrška pripremi i primeni Zakona o inspeksijskom nadzoru i pripremi Nacrta zakona o izmenama i dopunama

- USAID Srbija: USAID Projekat za bolje uslove poslovanja (*USAID Business Enabling Project – BEP*) i USAID Projekat saradnje za ekonomski razvoj (*USAID Cooperation for Growth Project - CFG*)
- Norveška ambasada: Projekat jačanja inspeksijskog nadzora, upravnog i upravno-sudskog nadzora nad inspeksijskim nadzorom
- EBRD: Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji



Razlozi za izmene i dopune

I. Usaglašavanje zakonodavstva

- U 2016 je donet **novi ZUP**, koji je počeo da se primenjuje u 2017 - novi pravni instituti i zakonska rešenja u oblasti upravnog postupanja.
 - ✓ Zahteva usaglašavanje i u oblasti inspekcijskog nadzora, prema prirodi i svrsi inspekcijskog nadzora.
- Bliska veza ZIN sa **drugim sistemskim zakonima**: Zakon o policiji, Zakon o prekršajima i drugi kazneni zakoni, koji su menjani i dopunjavani u međuvremenu.
 - ✓ Traži određena usaglašavanja i prilagođavanja u ZoIN



Razlozi za izmene i dopune

II. Razvoj prakse

- Dvogodišnja primena ZoIN:
 - ✓ razvoj inspeksijske prakse i stavova, koje je potrebno preneti u zakonske odredbe
 - ✓ potreba određenih usmerenja za dalji razvoj oblasti inspeksijskog nadzora i prakse i uvođenje savremenih instituta i rešenja
 - ✓ analize, metodologije i studije u oblasti inspeksijskog nadzora
 - ✓ smernice i preporuke Koordinacione komisije i njenih radnih grupa usmerene ka unapređenju rada i koordinacije inspekcija
 - ✓ određene nedoumice koje je potrebno razrešiti u ZoIN
 - ✓ potreba unapređenja i preciziranja određenih zakonskih rešenja



Razlozi za izmene i dopune

III. E-Inspektor

- U toku je priprema jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije: e-Inspektor
- ✓ omogućavanje poslove elektronske uprave u oblasti inspeksijskog nadzora
- ✓ inspeksijski poslovi u oblasti procene rizika, planiranja i vršenja inspeksijskog nadzora, razmene podataka i koordinacije inspekcija suštinski efikasniji, delotvorniji i moderniji
- ✓ Uspostavljanje e-Inspektora zahteva određene izmene i dopune u ZoIN





Novine:

1. Subjekt od poverenja

- Nadzirani subjekat može da podnese **zahtev nadležnom ministarstvu** da mu u određenoj oblasti u okviru svog delokruga dodeli **status subjekta od poverenja**
- ✓ **Neophodni uslovi** za sticanje ovog statusa:
 - Zakonito poslovanje i postupanje u prethodnom periodu
 - Upravljanje, unutrašnja organizacija i sistem odgovornosti
 - Pouzdan sistem upravljanja rizicima unutar subjekta
 - Unutrašnji nadzor i kontrola nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja
 - Subjekt ima neophodne stručne, tehničke, tehnološke i finansijske kapacitete
 - Primena standarda i pravila dobre prakse u toj oblasti

1. Subjekt od poverenja

- Regulatorni modeli u uporednim sistemima:
 - ✓ Holandija, Velika Britanija, istočnevropske zemlje
- Regulatorni uzori u domaćem pravu:
 - ✓ Ovlašćeni privredni subjekti (Carinski zakon)



Upitnik za
ocenjivanje - OPS (

- ✓ Finansijsko upravljanje i kontrola u javnom sektoru (Zakon o budžetskom sistemu)



Uptinik za finans
pravljanje i kontrol





1. Subjekt od poverenja

- Subjekt podnosi zahtev i popunjen **upitnik za samoocenjivanje** i prilaže dokaze o ispunjenim uslovima
- O zahtevu se odlučuje u upravnom postupku (ZUP)
- **Oblasti za koje je dodeljen status subjekta od poverenja ne podležu redovnom inspeksijskom nadzoru**
- Status subjekta od poverenja se dodeljuje na vreme od 4 godine i, po isteku, može biti obnovljen
- Subjekt od poverenja dostavlja inspekciji periodične **izveštaje o samoproveri i samoproceni rizika**, sačinjene prema kontrolnim listama u oblastima za koje je stekao ovaj status
- Ako, ipak, nastupe vanredne okolnosti, moguće je da kod privrednog subjekta od poverenja inspekcija izvrši vanredan inspeksijski nadzor i u odnosu na oblasti za koje mu je dodeljen ovaj status

1. Subjekt od poverenja



- ❑ **win-win odnos**
- ❑ Jedan od odgovora na „tradicionalnu” zamerku na inspeksijski nadzor: „Zašto dolaze kod mene, koji poštujem propise, a ne kontrolišu one iz sive ekonomije?”
- **Privreda**
 - ✓ Privredni subjekti koji posluju na visokom nivou usklađenosti sa zakonom i standardima i nose niske rizike nisu predmet inspeksijskog nadzora – **nema administrativnog opterećenja po ovom osnovu**
 - ✓ Pozitivno za **poslovnu reputaciju** („kompanija od poverenja“)
 - ✓ Podsticaj za **zakonito i odgovorno poslovanje i unapređenje korporativnog upravljanja i korporativne kulture**
 - ✓ **Unapređenje poslovnog okruženja**
- **Inspekcije**
 - ✓ Inspekcije ne troše nepotrebno resurse na subjekte koji su na visokom nivou usklađenosti sa zakonom i standardima i nose niske rizike
 - ✓ **Stvaranje dodatnih uslova da se inspeksijski resursi usmere na sprečavanje sive ekonomije i rizične subjekte**

2. Upravno izvršenje

- Upravno izvršenje – **ključna karika** da mere izrečene u inspeksijskom nadzoru budu stvarno i izvršene – suštinski uticaj na pridržavanje zakona, odluku između zakonitog i nezakonitog poslovanja i smanjenje sive ekonomije
- U skladu sa ZJLS i ZDU, više jedinica lokalne samouprave može zajednički sprovesti upravno izvršenje. Svako službeno lice mesno je nadležno za celu teritoriju (područje) na kojoj se sprovodi zajedničko upravno izvršenje.
- Inspektor može izreći novčanu kaznu u izvršenju rešenja posrednom prinudom, pored pravnog lica, i odgovornom licu u pravnom licu – instrument za efikasnije upravno izvršenje
- **Novčane kazne izrečene u izvršenju rešenja posrednom prinudom izvršava javni izvršitelj**, u skladu sa ZIO – odgovor na negativan sukob nadležnosti i neizvršavanje novčanih kazni koje potiču iz ~~upravnog izvršenja~~ rešenja posrednom prinudom



3. Prikrivena kupovina

- Ovaj inspekcijski metod za obezbeđenje i prikupljanje dokaza (dokazivanje) može se koristiti kod **osnovane sumnje na delatnost neregistrovanog subjekta ili da se za promet robe i pružanje usluga ne izdaje račun**, ako se korišćenjem drugih dokaznih radnji ne mogu izvesti, prikupiti ili obezbediti potrebni dokazi ili bi to bilo značajno otežano
- Prikrivena kupovina se obavlja **bez prethodnog obaveštavanja i predočavanja nadziranom subjektu službene legitimacije i naloga za inspekcijski nadzor**, koji sadrži odgovarajuća obrazloženja za korišćenje ovog metoda. Legitimacija i nalog se predočavaju po izvršenoj kupovini.
- Nužnost uređenja prikrivene kupovine, kao posebnog načina dokazivanja, proizlazi iz ovlašćenja i dužnosti svih inspekcija da, svaka u svojoj oblasti nadzora, otkriva neregistrovane subjekte i preduzima zakonom propisane upravne i prinudne mere protiv njih. Potreba primene odgovarajućih dokaznih i operativnih metoda zka otkrivanjz neregistrovanih subjekata („nevidljivost“ neregistrovanih subjekata za državu).
- Potreba smanjenja nivoa neregistrovanih subjekata (sada je preko 17%)





4. Pojašnjenja, upotpunjavanja, usmerenja

- Ispit za inspektora
- Samoprocena i samoprovera na zahtev inspekcije
- Uviđaj u stambenom prostoru
- Inspekcijski nadzor na granici, koji se obavlja redovno, upodobljava se redovnom inspekcijskom nadzoru. Za ovaj nadzor se priprema plan i upotrebljavaju se utvrđujuće kontrolne liste
- Razlozi za vanredan nadzor
- Ciljevi u planu inspekcijskog nadzora i njihovo merenje
- Pravna pretpostavka odustanka kod neuređenja neuredne predstavke
- Kriterijumi za službenu savetodavnu posetu
- Pravo na obrazloženu odluku u slučaju izostavljanja obaveštenja o nadzoru (poznate i verovatne činjenice)
- Dopune u pogledu naloga, obaveštenja, pokretanja postupka po predstavi, razloga za nadzor van radnog vremena, oduzimanja predmeta

5. E-Inspektor

Stvaranje normativnih uslova za uspostavljanje e-Inspektora

- **Kontrolna lista**
 - ✓ Briše se dosadašnje potpisivanja kontrolne liste od strane inspektora i nadziranog subjekta/prisutnog lica
- **Zapisnik o inspekcijskom nadzoru**
 - ✓ Briše se dosadašnje potpisivanja zapisnika od strane nadziranog subjekta/prisutnog lica
- ❑ Ovim se stranci ne uskraćuje pravo na izjašnjavanje, jer ona ima zakonski rok od pet radnih dana od prijema zapisnika za stavljanje primedaba na zapisnik. Kontrolna lista je sastavni deo zapisnika, pa se isto odnosi i na kontrolnu listu.



6. Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP)

- Usaglašenost dva systemska zakona
- ZUP se primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima, s tim da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se urede samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom.
- Usaglašavanje (1) **prigovora na upravne radnje** i (2) **pritužbe na rad službenih lica inspekcije** sa ZUP, ZDU i ZLS
- Pritužba na rad – odgovor – mogućnost obraćanja Koordinacionoj komisiji – izveštaj
- Usaglašavanje **forme upravnih akata** u ZoIN sa ZUP: rešenja (uklj. procesna rešenja) i zaključaka





7. Prekršaji

■ Samoprijavljivanje

- Ako nadzirani subjekat, pre pokretanja postupka inspeksijskog nadzora, odnosno obaveštavanja o predstojećem inspeksijskom nadzoru, samoinicijativno prijavi nezakonitost i otkloni njene posledice, odnosno upotrebi sva sredstva koja su mu na raspolaganju da se te posledice otklone, protiv tog nadziranog subjekta **neće se podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće se izdati prekršajni nalog.**
- Zakonski **podsticaj i dodatni alat** za otkrivanje prekršaja, sive ekonomije i otklanjanje štetnih posledica, poštovanje zakona i jačanje poverenja između inspeksijskih organa, privrednih subjekata i građana
- Subjekti koji učine propust i otklone posledice/preduzmu korake za otklanjanje posledica, biće spremniji da to prijave inspektorima i zatraže pomoć u uspostavljanju održivog stanja zakonitosti u svom poslovanju/postupanju ako znaju da neće biti kažnjeni zbog tog propusta/prekršaja



7. Prekršaji

- Prekršaj za **neizvršenje inspekcijskog rešenja** – nadzirani i neregistrovani subjekat
- Prekršaj odgovornog lica imaoca javnih ovlašćenja, koji vrši **poverene poslove** inspekcijskog nadzora, ako ne otkloni nepravilnosti utvrđene od strane republičke inspekcije u koordinaciji i nadzoru nad radom
- Prekršaj rukovodioca i ovlašćenog službenog lica drugostepenog organa ako **drugostepeni organ**, nakon što poništi prvostepenu odluku inspektora koja je već jedanput bila poništena, uputi predmet inspekciji na ponovni postupak, umesto da sam reši tu upravnu stvar
- Prekršaj izvršenika i trećeg lica koje **onemogućava ili otežava sprovođenje upravnog izvršenja**
 - Sporazum o priznanju prekršaja, u skladu sa Zakonom o prekršajima

Hvala na pažnji!

Diskusija...

