



CRNA GORA
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

ANALIZA EFEKATA RADA UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

Sadržaj:

1. Osnivanje Uprave za inspekcijske poslove	10
2. Funkcionisanje Uprave	11
Ciljevi	11
Principi i načela	11
Koncept inspekcijskog nadzora	12
Metode nadzora	12
Organizacija nadzora	13
3. Planiranje i izvještavanje	14
4. Organizaciona struktura	16
5. Tehničko-finansijski resursi	17
Informaciono-komunikacioni resursi	17
Poslovni prostor i tehnička opremljenost	17
Finansijska sredstva	18
6. Inspekcijski nadzor	19
7. Pravni okvir i administrativni kapaciteti	29
Učešće u redefinisaniu pravnog okvira	29
Administrativni kapaciteti	29
7. 1. Pravni okvir i administrativni kapaciteti po inspekcijama	30
8. Ostale aktivnosti	42
Učešće u sprovođenju strategija i akcionih planova	43
Učešće u projektima	43
Evropska integracija	45
Saradnja	45
9. Zaključne napomene	45

1. Osnivanje Uprave za inspekcijske poslove

Polazeći od analize efekata inspekcijskog nadzora u prethodnom organizacionom ustrojstvu inspekcija, kada su inspekcije svoje nadležnosti ostvarivale unutar ministarstava i drugih organa uprave, došlo se do zaključka o neophodnosti redefinisavanja sistema inspekcijskog nadzora. Naime, organizovanost inspekcija po resornom principu nije se pokazala optimalnom, prvenstveno iz aspekta ekonomičnosti i efektivnosti. U tom smislu, Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016 (AURUM) utvrđeni su osnovi za centralizaciju inspekcijskog nadzora u jedan organ državne uprave. Iz pomenutih razloga pristupljeno je reviziji Zakona o inspekcijskom nadzoru, čije su izmjene i dopune objavljene u „Službenom listu CG” br. 57/11. U skladu sa tim, Vlada Crne Gore je donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG“, br. 5/12), na osnovu koje je uspostavljena Uprava za inspekcijske poslove (u daljem tekstu: Uprava), koja u svom sastavu ima 26 inspekcija, i to:

- tržišnu, elektroenergetsku, termoenergetsku, rudarsku, geološku i inspekciju za ugljovodonike (preuzete od Ministarstva ekonomije);
- inspekciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i inspekciju za usluge informacionog društva (preuzete od Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije);
- inspekciju rada (preuzeta od Ministarstva rada i socijalnog staranja);
- inspekciju za turizam, građevinsku inspekciju, inspekciju zaštite prostora, inspekciju za urbanizam, inspekciju za stanovanje i geodetska inspekcija (preuzete od Ministarstva održivog razvoja i turizma);
- zdravstveno-sanitarnu inspekciju (preuzeta od Ministarstva zdravlja);
- poljoprivrednu, vodoprivrednu, inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja i inspekciju morskog ribarstva (preuzete od Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja);
- veterinarsku inspekciju (preuzeta od Veterinarske uprave);
- fitosanitarnu inspekciju (preuzeta od Fitosanitarne uprave);
- inspekciju za igre na sreću (preuzeta od Uprave za igre na sreću);
- inspekciju za javne nabavke (preuzeta od Uprave za javne nabavke);
- metrološku inspekciju (preuzeta od Zavoda za metrologiju);
- ekološku inspekciju (preuzeta od Agencije za zaštitu životne sredine).

Ovakvim objedinjavanjem inspekcija ostvareno je važno načelo razdvajanja funkcija prvostepenog i drugostepenog organa u upravnom postupku, kao i regulativne odnosno funkcije ovlašćenja za davanje odobrenja, saglasnosti i slično od funkcije inspekcijskog nadzora, što je od nespornog uticaja na nezavisnije ostvarivanje ovlašćenja inspektora.

Iako je pravni osnov za uspostavljanje donijet u januaru, Uprava je *de facto* počela sa radom 1. juna 2012. godine, kada su zaključeni sporazumi o preuzimanju državnih službenika i namještenika iz gore pobrojanih državnih organa.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 26. juna 2012. godine, utvrdila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave. Primjena novog Zakona o državnim službenicima i

namještenicima („Službeni list CG“, br. 39/11, 50/11 i 66/12), od 1. januara 2013. godine, uslovlila je utvrđivanje novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave (april 2013. godine), kojim su sistematizovana radna mjesta za ukupno 347 izvršilaca, od kojih za 284 inspektora, uključujući i glavne inspektore.

2. Funkcionisanje Uprave

Ciljevi

Predviđeni koncept inspekcijskog sistema otvorio je nove perspektive za sve učesnike u inspekcijskom procesu, stvarajući kvalitetnu pretpostavku za realizaciju, između ostalih, i sljedećih strateških ciljeva Uprave:

- povećanje legalnog prometa robe i usluga kao i njihove bezbjednosti i kvaliteta ;
- podizanje nivoa zdravstvene zaštite stanovništva kroz povećanje legalnosti, kvaliteta i efikasnosti zdravstvenih usluga, bezbjednosti proizvodnje i prometa lijekova, hrane i vode, itd.;
- povećanje zdravstvene zaštite životinja kroz podizanje kvaliteta i efikasnosti veterinarske djelatnosti i povećanje legalnosti i kvaliteta proizvodnje i prometa veterinarskih lijekova, prometa životinja, hrane za životinje itd;
- povećanje nivoa zaštite poljoprivrednog zemljišta, šuma i divljači, povećanje legalnosti proizvodnje, upotrebe i prometa poljoprivrednih proizvoda i repromaterijala i proizvodnje i prometa u oblasti šumarstava i drvne industrije;
- povećanje zaštite voda i obezbjeđivanje visokih standarda vodosnabdijevanja stanovništva;
- povećanje sigurnosti i kvaliteta tehničkih sistema u oblasti elektroenergetike, termoenergetike, elektronskih komunikacija, informatičkog društva, sistema metrologije, rudarstva i geologije;
- povećanje legalnosti i kvaliteta prostornog i urbanističkog planiranja, kvaliteta i sigurnosti građenja i stanovanja,
- povećanje poštovanja ekoloških standarda;
- povećanje legalnosti u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa uopšte, kao i povećanje sigurnosti i zaštite na radu;
- povećanje legalnosti u oblasti javnih nabavki, igara na sreću itd.

Principi i načela

U ostvarivanju navedenih ciljeva, Uprava se rukovodi, prije svega, principima transparentnosti, preventivnosti, efikasnosti i efektivnosti nadzora, ujednačavanja prakse u postupanju inspektora i dr.

Transparentnost, odnosno otvorenost Uprave prema javnosti ogleda se u kontinuiranoj neposrednoj komunikaciji sa zainteresovanim stranama, formalizovanoj zaključivanjem većeg broja memoranduma sa asocijacijama privrednika, NVO, drugim institucijama i organima. Osim toga, učešće na okruglim stolovima i drugim skupovima na teme koje

kandiduju subjekti nadzora preko određenih asocijacija, te davanje pojašnjenja na pojedinačne upite u pogledu pravilne primjene propisa, redovna su praksu u radu ove uprave. Treba naglasiti da stalnom komunikacijom sa medijima, ali i korišćenjem drugih informacionih kanala (veb sajt: www.uip.gov.me; www.ti.gov.me, www.potrosac.me; e-meil: prijava@uip.gov.me, kao i telefoni i e-meil adrese objavljeni na ovim sajtovima), upoznajemo javnost sa svojim radom i omogućavamo istoj da inicira inspekcijske postupke.

Uprava je aprila 2013. osnovala servis, koji građanima i drugim licima omogućava prijavljivanje putem besplatnog broja telefona: 080 555 555 (Call centar) svih uočenih nepravilnosti iz nadležnosti Uprave.

Pored Call centra, prijave/inicijative se primaju i preko Arhive, e-mail adrese: prijave@uip.gov.me, a od početka novembra 2013.godine i putem veb sajta i android aplikacije „Budi odgovoran“.

Za potrebe praćenja prijema i postupanja inspektora po prijavama i inicijativama za sprovođenje inspekcijskog pregleda utvrđena je interna procedura .

Pored navedenog, zainteresovanoj javnosti su istim kanalima dostupni svi podaci koji su od značaja za zaštitu ekonomskih interesa i bezbjednosti zdravlja potrošača, a propisi koji su pod nadzorom ove uprave nalaze se na njenom veb sajtu.

U sprovođenju inspekcijskog nadzora akcenat je dat na:

- planiranje inpekcijskih nadzora na osnovu analize rizika;
- preventivno i korektivno djelovanje;
- zajedničke kontrole od strane različitih inspekcija u cilju racionalizacije korišćenja resursa i efikasnosti nadzora, ali i smanjenje opterećenja za subjekte kontrole;
- uspostavljanje transparentnih procedura rada koje pokrivaju sve faze u inspekcijskom postupku, polazeći od specifičnosti pojedinih oblasti inspekcijskog nadzora;
- izvještavanje o inspekcijskim pregledima putem standardizovanih obrazaca .

Opisani način funkcionisanja doprinosi stvaranju povoljnog poslovnog ambijenta i atmosfere saradnje države sa poslodavcima, a radi postizanja pravne sigurnosti privrednih subjekta i zaštite javnog interesa.

Koncept inspekcijskog nadzora

Metode nadzora

Aдекватnim mjerama inspekcijskog nadzora utiče se na otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u poslovanju subjekata nadzora i usklađivanje poslovanja sa propisima.

U vršenju nadzora inspektori se pridržavaju sljedećih postulata:

- usmjeravanje pažnje prema nepravilnostima koje su veća prijetnja za javni interes i koje mogu imati veće štetne posljedice za ljude, imovinu i okolinu;

- inspekcijski pregled bez odugovlačenja, ali vodeći računa da to ne ide na štetu zakonitosti;
- inspekcijski pregled voditi na način da se u što manjoj mjeri ometa rad subjekta nadzora (provjera podataka i dokumenatacije neophodne za utvrđivanje materijalne istine u cilju donošenja zakonite odluke u postupku nadzora);
- inicijative građana i drugih subjekata prioritetno rješavati - svaka inicijativa primljena na bilo koji načina i u bilo kojoj drugoj formi (neposredno, pismeno, telefonom) evidentira se i odmah dostavlja na obradu inspektor; inspektor je dužan o rezultatima nadzora obavijestiti podnosioca inicijative;
- inspekcijski nadzor koji se vrši po posebnom nalogu mora se obaviti najmanje u obimu predviđenom u nalogu, a ukoliko se u toku pregleda pojavi indicija da subjekat krši i druge propise, inspektor je obavezan proširiti kontrolu i na te okolnosti;
- primjeren rok za otklanjanje nepravilnosti i usklađivanje poslovanja sa propisima - potrebno je uzeti u obzir težinu prekršaja, njegove posljedice po javni interes i realne okolnosti od kojih zavisi u kojem roku subjekt nadzora može otkloniti nepravilnost;
- kompleksni inspekcijski pregledi u cilju sveobuhvatne kontrole poslovanja subjekta nadzora i racionalnijeg korišćenja radnog vremena;
- kontrolni pregled - u svim slučajevima kada je inspektor naložio mjere za otklanjanje nepravilnosti, zabranio rad ili preduzeo neku drugu upravnu radnju, dužan je pratiti da li se iste poštuju;
- timski rad inspektora i korišćenje efekata sinergije;
- dužnost obavješćavanja - kada inspektor prilikom inspekcijskog nadzora posumnja u određene nepravilnosti na području izvan rejona za koji je zadužen, (tragom dokumentacije) dužan je o tome odmah obavijestiti pretpostavljenog radi proširenja kontrole, a kada posumnja u nepravilnosti za koje je nadležna druga inspekcija, o tome će obavijestiti tu inspekciju.

Inspekcijskim nadzorom uspostavljenim na navedenim postulatima afirmišu se jednaki uslovi poslovanja zasnovani na poštovanju propisa, a s druge strane vrši se suprimacija neformalne ekonomije.

Organizacija nadzora

Nadzor se pokreće i vodi po službenoj dužnosti, shodno planiranim aktivnostima i nalogima za nadzor, kao i po zahtjevima te inicijativama za pokretanje inspekcijskog nadzora.

Modus operandi u organizaciji nadzora, koji se sve više primjenjuje u Upravi, predstavlja organizovanje zajedničkih kontrola od strane više inspekcija. Zajednički nadzor posebno dobija na značaju u postupanju po inicijativama kada god priroda inicijative upućuje na potrebu sprovođenja nadzora iz više upravnih oblasti koje su u nadležnosti Uprave.

Zajedničkim kontrolama postižu se višestruki efekti: manja opterećenost subjekta kontrole, bolja iskorišćenost resursa, povećanje kvaliteta kontrola zbog kompleksnosti i sledljivosti inspekcijskog nadzora.

Izdavanje uputstva za kontrolu je obavezno kada se radi o novim propisima, kao i u svim slučajevima kada se to ocijeni neophodnim.

Kod inspekcija sa većim brojem inspektora, nadzor se organizuje po rejonima, uz obaveznu rotaciju, po dinamici koju utvrđuje glavni inspektor.

Rotacija inspektora vrši se po rejonima, opštinama i širim područjima.

U opštinama u kojima se nadzor vrši iz drugih sjedišta vodi se računa o kontinuitetu nadzora.

Rad u smjenama - u opštinama gdje određena inspekcija ima tri ili više inspektora, rad se organizuje u dvije smjene.

Radno vrijeme - inspekcijski nadzor može se organizovati i u dane vikenda te državnih i vjerskih praznika, a u pojačanom nadzoru, koji podrazumijeva rotaciju inspektora, određuje se posebno radno vrijeme.

Inspektori nalažu upravne i druge mjere i radnje, u propisanim i instruktivnim rokovima, u skladu sa procesnim zakonima, i staraju se o njihovom izvršenju.

Posebno značajan vid organizovanja inspekcijskog nadzora predstavlja **pojačani nadzor** koji se sprovodi u kontrolama organizovanim po nalogu, po inicijativi, u akcidentnim situacijama, u turističkoj sezoni, kao i u drugim vremenskim okvirima za koje je praksa potvrdila veći stepen kršenja propisa.

U okviru Strategije razvoja turizma u Crnoj Gori, a u cilju podizanja kvaliteta ukupne turističke ponude naše zemlje, Uprava u okviru godišnjeg plana rada utvrđuje Dinamički plan pojačanog nadzora u turističkoj sezoni.

Sprovođenje inspekcijskog nadzora u skladu sa navedenim planom rezultira povećanjem broja registrovanih subjekata koji obavljaju privrednu djelatnost, obima legalnih transakcija na tržištu roba i usluga, kao i povećanjem broja legalno zaposlenih, a konsekvntno i povećanjem prihoda državnog i lokalnih budžeta.

Prilog: Dinamički plan pojačanog u turističkoj sezoni za 2014.godinu.

3. Planiranje i izvještavanje

Polazeći od godišnjeg programa rada (čiji sastavni dio je i Plan pojačanog nadzora u turističkoj sezoni), zasnovanog na propisanim nadležnostima i iskustvima iz inspekcijskog nadzora u prethodnom periodu, Uprava svoje aktivnosti zasniva i na strateškim dokumentima Vlade Crne Gore i resornih ministarstava (Akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije, Strategija tržišnog nadzora i godišnji program tržišnog nadzora za 2013. godinu, Nacionalni program zaštite potrošača 2012-2015 i godišnji Akcioni plan za njegovu realizaciju, Okvirni akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom za period 2013-2016 i godišnji Akcioni plan za njeno sprovođenje, Strategija razvoja zdravstva u Crnoj Gori, Strategija razvoja životne sredine, Strategija zaštite prava intelektualne svojine, Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2013-2014, Akcioni plan za Poglavlje 23, Partnerstvo otvorenih Vlada, Nacionalni Akcioni

plan (2009-2013) za borbu protiv bespravnih aktivnosti u šumarstvu itd). Takođe, Uprava je realizovala i aktivnosti po zahtjevima i inicijativama za sprovođenje inspekcijskog nadzora.

Pored navedenog, Uprava učestvuje u realizaciji projekata podrške, u aktivnostima pojedinih pregovaračkih poglavlja, a dala je svoj doprinos i u pripremi Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji itd.

Uprava mjesečno analizira realizaciju planiranih aktivnosti, kao i postupanje po primljenim zahtjevima i inicijativama te izdatim nalogima za nadzor. Na osnovu analiza iz nadzora u prethodnom periodu, a u skladu sa godišnjim programom rada i periodičnim planovima, dinamizirane su aktivnosti inspekcija na mjesečnom nivou i pripreman inspekcijski nadzor za naredni mjesec. Razmatrana su i sva bitna zapažanja i eventualne poteškoće sa kojima su se inspektori suočavali u toku rada, kao i potrebni uslovi za dalje unapređenje nadzora, te davale određene smjernice za rad.

Rezultati rada prate se po inspekcijama i njihovim dinamičkim planovima u okviru oblasti nadzora, kao i po zahtjevima, inicijativama i nalogima za nadzor.

Izveštaji su indikator rada inspekcija i stanja u oblastima nadzora, te osnov za planiranje inspekcijskog nadzora, kao i za ujednačavanje pristupa inspekcijskom nadzoru i kaznenoj politici.

Inspektori u određenim rokovima glavnom inspektoru podnose izvještaje o inspekcijskom nadzoru, sa:

- određenim parametrima (broj izvršenih inspekcijskih pregleda, broj utvrđenih nepravilnosti, vrsta/broj naloženih upravnih i drugih mjera i radnji, broj izdatih prekršajnih naloga i iznos izrečenih novčanih kazni, broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, broj krivičnih prijava itd.),
- karakterističnim zapažanjima i problemima u oblastima nadzora, sa konkretnim predlozima i sugestijama za prevazilaženje istih, kao i za podizanje nivoa svijesti subjekata kontrole o potrebi poštovanja propisa,
- podacima o ishodu postupaka iniciranih pred nadležnim organima itd.

Dinamika izvještavanja o rezultatima nadzora je na mjesečnom nivou, a po potrebi i na nedjeljnom i dnevnom.

Na osnovu mjesečnih izvještaja inspekcija, kao i ostalih realizovanih aktivnosti koje su u funkciji inspekcijskog nadzora, Uprava priprema godišnji izvještaj o radu koga dostavlja Vladi Crne Gore, preko Ministarstva ekonomije, i isti objavljuje na veb sajtu. Treba naglasiti da je poseban sistem izvještavanja uspostavljen po Akcionom planu za suzbijanje sive ekonomije, po Dinamičkom planu pojačanog nadzora u turističkoj sezoni, kao i za praćenje inspekcijskog nadzora po inicijativama.

Manji broj inspekcija posjeduje softvere za praćenje inspekcijskog nadzora što je omogućilo standardizaciju izvještavanja o radu, dok se u ostalim inspekcijama još uvijek izvještava ručnim popunjavanjem utvrđenih obracaza koji obezbjeđuju praćenje podataka u zavisnosti od specifičnosti nadzora određene inspekcije.

4. Organizaciona struktura

U okviru Uprave postoje četiri sektora, dva odjeljenja i jedna služba. Tri sektora su posvećena inspekcijskom nadzoru i to:

Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke vrši poslove koji se odnose na inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa iz oblasti: unutrašnje trgovine i usluga, turizma i ugostiteljstva, rada i zapošljavanja i zaštite na radu, metrologije i dragocjenih metala, informaciono-komunikacionih tehnologija ili informatičkog društva, telekomunikacija, poštanske djelatnosti i radio spektra, elektroenergetike, termoeenergetike, rudarstva, geoloških istraživanja i istraživanja i proizvodnje ugljovodonika, javnih nabavki, kontrole poslovanja koncesionara - priređivača igara na sreću, kao i pripremu analiza, izvještaja i informacija iz djelokruga rada sektora. U okviru ovog sektora organizovano je 12 inspekcija i to: Tržišna inspekcija, Inspekcija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Inspekcija za usluge informacionog društva, Metrološka inspekciju, Inspekcija rada, Inspekcija turizma, Elektroenergetska inspekcija, Termoeenergetska inspekcija, Rudarska inspekcija, Geološka inspekcija, Inspekcija za igre na sreću i Inspekcija za javne nabavke.

Sektor za zaštitu i bezbjednost zdravlja ljudi, životinja, bilja i šuma vrši poslovi koji se odnose na: inspekcijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa iz zdravstveno-sanitarne, veterinarske, fitosanitarne, poljoprivredne oblasti, oblasti morskog ribarstva, šumarstva, lovstva i zaštite bilja, kao i pripremu analiza, izvještaja i informacija iz djelokruga rada sektora. U okviru ovog sektora organizovano je 6 inspekcija i to: Zdravstveno-sanitarna inspekcija, Veterinarska inspekcija, Fitosanitarna inspekcija, Poljoprivredna inspekcija, Inspekcija morskog ribarstva i Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja.

Sektor za zaštitu životne sredine i prostora vrši poslove koji se odnose na: inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih propisa iz oblasti: urbanizma, prostornih i urbanističkih planova, građevinarstva, izgradnje objekata, zaštite prostora, ekologije, državnog premjera, katastra nepokretnosti i vodoprivrede, kao i pripremu analiza, izvještaja i informacija iz djelokruga rada sektora. U okviru ovog sektora organizovano je 7 inspekcija i to: Inspekcija zaštite prostora, Inspekcija urbanizma, Građevinska inspekcija, Inspekcija stanovanja, Ekološka inspekcija i Vodoprivredna inspekcija.

Pored navedenih sektora za sprovođenje inspekcijskog nadzora, Uprava u svojoj organizacionoj strukturi ima još i: **Sektor za pravne poslove u oblasti inspekcijskog nadzora, ljudske resurse, planiranje i informacione tehnologije, Odjeljenje za međunarodnu saradnju, Odjeljenje za unutrašnju reviziju i Služba za opšte poslove i finansije.**

5. Tehničko-finansijski resursi

Informaciono-komunikacioni resursi

Postojeći informacioni sistemi Uprave su:

- TRIS - informacioni sistem za praćenje inspekcijskog nadzora Tržišne inspekcije;
- TURIS - informacioni sistem za praćenje inspekcijskog nadzora Turističke inspekcije;
- Nacionalni RAPEX - Informacioni sistem za brzu razmjenu obavještenja o opasnim proizvodima;
- CISZP - Centralni informacioni sistem za zaštitu potrošača.

U fazi izrade je IRIS – informacioni sistem za praćenje inspekcijskog nadzora Inspekcije rada, kao i tenderska procedura za informacioni sistem za praćenje inspekcijskog nadzora Urbanističke, Građevinske i Inspekcije zaštite prostora.

Fitosanitarna inspekcija je u fazi obuke za korišćenje IS Fitosanitarne Uprave.

Od povezivanja postojećih informacionih sistema, odnosno kreiranja jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema, očekuje se unapređenje rada Uprave, prvenstveno iz aspekta optimalizacije uslova rada inspektora. Takođe, uvođenje jedinstvenog informacionog sistema omogućiće, između ostalog, kvalitetniji uvid u rad pojedinih inspekcija odnosno inspektora, kao i kvalitetnije planiranje inspekcijskog nadzora na osnovu podataka iz baze znanja koja bi se formirala u ovom sistemu.

Treba istaći da informatička infrastruktura zahtijeva stalno obnavljanje i ulaganje, dok se na informatičkoj pismenosti mora i dalje kontinuirano raditi.

Poslovni prostor i tehnička opremljenost

Zajedničke službe Uprave smještene su u zakupljenom prostoru, dok je Zaključkom Vlade broj: 08-1262/3, od 5. juna 2014. godine, poslovni prostor u Podgorici (496 m²) ustupljen na korišćenje inspekcijama Uprave, što nije dovoljno za rješavanje pitanja objedinjavanja svih inspekcija na jednom mjestu. Naime, time će broj lokacija sa sadašnjih 12 biti smanjen na 5, što i dalje predstavlja problem budući da bi prostorno objedinjavanje svih službi Uprave na jednom mjestu u Podgorici sobom donijelo još jače povezivanje inspektora u cilju bržeg ujednačavanja metoda rada i neposrednije razmjene iskustava, uvođenje principa jednog šaltera za prijem pismena, smanjenje materijalnih troškova i jednostavnije telekomunikaciono umrežavanje. Takođe, iz svih navedenih razloga, potrebno je prostorno objedinjavanje inspekcija Uprave i u ostalim gradovima Crne Gore, pri čemu treba naglasiti da su u šest gradova inspekcije smještene u zakupljenim prostorima.

Uz navedeno, evidentan je i problem voznog parka, tj. nedovoljan broj službenih vozila (a za pojedine inspekcije i terenskih), visok stepen amortizacije postojećih, što zajedno sa nedostatkom sredstava za gorivo onemogućava veću mobilnost inspektora na terenu. Naime, od svega 150 vozila koja su na raspolaganju inspektorima, njih 10 nijesu u voznom stanju, 40 je u veoma lošem stanju ispravnosti, dok pojedina datiraju iz

devedesetih. Ostala vozila se, nakon servisiranja, nalaze u stanju prosječne tehničke ispravnosti.

Finansijska sredstva

Nivo budžetskih sredstava opredijeljenih za Upravu u 2013. godini (4.575.960,00 €), ali i za 2014. godinu (4.782.437,00 €) znatno je niži od traženih (7.374.599,62€) i potrebnih, što problematizuje mogućnost kvalitetne realizacije planiranih aktivnosti Uprave.

Potrebno je naglasiti da postoji hronični nedostatak sredstava namijenjenih za troškove uzorkovanja i analize uzoraka kao i nabavku potrebne opreme (mini laboratorije), a koja je, u cilju preuzimanja dobre prakse zemalja EU u nadzoru proizvoda, neophodno obezbijediti.

Jačanje navedenih resursa (kadar, informaciono-komunikaciona oprema, poslovni prostor, tehnička opremljenost, budžetska podrška itd.) predstavlja ključnu pretpostavku za dalji razvoj inspeksijskog sistema.

6. Inspekcijski nadzor

U 2013. godini inspekcije Uprave su izvršile ukupno 138.558 inspekcijskih pregleda, od čega se 72.008 odnosilo na unutrašnji nadzor, a ostali na spoljnotrgovinski promet (po zahtjevima privrednih subjekata).

2013. godina	
Inspekcijski pregled (broj)	72.008
Utvrđena nepravilnost (broj)	33.443
Ukazivanje (broj)	15.375
Rješenje (broj)	11.432
Prekršajni nalog (broj i iznos novčanih kazni)	14.604 3.510.380,00 €
Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (broj)	689
Krivična prijava (broj)	164

U prvom kvartalu 2014. godini, inspekcije Uprave su izvršile ukupno 24.195 inspekcijskih pregleda, od čega se 12.392 odnosilo na unutrašnji nadzor a ostali na spoljnotrgovinski promet (po zahtjevima privrednih subjekata).

januar – mart 2014. godine	
Inspekcijski pregled (broj)	12.392
Utvrđena nepravilnost (broj)	4.557
Ukazivanje (broj)	2.176
Rješenje (broj)	2.111
Prekršajni nalog (broj i iznos novčanih kazni)	2.379 578.510,00 €
Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (broj)	108
Krivična prijava (broj)	6

Rješenja inspektora (donesena u 2013 - izvršenje na dan 30.04.2014)

Naziv inspekcije	Rješenja donesena u 2013.	Izvršena rješenja		Broj žalbi na rješenja	Broj riješenih žalbi			Postupak po žalbi u toku	Tužba Upravnom sudu	Rješavanje po tužbi	
		izvršeno	U postupku		Ukupno	Odbačeno / Odbijeno	Poništeno (ponovljen postupak / izmijenjeno)			Riješeno (odbačeno / odbijeno / usvojeno)	U toku
Tržišna inspekcija	6.656	6.656	-	17	17	7/3	4(2/2)+3*	-	-	-	-
Inspekcija za elektronske komunikacije	2	2	-	0	-	-	-		1	1(0/0/1)	
Inspekcija za usluge informacionog društva	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inspekcija rada	686	684	2	33	31	3/18	10(9/1)	-	2	1(0/1/0)	1
Inspekcija turizma	872	871	1	26	26	0/7	15(15/0)				
Elektroenergetska inspekcija	149	145	4	2-u istom predmetu	2	1/0	1(1/0)	-	1	1(0/0/1)	-
Rudarska inspekcija	10	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Geološka inspekcija	9	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inspekcija za igre na sreću	61	61	-	6	6	0/2	4(4/0)	-	-	-	-
Metrološka inspekcija	143	139	4	0	-	-	-	-	-	-	-
Zdravstveno sanitarna inspekcija	1.259	1.259	-	2	2	0/2	-	-	1	1(0/0/1)	-
Veterinarska inspekcija	319	294	25	5	5		5(3/2)		1	1(0/0/1)	

Naziv inspekcije	Rješenja donesena u 2013.	Izvršena rješenja		Broj žalbi na rješenja	Broj riješenih žalbi			Postupak po žalbi u toku	Tužba Upravnom sudu	Rješavanje po tužbi	
		izvršeno	U postupku		Ukupno	Odbačeno/Odbijeno	Poništeno (ponovljen postupak/izmijenjeno)			Riješeno (odbačeno/odbijeno/usvojeno)	U toku
<i>Fitosanitarna inspekcija</i>	85	85	-	2	2	0/2	-	-	-	-	-
<i>Poljoprivredna inspekcija</i>	19	19	-	2	1	0/1	-	-	-	-	-
<i>Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja</i>	14	10	4	-	-	-	-	--	-	-	-
<i>Inspekcija zaštite prostora</i>	356	247	109	108	108	0/53	55(55/0)	-	-	-	-
<i>Inspekcija za urbanizam</i>	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Inspekcija za građevinarstvo</i>	21	20	1	5	5	0/4	1(1/0)	-	1	1(0/1/0)	-
<i>Inspekcija za stanovanje</i>	17	7	10	8	8	0/4	4(4/0)	-	-	-	-
<i>Inspekcija za vode</i>	39	26	13	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Ekološka inspekcija</i>	712	702	10	16	14	0/5	9(9/0)	2	-	-	-
UKUPNO:	11.432	11.247	183	232	227	11/101	108(103/5)+3*	2	7	6(0/2/4)	1

*U postupku po žalbi inspektor je sam izmijenio rješenje u tri slučaja.

Rješenja inspektora (donesena u prvom kvartalu 2014. izvršenje na dan 30.04.2014)

Naziv inspekcije	Rješenja donesena u 2014.	Izvršena rješenja		Broj žalbi na rješenja	Broj riješenih žalbi			Postupak po žalbi u toku	Tužba Upravnom sudu	Rješavanje po tužbi	
		izvršeno	U postupku		Ukupno	Odbačeno/Odbijeno	Poništeno (ponovljen postupak/izmijenjeno)			Riješeno (odbačeno/odbijeno/usvojeno)	U toku
Tržišna inspekcija	1.063	984	79	6	6	0/4	2(1/1)	-	-	-	-
Inspekcija za elektronske komunikacije	1	1	-	1	1	0/1	-	-	1	-	1
Inspekcija rada	145	111	34	11	7	1/4	2(2/0)	4	-	-	-
Inspekcija turizma	50	50	-	-	-	-	-	--	-	-	-
Elektroenergetska inspekcija	16	12	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Geološka inspekcija	2	0	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Inspekcija za igre na sreću	14	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Metrološka inspekcija	27	23	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Inspekcija za javne nabavke	14	12	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Zdravstveno sanitarna inspekcija	157	116	41	5	5	0/5	-	-	1	-	1
Veterinarska inspekcija	224	157	67	4	2	0/1	-	-	1	-	1
Fitosanitarna inspekcija	36	36	-	1	1	-	1(1/0)	-	-	-	-

Naziv inspekcije	Rješenja donesena u 2014.	Izvršena rješenja		Broj žalbi na rješenja	Broj riješenih žalbi			Postupak po žalbi u toku	Tužba Upravnom sudu	Rješavanje po tužbi	
		izvršeno	U postupku		Ukupno	Odbačeno/Odbijeno	Poništeno (ponovljen postupak/izmijenjeno)			Riješeno (odbačeno/odbijeno/usvojeno)	U toku
<i>Poljoprivredna inspekcija</i>	4	4	-	1	-	-	-	1	-	-	-
<i>Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja</i>	8	3	5	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Inspekcija zaštite prostra</i>	134	71	63	29	29	0/12	17(0/17)	-	-	-	-
<i>Inspekcija za građevinarstvo</i>	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Inspekcija za vode</i>	22	1	21	-	1	-	1(0/1)	-	-	-	-
<i>Ekološka inspekcija</i>	189	65	124	2	2	0/1	3(0/3)	-	-	-	-
UKUPNO:	2.111	1.665	446	60	54	1/28	26(4/22)+3*	5	3		3

Inspekcije koje se nijesu našle u tabeli nijesu donosile rješenja u izvještajnom periodu, već su djelovale ukazivanjem i preduzimanjem drugih mjera.

Prekršajni nalozi (2013. godina i preneseni iz prethodne godine)

Inspekcija	Izdati prekršajni nalozi u 2013.godini		Naplaćeni prekršajni nalozi na dan 30.04.2014		Prekršajni nalozi u postupku naplate	Zahtjevi za sudsko odlučivanje po prekršajnim nalogima
	Broj	Iznos	Ukupan broj (dobrovoljno – prinudno)	Ukupan iznos (dobrovoljno – prinudno)	Broj	Broj
Tržišna inspekcija	6.419	1.567.010,00 €	6.032 (5.648 - 384)	1.457.680,00€ (1.349.020,00€ - 108.660,00€)	356	31
Inspekcija za elektronske komunikacije	2	400,00 €	2 (2 - 0)	400,00€ (400,00€ - 0)	-	-
Inspekcija rada	3.660	862.550,00 €	2.601 (2.584 - 17)	598.656,00€ (594.856,00€ - 3.800€)	990	69
Turistička inspekcija	2.179	491.240,00 €	1.252 (1.252 - 0)	221.260,00€ (221.260,00€ - 0)	845	82
Inspekcija za javne nabavke	19	24.000,00 €	12 (12 - 0)	17.000,00€ (17.000,00€ - 0)	0	7
Zdravstveno-sanitarna inspekcija	1.901	442.150,00 €	1.497 (1.491 - 6)	347.167,95€ (344.167,95€ - 3.000,00€)	396	8
Veterinarska inspekcija	145	49.180,00 €	84 (84 - 0)	39.940,00€ (39.940,00€ - 0)	56	5
Fitosanitarna inspekcija	24	7.530,00 €	23 (23 - 0)	7.030,00€ (7.030,00€ - 0€)	1	-
Poljoprivredna inspekcija	56	7.250,00 €	15(15 - 0)	2.050,00€ (2.050,00€ - 0,00€)	33	8
Inspekcija morskog ribarstva	69	19.150,00 €	43 (43 - 0)	12.550,00€ (12.550,00€ - 0)	24	2

Inspekcija	Izdati prekršajni nalozi u 2013.godini		Naplaćeni prekršajni nalozi na dan 30.04.2014		Prekršajni nalozi u postupku naplate	Zahtjevi za sudsko odlučivanje po prekršajnim nalogima
	Broj	Iznos	Ukupan broj (dobrovoljno – prinudno)	Ukupan iznos (dobrovoljno – prinudno)	Broj	Broj
<i>Inspekciju šumarstva</i>	36	17.880,00 €	32 (32 - 0)	12.280,00€ (12.280,00 € - 0)	/	4
<i>Inspekcija zaštite prostora</i>	50	7.650,00 €	35 (35 - 0)	3.410,00 € (3.410,00 € - 0)	13	2
<i>Ekološka inspekcija</i>	27	3.060,00 €	16 (16 - 0)	2.410,00€ (2.410,00€ - 0)	5	6
<i>Građevinska inspekcija</i>	16	11.030,00 €	0	0,00 €	11	5
<i>Vodoprivredna inspekcija</i>	1	300,00 €	1 (1 - 0)	300,00 € (300,00 € - 0)	/	/
Ukupno:	14.604	3.510.380,00 €	11.645(11.238-407)	2.722.133,95 € (2.606.673,95 € - 115.460 €)	2.730	229

Prekršajni nalozi u prvom kvartalu 2014.godine

Inspekcija	Izdati prekršajni nalozi u prvom kvartalu 2014.godini		Naplaćeni prekršajni nalozi na dan 30.04.2014		Prekršajni nalozi u postupku naplate	Zahtjevi za sudsko odlučivanje po prekršajnim nalogima
	Broj	Iznos	Ukupan broj (dobrovoljno – prinudno)	Ukupan iznos (dobrovoljno – prinudno)	Broj	Broj Iznos
<i>Tržišna inspekcija</i>	1.030	251.580,00 €	876 (8.427-34)	213.580,00 € (203.180,00 € - 10.400,00 €)	140	14
Inspekcija rada	676	146.190,00 €	388 (388-0)	85.020,00 € (85.020,00 € - 0)	273	15
Turistička inspekcija	269	60.750,00 €	113 (113-0)	26.200,00 € (26.200,00 € – 0)	152	4
Elektroenergetska inspekcija	2	2.750,00 €	2 (2-0)	2.750,00 € (2.750,00 € - 0)	-	-
<i>Inspekcija za javne nabavke</i>	4	6.250,00 €	3 (3-0)	4.250,00 € (4.250,00 € – 0)	1	-
<i>Zdravstveno-sanitarna inspekcija</i>	234	46.800,00 €	163 (163-0)	32.980,00 € (32.980,00 € - 0)	70	1
Veterinarska inspekcija	103	50.960,00 €	70 (70-0)	33.263,00 € (33.263,00 € -0)	29	4
<i>Fitosanitarna inspekcija</i>	28	4.090,00 €	24 (24-0)	3.590,00 € (3.590,00 € - 0)	1	3
<i>Poljoprivredna inspekcija</i>	9	1.550,00 €	5 (5-0)	900,00 € (900,00 € - 0)	4	-
<i>Inspekcija za morsko ribarstvo</i>	4	2.450,00 €	2 (2-0)	1.700,00 € (1.700,00 € -0)	1	1

Inspekcija	Izdati prekršajni nalozi u prvom kvartalu 2014.godini		Naplaćeni prekršajni nalozi na dan 30.04.2014		Prekršajni nalozi u postupku naplate	Zahtjevi za sudsko odlučivanje po prekršajnim nalogima
	Broj	Iznos	Ukupan broj (dobrovoljno – prinudno)	Ukupan iznos (dobrovoljno – prinudno)	Broj	Broj Iznos
<i>Inspekciju šumarstva</i>	6	2.600,00 €	5 (5-0)	1.100,00 € (1.100,00 € -0)	-	1
<i>Inspekcija zaštite prostora</i>	8	1.420,00 €	2 (2-0)	180,00 € (180,00 € - 0)	6	-
<i>Ekološka inspekcija</i>	2	60,00 €	2 (2-0)	60,00 € (60,00 € - 0)	-	-
<i>Građevinska inspekcija</i>	2	530,00 €	-	-	1	1
<i>Vodoprivredna inspekcija</i>	2	530,00 €	2 (2-0)	530,00 € (530,00 € - 0)	-	-
Ukupno:	2.379	578.510,00 €	1.657 (1623-34)	406.103,00 € (395.703,00 € - 10.400,00 €)	678	44

Inspekcije kojih nema u ovoj tabeli su, u slučaju utvrđenih nepravilnosti, podnosile zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnim organima.

Prekršajni postupak

Uprava je u 2013. godini podnijela 689 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a pred pred područnim organima za prekršaje zastupala je ukupno 664 zahtjeva (uključujući i predmete iz ranijeg perioda), od čega 517 za pokretanje prekršajnog postupka i 147 za sudsko odlučivanje.

Od navedenog broja zahtjeva za pokretanje postupka (517) i zahtjeva za sudsko odlučivanje (147), područni organi su riješili ukupno 532 predmeta. Ishodi riješenih predmeta: 442 rješenja kojim su izrečene novčane kazne okrivljenom, u ukupnom iznosu od 261.230,00€ (361 rješenje po zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka u iznosu od 213.620€ i 81 rješenje po zahtjevima za sudsko odlučivanje u iznosu od 47.610 €), 7 opomena, jedna vaspitna mjera, 35 oslobađajućih odluka, 18 odluka kojima je odbačen zahtjev, 28 obustavljenih postupaka i 11 zastara. Kod 32 predmeta završena je rasprava i čeka se odluka, dok je u 100 predmeta rasprava odgođena.

U prvom kvartalu 2014. godine Uprava je podnijela 108 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, a u radu područnih organa bilo je ukupno 78, od čega 70 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i 8 za sudsko odlučivanje.

Od navedenog broja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (70) i zahtjeva za sudsko odlučivanje (8), područni organi su riješili ukupno 45 predmeta. Ishodi riješenih predmeta: 39 rješenja kojima su izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 26.160,00€ (34 rješenja po zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka u iznosu od 24.320€ i 5 rješenja po zahtjevu za sudsko odlučivanje u iznosu od 1.840 €), 1 opomena, 2 oslobađajuće odluke, 1 odluka kojom je odbačen zahtjev i 2 obustavljena postupka, dok je u 33 predmeta rasprava odgođena.

Na rješenja područnih organa u 2013. godini izjavljene su 93 žalbe, od čega od strane Uprave 67, a 26 od strane okrivljenih. Vijeće za prekršaje je usvojilo 36 žalbi Uprave, a odbilo 16, dok je 15 žalbi u postupku rješavanja. Od 26 žalbi okrivljenih Vijeće je usvojilo 12, a odbilo 14.

U prvom kvartalu 2014. godine na rješenja područnih organa izjavljeno je 39 žalbi, od čega od strane Uprave 24, a 15 od strane okrivljenih. Vijeće za prekršaje je usvojilo 11 žalbi Uprave, a odbilo 6, dok je 7 žalbi u postupku rješavanja. Od 15 žalbi okrivljenih Vijeće je usvojilo 6, a odbilo 9.

Treba naglasiti da je reforma prekršajnog postupka, kojom je rješavanje po zahtjevima inspektora za pokretanje prekršajnog postupka izmješteno u područne organe, već dala pozitivne efekte, budući da zastarijevanje vođenja prekršajnog postupka (koje je bilo vrlo izraženo kod pojedinih ministarstava dok su vodila ovaj postupak) nije više glavna odlika prekršajne odgovornosti u postupku po zahtjevu inspektora.

7. Pravni okvir i administrativni kapaciteti

Učešće u redefinisaniu pravnog okvira

U cilju obezbjeđivanja konzistentnog pravnog okvira za inspekcijski nadzor i preduzimanje mjera, Uprava je inicirala izmjene i dopune jednog broja zakona i odgovarajućih podzakonskih akata, koji uređuju procesno-organizaciona pitanja za postupanje svih inspekcija (npr. Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon o prekršajima, Pravilnik o uslovima i načinu pružanja pomoći državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima u postupku izvršenja njihovih odluka, itd.).

U ovom dijelu Uprava je ukazala na pojedine odredbe navedenih zakona koje umanjuju efikasnost inspekcijskog nadzora i preduzimanja mjera, čak do nivoa da u podzakonskom aktu koji reguliše pružanje asistencije policije za izvršenje rješenja inspektora, inspekcije nijesu bile prepoznate.

Takođe, inicirane su i izmjene i dopune pojedinih sektorskih propisa (npr. Zakon o zabrani nelegalnog vršenja djelatnosti, Zakon o turizmu, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o upravljanju otpadom itd.), a izvršena je i sveobuhvatna analiza ostalih propisa nad kojima inspekcije vrše nadzor, na kojoj će se temeljiti nove inicijative Uprave za redefinisanje pravnog okvira (o čemu više pod tačkom 7.1.).

Osim toga, Uprava je pred nadležnim ministarstvima istakla potrebu normiranja određenih pitanja u pojedinim oblastima, kako bi pravo išlo ukorak sa životom (npr. pružanje pojedinih usluga – organizovanje dječijih igraonica u stambenim jedinicama).

Na neke inicijative Uprava nikada nije dobila povratne informacije.

S obzirom da se kvalitet zakona mjeri stepenom njegove primjene u praksi, a budući da nedostatke zakona najbolje identifikuje onaj ko kontroliše njegovu primjenu, učešće inspektora u radnim grupama za izradu propisa treba afirmisati kao pravilo. U prilog ovakvoj ocjeni je primjenljivost u praksi zakona u pojedinim upravnim oblastima (npr. zaštita potrošača), u čijoj izradi je inspekcija bila aktivno uključena.

Očekujemo da će u narednom periodu ojačati svijest o potrebi saradnje između Uprave i nadležnih ministarstava u postupku izmjena zakona i donošenja novih, kako bi se stvorio optimalan pravni okvir za vršenje inspekcijskog nadzora, a time i poboljšalo stanje u pojedinim upravnim oblastima.

Pomenuta saradnja treba da se ogleda i u tome što će predstavnici Uprave biti članovi radnih grupa koje pripremaju pravna akta, a ne adresa kojoj se već pripremljeni propisi dostavljaju na izjašnjenje, a nekad čak ni to. Osim toga, treba ukazati da katkad u radnim grupama ne postoji dovoljno sluha za stavove inspektora, na šta smo konkretno nedavno ukazali u vezi sa Zakonom o upravljanju otpadom.

Administrativni kapaciteti

Broj zaposlenih u Upravi je **283**, od kojih je **243** inspektora (uključujući i glavne inspektore). Od ukupnog broja zaposlenih inspektora 95 je sa mjestom rada u Podgorici,

dok su ostali raspoređeni u drugim gradovima i to: Cetinje 3, Danilovgrad 1, Nikšić 20, Ulcinj 7, Bar 15, Budva 8, Kotor 4, Tivat 8, Herceg Novi 13, Bijelo Polje 22, Kolašin 2, Žabljak 2, Mojkovac 4, Berane 13, Plav 5, Rožaje 7 i Pljevlja 14.

U cilju daljeg razvoja administrativnih kapaciteta neophodnih za efikasnije i efektivnije vršenje inspekcijskog nadzora i ostvarivanje novih nadležnosti uspostavljenih posebnim propisima (npr. Zakon o potrošačkim kreditima, Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, vertikalno tehničko zakonodavstvo i dr), pripremljen je prijedlog novog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave, koji je prosljeđen nadležnim organima na mišljenje. Polazeći od navedenog, kao i od propisa za koje predstoji obaveza harmonizacije sa evropskim pravom, predloženo je povećanje broja inspektora za 61 i kandidovana potreba za novim profilima zanimanja. Popuna nedostajućeg inspekcijskog kadra treba sa sobom da donese i njegovo podmlađivanje.

Edukacija inspektora, kao značajna dimenzija razvoja administrativnih kapaciteta, kontinuirana je aktivnost Uprave.

7. 1. Pravni okvir i administrativni kapaciteti po inspekcijama

Tržišna inspekcija

(sistematizovano 53/popunjeno 51)

Pored problema u pravnom okviru za postupanje svih inspekcija, na efikasnost nadzora i preduzimanja upravnih i drugih mjera od strane ove inspekcije, utiču i nedostaci u materijalnim propisima čije su pojedine odredbe pod nadzorom ove inspekcije (npr. Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, Zakon o lijekovima itd.).

Iako su se nadležnosti Tržišne inspekcije tokom vremena proširivale, broj inspektora se smanjivao, jer prirodni odliv nije pratilo novo zapošljavanje, već se svakim novim aktom o sistematizaciji broj sistematizovanih radnih mjesta iznova upodobljavao broju postojećih inspektora. Takva politika zapošljavanja ne korespondira sa novim nadležnostima ove inspekcije, kao i nadležnostima koje će joj biti dodijeljene (npr. kontrola prometa nafte i naftnih derivata), a koje su od posebnog značaja kako za zaštitu javnog interesa tako i za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji (zaštita potrošača, potrošački krediti, kontrola bezbjednosti i usaglašenosti neprehrambenih proizvoda-tržišni nadzor, zaštita prava intelektualne svojine, itd.).

Nedostatak kadra u ovoj inspekciji je posebno alarmantan u dijelu tržišnog nadzora, jer je postojeća kadrovska struktura ove inspekcije uglavnom pravne i ekonomske struke, a novo tehničko zakonodavstvo, kojim su transponovani EU propisi iz oblasti bezbjednosti i usaglašenosti neprehrambenih proizvoda (električni uređaji, mašine, lična zaštitna oprema i druga tehnička roba na tržištu), zahtijeva inspektore tehničke struke.

Uz podršku projekata EU, uključujući i TAIEX podršku, ova inspekcija je u kontinuiranoj edukaciji (i ne samo na području tržišnog nadzora) usvajala standarde i dobru praksu zemalja EU, i istovremeno pokušavala da ublaži nedostatak odgovarajućeg kadra, što, s obzirom na sve intenzivniji skrining sprovođenja zakonodavstva i razvoja administrativnih kapaciteta, neće biti izvodljivo u periodu koji je pred nama. Zbog toga je prijedlogom novog

aktom o sistematizaciji Uprave predviđeno povećanje broja tržišnih inspektora odgovarajućeg zanimanja, sa ambicijom dodatnog povećanja u budućnosti.

Poseban izazov u radu ove inspekcije, predstavlja sve prisutnija distanciona trgovina, i to ne samo roba veći i usluga. Pored benefita, ovaj oblik trgovine otvara velike mogućnosti za obamnjivanje i prevaru potrošača, što obavezuje na dalje usavršavanje inspektora i u ovoj oblasti.

Priroda oblasti koje nadzire ova inspekcija iziskuje potrebu specijalizacije inspektora za uže oblasti nadzora (npr. za nadzor kod prava intelektualne svojine, tržišni nadzor kod pojedinih grupa proizvoda, distanciona trgovina, potrošački krediti itd.) što, zbog ograničenih kadrovskih i finansijskih resursa, nije moguće praktikovati u potrebnoj mjeri.

Inspekcija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost

(sistematizovano 2/popunjeno 1)

Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o poštanskim uslugama propisan je inspeksijski nadzor (Uprava) i stručni nadzor (Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost) u ovim oblastima. Imajući u vidu veličinu tržišta navedenih usluga u Crnoj Gori, kao i praksu zemalja u regionu (Hrvatska i Slovenija), koje su takav model napustile, postavlja se pitanje racionalnosti i efikasnosti istog, pa predlažemo objedinjavanje inspeksijskog i stručnog nadzora.

Od 2013. godine ova inspekcija je počela da vrši i tržišni nadzor, tj. kontrolu bezbjednosti i usaglašenosti proizvoda (RTT opreme) na tržištu, i tako se pridružila ostalim inspekcijama Uprave koje sprovode ovu vrstu nazora kod drugih grupa proizvoda. S obzirom na nove nadležnosti koje sve više uzimaju prostora u angažmanu ove inspekcije, Uprava planira da primi još jednog inspektora u ovoj inspekciji.

Inspekcija za usluge informacionog društva

(sistematizovano 1/popunjeno 1)

Razvojem elektronske trgovine, nadležnost Inspekcije za usluge informacionog društva dobija na značaju. Zbog toga, a u cilju sveobuhvatne kontrole u ovoj oblasti, ova inspekcija sarađuje sa inspekcijama Uprave koje vrše nadzor nad prometom roba i usluga (Tržišna inspekcija, Turistička inspekcija, Inspekcija za igre na sreću), pa se na tržištu već vrši provjera internet prodaje roba i usluga. Poseban problem u radu ove inspekcije predstavljaju *facebook* nalozi koji se mogu kreirati i sa izmišljenim podacima, što onemogućava stavljanje istih pod kontrolu. Pored toga što se radi o sivoj ekonomiji, na ovaj način se istovremeno krše prava potrošača (obamnjivanje u pogledu karakteristika roba i usluga koje kupuju). Identifikacijom ovog problema napravljen je prvi korak u njegovom rješavanju, pa će Uprava preko ove inspekcije, a u saradnji sa resornim ministarstvom i drugim nadležnim organima, raditi na definisanju konačnog rešenja za suzbijanje ovih pojava. Internet trgovina (uključujući i reklamiranje) izazov je, za čije rješavanje je potrebna strategija i saradnja organa i drugih zainteresovanih strana.

Metrološka inspekcija

(sistematizovano 3/popunjeno 1)

U pogledu inspekcijskog nadzora nad primjenom Zakona o metrologiji, problem predstavlja nepreciznost u razgraničenju nadležnosti između Zavoda za metrologiju i Metrološke inspekcija, s obzirom da je u vrijeme donošenja zakona ista bila dio Zavoda za metrologiju, te je u tom smislu isti potrebno izmijeniti.

Metrološka inspekcija, pored nadzora nad primjenom pomenutog zakona i Zakona o kontroli predmeta od dragocjenih metala, u manjem obimu vrši i tržišni nadzor kod mjernih uređaja koji se stavljaju u promet, ali još uvijek ne u punom kapacitetu, budući da će tek početkom primjene harmonizovanih pravilnika (prijemom Crne Gore u EU), koji regulišu ovu oblast, biti obuhvaćena i kontrola bezbjednost ovih proizvoda.

Kako bi se postigla ažurnost nadzora u ovoj oblasti na cijeloj teritoriji Crne Gore, neophodno je popuniti još jedno sistematizovano mjesto metrološkog inspektora.

Inspekcija rada

(sistematizovano 39/popunjeno 33)

Što se tiče zakonodavnog okvira koji je pod nadzorom Inspekcije rada, može se konstatovati da su zakoni, uglavnom, usaglašeni sa evropskim propisima, ali u Zakonu o radu pojedini instituti nijesu dovoljno i precizno definisani, što dovodi u pitanje efikasnost inspekcijskog nadzora. U tom smislu treba naglasiti da određene odredbe koje propisuju obaveze poslodavca nijesu praćene sankcijom za slučaj nepoštovanja istih. Osim toga, treba ukazati da problem u radu inspekcije predstavljaju i neka pitanja koja život nameće, a nijesu pravno regulisana (npr. status zaposlenih u slučaju prestanka vršenja djelatnosti kada je poslodavac (stranac) nedostupan, pitanje prava na otpremninu u slučaju dobrovoljne likvidacije itd). Takođe, ocjenjujemo da odredba iz Zakona o inspekciji rada, koja se odnosi na ovlašćenje inspektora da može izreći mjeru privremene zabrane rada zbog neuplaćivanja doprinosa, treba da bude predmet Zakona o radu, s obzirom da to pravo ovim zakonom nije na sveobuhvatan način regulisano, usljed čega inspekcijski nadzor gubi na efikasnosti. Pored navedenog, da bi Zakon o državnim i drugim praznicima bio primjenjiv u praksi, potrebno je izvršiti njegovu reviziju i donijeti odgovarajući podzakonski akt za njegovu primjenu.

Potreba Uprave za jačanjem administrativnih kapaciteta inspekcije rada potvrđena je Zaključkom Vlade Crne Gore br. 08-1204/2, od 29.05. 2014. godine, kojim je usvojena Analiza kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove u dijelu Inspekcije rada – oblast radnih odnosa. Takođe, Zaključkom br. 06-1333/3, od 21. juna 2012. godine, Uprava je zadužena da, u skladu sa preporukom iz Analitičkog izvještaja EK, poveća broj inspektora rada za ovu oblast. Prva faza realizacije ovog zaključka sprovedena je važećim aktom o sistematizaciji, dok je druga faza obuhvaćena prijedlogom novog akta o sistematizaciji Uprave.

Turistička inspekcija

(sistematizovano 20/popunjeno 19)

U dijelu nadležnosti ove inspekcije Uprava je prema resornom ministarstvu problematizovala pojedine odredbe određenih zakona (Zakon o raftingu, Zakon o skijalištima, Zakon o turizmu itd.), čija nepreciznost i nesveobuhvatnost, pored toga što utiče na efikasnost rada ove inspekcije, u pojedinim segmentima proizvodi i sukob nadležnosti sa lokalnim inspekcijama. Već pomenuta nedostatnost podzakonskog akta za asistenciju policije posebno je došla do izražaja u radu ove inspekcije, s obzirom na propisanu obavezu inspektora da, u slučaju rada bez odobrenja, zabrani vršenje djelatnosti, uz istovremeno pečačenje objekta. Iako dopunjen, ovaj podzakonski akt i dalje nije u potpunosti obezbijedio nesmetano sprovođenje predmetne mjere od strane inspektora.

S obzirom na sve veću ponudu turističkih, pa i ugostiteljskih usuga putem sredstava distancione komunikacije, ukazujemo da i ovdje postoje izazovi koje smo već pomenuli kod Tržišne i Inspekcije za usluge informacionog društva. Navedeno, kao i drugi savremeni trendovi, posebno u turističkim uslugama koje Crna Gora kao turistička destinacija mora pratiti, obavezuju na jačanje ove inspekcije i u pogledu broja inspektora i u pogledu njihove edukacije. U tom smislu, uz popunu suitematizovanog broja, planira se i povećanje broja inspektora, što je predviđeno prijedlogom novog akta o sistematizaciji, kao i edukacija inspektora u cilju njihove pripreme za nove izazove u oblastima u kojima vrše nadzor.

Elektroenergetska inspekcija

(sistematizovano 3/popunjeno 2)

Česte izmjene i dopune Zakona o energetici, uz nedovoljno precizirane i razgaraničene nadležnosti nadzora nad spovođenjem istog, uzrokuju pravnu nesigurnost obveznika primjene ovog zakona i neadekvatnu zaštitu potrošača iz aspekta kvaliteta usluga i roba (energenata i energije), te onemogućavaju efikasan inspekcijski nadzor.

Podzakonski akti (tehnički propisi iz oblasti energetike) kojima bi se, u skladu sa zakonom i standardima, bliže propisalo postupanje energetske subjekata, korisnika usluga i ostalih zainteresovanih strana, nijesu doneseni, što za posljedicu ima neusklađenost sa međunarodnim standardima, a samim tim nestandardizovane procedure u ovoj oblasti.

Spesifičnosti i opterećenja koja prate energetske sektor često uslovljavaju duže rokove za postupanje po rješenjima inspektora. Naime, otklanjanje utvrđenih nepravilnosti u pogledu održavanja i tehničke ispravnosti energetske objekata podrazumijeva pripremu i izradu tehničkog rješenja za usaglašavanje sa propisima, tenderske postupke za realizaciju tehničkog rješenja i samo izvođenje. Ovu proceduru dodatno komplikuje problem obezbjeđenja finansijskih sredstava, koja se moraju planirati na godišnjem nivou.

Uz sve navedeno, treba istaći potrebu popune radnog mjesta inspektora predviđenog važećim aktom o sistematizaciji.

Termoenergetska

(sistematizovano 3/popunjeno 0)

Mjesto glavnog termoenergetskog inspektora je upražnjeno aprila 2013. godine, kada je izdato ovlašćenje glavnom elektroenergetskom inspektoru da obavlja nadzor i u oblasti termoenergetike. Istovremeno, pokrenuta je procedura za popunu ovog radnog mjesta, pa kako nije bilo prijavljenih kandidata, otpočeta je procedura za popunu radnog mjesta termoenergetskog inspektora. Treba naglasiti da su navedene okolnosti u proteklom periodu uslovile reducirani nadzor u ovoj oblasti, tj. postupanje inspektora po zahtjevima i inicijativama za inspekcijski nadzor, kao i u osjetljivim situacijama koje nijesu trpjele odgađanje.

Kako su termotehničke instalacije i objekti vrlo složeni, sa velikim stepenom rizika da nastupe štetne posledice u slučaju nepoštovanja propisa, to je neodrživo da se inspekcijski nadzor u ovoj oblasti vrši na navedeni način, pa je više je nego urgentno obezbjeđivanje rada ove inspekcije u njenoj punoj nadležnosti.

Rudarska inspekcija

(sistematizovano 1/popunjeno 1)

U pogledu nadležnosti Rudarske inspekcije, ocjenjujemo da formulacija iz Zakona o rudarstvu da je inspektor dužan da provjerava „da li koncesionar ima odobrenje za izvođenje radova“ ne predstavlja dovoljno jasan pravni osnov za preduzimanje mjera od strane ove inspekcije u pogledu nelegalne eksploatacije mineralnih sirovina. U tom smislu, predlažemo izmjenu navedene odredbe u cilju preciziranja ovlašćenja inspektora da provjerava sva lica koja vrše eksploataciju mineralnih sirovina, a ne samo koncesionare.

Geološka inspekcija

(sistematizovano 1/popunjeno 1)

Resorno ministarstvo je do 2011. godine (kada se u režimu „giljotina propisa“ našao i Zakon o geološkim istraživanjima), za potrebe izrade tehničke dokumentacije za izgradnju svih objekata iz člana 7 ovog zakona, davalo odobrenja za istraživanja po prethodno urađenim i revidovanim projektima istraživanja, a poslije završetka istraživanja i izrade elaborata o izvršenim istraživanjima za potrebe izgradnje ovih objekata - i saglasnost na te elaborate. Tako je Ministarstvo ekonomije u potpunosti imalo uvid u ova istraživanja, a ista su se izvodila pod punim nadzorom Geološke inspekcije. Međutim, nakon toga ovo ministarstvo daje odobrenja za istraživanja tla za potrebe izgradnje, prvenstveno, infrastrukturnih objekata, dok se istraživanja za potrebe izgradnje objekata u kojima se skuplja veći broj lica (vrtići, škole, fakulteti, poslovni i stambeni objekti, razne dvorane i hale, bolnice, hoteli, moteli, stadioni i td.) izvode bez odobrenja, a Ministarstvo ne daje ni saglasnost na elaborate o izvršenim istraživanjima za potrebe izgradnje ovih objekata.

Zbog značaja koji predmetna istraživanja imaju u definisanju načina fundiranja objekata, te utvrđivanju činjenice da li se na određenom prostoru mogu uopšte graditi određeni objekti (zbog geotehničkih karakteristika sredine i same seizmičnosti), a imajući u vidu nedavna

urušavanja objekata u našem okruženju usljed poplava i aktiviranja klizišta, smatramo da je neophodno da se izmjenama Zakona o geološkim istraživanjima uspostavi ranije važeći režim.

Budući da je izrada probno-eksploatacione etaže, odnosno rudarskih radova normirana Zakonom o rudarstvu i Zakonom o geološkim istraživanjima, zbog čega koncesionari moraju dva puta projektovati ove radove (jednom u okviru projekta geoloških istraživanja, a drugi put kroz izradu uprošćenog rudarskog projekta), te dva puta plaćati reviziju, ocjenjujemo da je i u ovom dijelu potrebno izmijeniti navedeni zakon, na način što će se brisati odredbe koje regulišu predmetne radove, uz upućivanje na odredbe Zakona o rudarstvu.

U pogledu izdavanja licenci za izvođenje geoloških istraživanja potrebno je pravno problematizovati pojavu izdavanja dvojnih licenca od strane komisije Ministarstva ekonomije i komisije Inženjerske komore Crne Gore, posebno s obzirom na činjenicu da Statut Inženjerske komore u praksi ima veću „pravnu“ snagu od Zakona o geološkim istraživanjima. Takođe, neophodno je normirati i izdavanje licenci za fizička lica (sada Zakon poznaje samo licence koje se izdaju privrednim društvima) i način njihovog oduzimanja.

Za efikasniji inspekcijski nadzor neophodno je da resorno ministarstvo donese podzakonske akte za sprovođenje Zakona o geološkim istraživanjima.

Inspekcija za igre na sreću

(sistematizovano 7/popunjeno 5)

Neadekvatan pravni okvir za priređivanje igara na sreću i zastoj u reviziji istog, pored negativnog uticaja na tržište ovih usluga, prepreka je efikasnom inspekcijskom nadzoru.

Ubrzan razvoj industrije igara na sreću koji podrazumijeva stalna tehnološka unaprjeđenja aparata za priređivanje igara na sreću, uključujući i složenost kontrola u ovoj oblasti, posebno u pojedinim aspektima nadzora (prilikom utvrđivanja varijabilnog dijela koncesione naknade i sprovođenja mjera iz Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma), upućuju na potrebu kontinuirane edukacije inspektora, za koju je neophodno obezbijediti finansijska sredstva, kojih do sada nije bilo.

Polazeći od navedenog, kao i od broja registrovanih objekata u kojima se priređuju igre na sreću, te evidentne pojave nelegalnog priređivanja istih (u ugostiteljskim objektima, kućama, podrumima itd.), može se konstatovati nedostatak u broju inspektora. Dodatan problem je i činjenica da ovi inspektori nemaju mogućnost stručnog usavršavanja u okviru projekata EU, budući da ova oblast nije predmet harmonizacije.

Inspekcija za javne nabavke

(sistematizovano 3/popunjeno 1)

Zakon o javnim nabavkama je u postupku izmjena i dopuna, pa je Uprava dala sugestije u fazi pripreme nacrtu, kao i preporuke za poboljšanje teksta zakona koji je bio na javnoj raspravi.

Uprava je posebno problematizovala odredbu stava 2 člana 78, koja glasi: „Inspektor iz stava 1 ovog člana dužan je da inspekcijski nadzor u odnosu na radnju i odluku naručioca izvrši u roku koji je propisan za izjavljivanje žalbe“.

Imajući u vidu broj obveznika primjene predmetnog zakona (oko 700), kao i broj postupaka javnih nabavki, ocjenjujemo da bi rok predviđen za žalbu (8 dana) utvrđen za vršenje svih ovlašćenja inspektora iz stava 1 člana 78, obesmislio inspekcijski nadzor u odnosu na tačke 1, 2, 3, 6, 7 i 8.

S tim u vezi, predložili smo adekvatno rješenje, kao i proširenje ovlašćenja inspektora za javne nabavke na kontrolu poštovanja rokova za dostavljanje ugovora o javnoj nabavci nadležnom organu radi objavljivanja.

Ostaje otvoreno i pitanje kontrole sprovođenja dodijeljenih ugovora iz javnih nabavki, koje je predmet Akcionog plana za Poglavlje 23, a nije tretirano Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama.

Imajući u vidu sve navedeno, kao i značaj i kompleksnost inspekcijskog nadzora na području javnih nabavki, uključujući i nedostatak dobre prakse u ovoj oblasti, neophodno je kadrovsko jačanje ove inspekcije, što je pokrenuto prijedlogom novog akta o sistematizaciji Uprave.

Zdravstveno-sanitarna inspekcija

(sistematizovano 38/popunjeno 38)

Oblast koju reguliše Zakon o hemikalijama, koja implicira zaštitu zdravlja ljudi, nužno upućuje na potrebu izmjene ovog zakona i u dijelu utvrđivanja nadležnosti za nadzor nad istim od strane Zdravstveno-sanitarne inspekcije (sada nadzor nad ovim zakonom vrši samo ekološka inspekcija). Tim prije što su navedenim zakonom uređeni i proizvodi koji su drugim propisima stavljeni u nadležnost ove inspekcije, što može uzrokovati pojavu sukoba nadležnosti.

S obzirom da EU direktive koje uređuju područje kozmetičkih proizvoda nijesu preuzete u nacionalno zakonodavstvo, zbog čega se u Crnoj Gori još uvijek primjenjuje savezni zakon, neophodno je što prije pristupiti regulisanju ove oblasti.

Takođe, potrebno je izvršiti dopunu Zakona o sanitarnoj inspekciji kaznenim odredbama za slučaj narušavanja higijensko-sanitarnih uslova za rad, kao i donijeti nedostajuće podzakonske akte za primjenu Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o bezbjednosti hrane.

Imajući u vidu npr. podatak da je 2008. godine u Registar privatno-zdravstvenih ustanova na sjeveru Crne Gore bilo upisano svega 14 apoteka, a da je do kraja 2013. godine registrovano čak 110 privatnih zdravstvenih ustanova, kao i činjenicu da je Vlada Crne Gore Zaključkom broj: 08-641 od 13. marta 2014. godine, zadužila Upravu da pojača nadzor nad zdravstvenim ustanovama, prijedlogom novog akta o sistematizaciji predviđeno je povećanje broja zdravstvenih inspektora.

Preporuke Evropske komisije zahtijevaju da se oblast lijekova „pokrije“ isključivo farmaceutima, zbog čega su pomenutim aktom predložena nova radna mjesta sa ovim profilom obrazovanja.

Veterinarska inspekcija

(sistematizovano 21/popunjeno 19)

Polazeći od početnog mjerila za otvaranje pregovaračkog Poglavlja 12 - Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, jasno je da postojeći zakonodavni okvir koji reguliše ovu oblast nije optimalan iz aspekta efikasnog vršenja inspekcijskog nadzora. Takođe, Veterinarska uprava, odnosno resorno ministarstvo nije donijelo veliki broj podzakonskih akata koji regulišu ovu oblast.

Dodatan problem u radu ove inspekcije predstavlja i činjenica što se katkad njen nadzor vrši na liniji između opravdanih sugestija misija EU (FVO- Kancelarija za hranu i veterinu) i svijesti o potrebi očuvanja održivosti proizvodnje.

Upravo ta svijest opredjeljuje Veterinarsku inspekciju da, u nedostatku podzakonskih akata koje resorno ministarstvo nije donijelo, utvrđuje interne procedure, pa čak i vrši obuku proizvođača, distributera, špeditera itd.

Dobra praksa ovakvog postupanja Veterinarske inspekcije potvrđena je i od strane predstavnika EU prilikom posjete pijaci „Gintaš“. Takođe, distributerima je dato uputstvo na koji način mogu otkupljivati bijele sireve i legalno ih prodavati kroz maloprodaju, kao potpuno bezbjedne mliječne proizvode sa dokazima o tome.

Ova inspekcija vrši nadzor u unutrašnjem prometu i po zahtjevima Veterinarske uprave i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, a zadužena je i za monitoringe na pesticide, biorezidue, kontrolu sprovođenja Programa mjera zdravstvene zaštite životinja (kontrola samo po ovom programu obuhvata preko 20 različitih mjera). Ova inspekcija mora preuzeti poslove pregleda životinja za klanje, mesa i organa na liniji klanja (zakonska obaveza veterinarske inspekcije), a koje sada vrše ovlašćeni pregledači mesa iz privatnih veterinarskih ambulanti.

Rad veterinarskih inspektora odvija se i na graničnim prelazima (Luka Bar, Debeli brijeg, Božaj, željeznička stanica Tuzi, aerodromi Podgorica i Tivat, Dobrakovo, Kula, Dračnovac, Ranče i Ilino brdo).

Inače, za optimalan rad ove inspekcije potrebno je funkcionalno razdvojiti graničnu i unutrašnju veterinarsku kontrolu, a što nije moguće dok se ne obezbijedi veći broj inspektora.

Imajući u vidu opisani obim posla, postojeći broj veterinarskih inspektora nije dovoljan, zbog čega je prijedlogom novog akta o sistematizaciji predviđeno povećanje broja, što će samo donekle riješiti problem administrativnih kapaciteta ove inspekcije.

Fitosanitarna inspekcija

(sistematizovano 18/popunjeno 16)

Problem u radu ove inspekcije ogleda se u nedostatku određenog broja podzakonskih akata za sprovođenje zakona koji regulišu ovu oblast.

Rad fitosanitarnih inspektora odvija se na devet graničnih prelaza (Ilino brdo, Debeli brijeg, Luka Bar, Dobrakovo, Kula, Dračnovac, Ranče, Metaljka i Podgorica (carinski terminal, aerodrom, železnicu, poštu), kao i u unutrašnjem prometu bilja i biljnih proizvoda, sredstava za ishranu i zaštitu bilja i dr.

Na mjestima unošenja (granični prelazi) nijesu ispunjeni minimalni uslovi za obavljanje kompletnog fitosanitarnog pregleda propisanog Pravilnikom o tehničkim uslovima na graničnim prelazima za obavljanje fitosanitarnih pregleda pošiljke bilja, koji je u skladu sa Direktivom 98/22/EC (ne postoje rampe za pregled, nadstrešnice i prostor za zdravstveni pregled pošiljki bilja; u slučaju sumnje i laboratorijskih analiza na štetne organizme ne postoji prostor pod carinskim nadzorom za skladištenje pošiljke do konačnih laboratorijskih analiza; ne postoji odgovarajuće svjetlo za obavljanje fitosanitarnog pregleda, kancelarije sa neophodnom tehničkom opremom, laboratorije sa osnovnom laboratorijskom opremom i brzim testovima na štetne organizme, oprema za uzorkovanje i pakovanje uzoraka). Na pojedinim graničnim prelazima ne postoje ni kancelarije niti osnovni uslovi za rad (Ilino brdo i Kula), a isti problemi postoje i u radu Veterinarske inspekcije.

Takođe, ova inspekcija vrši nadzor i po zahtjevu Fitosanitarne uprave i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, a zadužena je i za monitoring na pesticide, nitrate, nematode, prisustvo kadmijuma u zemljištu i druge poslove. Imajući u vidu opisani obim posla, postojeći broj fitosanitarnih inspektora nije dovoljan, zbog čega je prijedlogom novog akta o sistematizaciji predviđeno povećanje broja, što će riješiti problem administrativnih kapaciteta ove inspekcije.

Poljoprivredna inspekcija

(sistematizovano 9/popunjeno 6)

Pravni okvir u ovoj oblasti nije konzistentan, sveobuhvatan niti omogućava operativan nadzor nad njegovom primjenom, a poseban problem predstavlja nedostatak velikog broja podzakonskih akata, što utiče na efikasnost inspeksijskog nadzora (resorno ministarstvo nije donijelo nijedan podzakonski akt za sprovođenje Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju).

Takođe, odredbe u većem broju zakona ne sadrže ovlašćenja inspektora za preduzimanje mjera, iako su utvrđene određene nepravilnosti (npr. u nadležnostima povjerenim Agrobudžetom nije propisana mogućnost preduzimanja mjera u slučaju nepoštovanja pravila korišćenja tih sredstava, uzurpacije državnog zemljišta, itd). Osim toga, postoje kolizije između odredbi pojedinih propisa koji uređuju ovu oblast, što za posljedicu može imati sukob nadležnosti sa Veterinarskom, odnosno Zdravstveno - sanitarnom inspekcijom

Treba ukazati da problemi, osim u zakonodavstvu, postoje i u praksi, a posebno u pogledu dokazivosti određenih prekršaja (npr. pojedini ugostitelji i fizička lica, koja vrše promet vina i rakija, proizvode iz domaće radinosti stavljaju u originalnu ambalažu registrovanih proizvođača).

Takođe, treba naglasiti da je, u vrijeme zabrane izlova i prometa ribe iz Skadarskog jezera, Zakon o slatkovodnom ribarstvu, bez asistencije policije i njihovog autoriteta, faktički neprimenljiv. Ribari – krivolovci, a i prodavci ribe često su veoma agresivni i ugrožavaju bezbjednost inspektora. Kontrola primjene ovog zakona podrazumijeva aktivnosti inspekcije na nepristupačnim mestima i često bez odgovarajuće opreme.

U cilju pokrivenosti pojedinih opština nadzorom iz ove oblasti, prijedlogom novog akta o sistematizaciji predviđeno je povećanje broja inspektora.

Inspekcija za morsko ribarstvo

(sistematizovano 4/popunjeno 3)

Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi, nad kojim ova inspekcija vrši nadzor, nije u potpunosti usklađen sa EU regulativom, a nedostaje i veliki broj podzakonskih akata.

Navedeni zakon propisuje obavezu postojanja mjesta za iskrcaj ribe, mjesta prve prodaje i registar trgovaca ribom, što još uvijek nije ustanovljeno, zbog čega se prekida lanac sljedljivosti u kontroli ulova, izlova i prodaje ribe, te je neophodno hitno donošenje podzakonskog akta.

Osim navedenog, i u dijelu marikulture inspektorima je otežan nadzor, jer resorno ministarstvo još uvijek ne daje saglasnosti, niti rješenja za rad brojnim mušljarama i bazenima za uzgoj morske ribe.

Prijedlogom novog akta o sistematizaciji predviđeno je otvaranje novih radnih mjesta za inspektore morskog ribarstva, što je i jedan od uslova za otvaranje pregovora za Poglavlje 13.

Šumarska inspekcija

(sistematizovano 11/popunjeno 10)

U toku je postupak izrade izmjena i dopuna Zakona o šumama, pa je Uprava, na osnovu dosadašnjeg iskustva, dala sugestije, posebno u dijelu kaznenih odredbi, jer za pojedine nepravilnosti nijesu propisane sankcije (npr. kada se propusti odnose na Upravu za šume i korisnike šuma-koncesionare), kao i u pogledu proširenja ovlašćenja inspektora u segmentu kontrole prometa šumskih sortimenata od šume do krajnjeg korisnika, kontroeu postrojenja za primarnu preradu drveta (pilane), kontrole doznake stabala i dr.

Treba ukazati da resorno ministarstvo nije donijelo sva podzakonska akta za sprovođenje ovog zakona.

Ova inspekcija se susrijeće sa problemima u vezi sa skladištenjem i čuvanjem privremeno oduzetih predmeta i stvari (šumski sortimenti), koji potiču od bespravnih radnji. Naime, Uprava za imovinu trebalo je da u svakoj opštini, a pogotovo u Podgorici, odredi lokacije

na kojima će se lagerovati oduzeta roba do okončanja sudskog postupka (to u praksi znači da prilikom zapljene šumskih sortimenata, inspektor nema mjesto, odnosno lokaciju koja je ograđena čuvarskom službom za lagerovanje, pa u praksi može samo da podnese prijavu, ali ne i privremenu mjeru oduzimanja).

U oblasti Zakona o lovstvu propisano je da resorno ministarstvo putem javnog oglasa pravnim licima dodjeljuje lovišta na korišćenje (na 10 godina), a trenutno ministarstvo dodjeljuje lovišta postojećim lovačkim društvima na korišćenje na godinu, pri čemu ista nijesu stručno osposobljena, pojedina nemaju ni lovočuvarsku službu ili su organizovani na volonterskoj bazi, što ovoj inspekciji otežava nadzor.

Inspekcija za građevinarstvo

(sistematizovano 6/popunjeno 3)

U Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata postoji neusaglašenost između propisanih ovlašćenja, s jedne strane, i upravnih mjera i radnji koje inspektor za građevinarstvo izriče, s druge strane, zbog čega je predložena izmjena ovog zakona u smislu da se za propisana ovlašćenja utvrde i odgovarajuće mjere.

Polazeći od brojnih ovlašćenja koje ima ova inspekcije, ključni problem u radu je nedovoljan broj inspektora, budući da svega tri inspektora obavljaju inspeksijski nadzor na teritoriji Crne Gore. S obzirom na broj podnijetih inicijativa, zahtjeva istažnih i sudskih organa, sa tri inspektora je apsolutno nemoguće izvršiti pravovremen i efikasan inspeksijski nadzor. Neblagovremeno postupanje po prijavama građenja i kasno utvrđivanje odstupanja od projektom predviđenih radova mogu usloviti donošenje rješenja o zabrani građenja, odnosno rušenju u odmakloj fazi građenja, kada je izvršenje tih rješenja složeno i iziskuje velika materijalna sredstva.

Na ovaj problem je ukazano i u Akcionim planom za poglavlje 23 (II dio- borba protiv korupcije), a nesporno je da bi se sa većim brojem inspektora efikasnije djelovalo na suprimaciju sive ekonomije, zbog čega smo u prijedlogu novog akta o sistematizaciji predvidjeli povećanje broja inspektora.

Napominjemo da, ni poslije urgencije, od Ministarstva finansija nijesmo dobili saglasnost za popunu tri sistematizovana radna mjesta inspektora za građevinarstvo, predviđena važećim aktom o sistematizaciji.

Inspekcija zaštite prostora

(sistematizovano 18/popunjeno 18)

U cilju efikasnijeg rada ove ispekcije Uprava je inicirala izmjene i dopune Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata u dijelu koji se odnosi na ovlašćenje inspektora da vrši nadzor i preduzima mjere samo u fazi građenja, a ne i kada je objekat izgrađen. Zbog pravnog tumačenja drugostepenog organa i sudova da se ovlašćenja inspektora vezuje samo za fazu građenja, predložili smo da se precizno normira i ovlašćenje inspektora da utvrđuje da li već sagrađeni objekti posjeduju građevinsku dozvolu.

Takođe, ocjenjujemo da mjeru koju ovaj zakon propisuje, a koja se odnosi na vraćanje prostora u prvobitno stanje treba dodatno problematizovati.

Imajući u vidu da bespravna gradnja trajno mijenja i uništava prostor i direktno smanjuje sadašnje i buduće razvojne mogućnosti, te činjenicu da je u Crnoj Gori evidentno građenje objekata bez građevinske dozvole (o čemu svjedoči i veliki broj inicijativa građana), a što umnogome prevazilazi postojeće kadrovske kapacitete ove inspekcije, neophodno je povećanje broja izvršilaca. Tim prije što ova inspekcija trenutno vrši nadzor i nad primjenom Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada.

Budući da, kako smo već naveli, Inspekcija zaštite prostora vrši nadzor i u oblasti stanovanja, potrebna je popuna upražnjenih radnih mjesta inspektora za stanovanje, ali i dalje kadrovsko jačanje ove inspekcije, što je predviđeno novim prijedlogom akta o sistematizaciji.

Inspekcija za urbanizam

(sistematizovano 6/popunjeno 5)

Kada ustanovi da su idejni, odnosno glavni projekat na osnovu kojih je izdata građevinska dozvola izrađeni suprotno planskom dokumentu i/ili urbanističko-tehničkim uslovima, urbanistički inspektor je, shodno ovlašćenjima iz Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, dužan da predloži organu uprave, odnosno organu lokalne uprave da poništi rješenje o izdavanju građevinske dozvole.

Predmetna mjera je pravno nedjelotvorna i nesvrsishodna budući da prijedlozi inspektora za poništaj građevinske dozvole proizvode pravno dejstvo samo do konačnosti, odnosno pravosnažnosti rješenja, dok nakon toga drugostepeni organ iste odbija/odbacuje jer ova mjera nema karakter vanrednog pravnog sredstva u smislu odredaba Zakonom o opštem upravnom postupku.

Polazeći od prethodnog, a imajući u vidu značaj regulisanja ovog pitanja, Uprava je inicirala izmjenu i dopunu ovog zakona.

S obzirom na veliki broj inicijativa koje se odnose na kontrolu izdatih građevinskih dozvola u odnosu na planska dokumenta, te činjenicu da predmetne kontrole, zbog svoje složenosti i kompleksnosti, traju duži vremenski period, prijedlogom novog akta o sistematizaciji predvidjeli smo povećanje broja inspektora za urbanizam.

Ekološka inspekcija

(sistematizovano 8/popunjeno 7)

U nadzoru nad primjenom Zakona o zaštiti prirode, Ekološka inspekcija se susreće sa brojnim problemima (neophodnost revizije kategorije "rezervat prirodnog predjela" budući da ista nije predviđena zakonom, neutvrđenost administrativnih granica zaštićenih prirodnih dobara, nepostojanje propisanih uslova za predaju oduzetih divljih vrsta životinja, nepostojanje katastra speleoloških objekata, itd).

U pogledu Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, treba ukazati na slučajeve izdavanja ekološke saglasnosti mimo propisane procedure, što otežava inspekcijski nadzor.

Puna primjena Zakona o upravljanju otpadom je onemogućena zbog neposjedovanja odgovarajuće infrastrukture.

Zakon o hemikalijama je neophodno mijenjati kako bi se stvorili optimalni uslovi za primjenu istog.

Za efikasan inspekcijski nadzor, posebno nad primjenom Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o hemikalijama, neophodno je jačanje administrativnih kapaciteta, što je predviđeno prijedlogom novog akta o sistematizaciji.

Inspekcija za vode

(sistematizovano 5/popunjeno 2)

Ocjenjujemo da je u cilju kvalitetnije kontrole eksploatacije rječnih nanosa potrebno obezbijediti uslove za organizovanje službe čuvara vodotoka (eko rendžera) u okviru Uprave za vode, koja bi bila prisutna na terenu i izdavala koncesionaru otpremnice za materijal izvađen iz vodotoka. Takođe, u rješavanje ovog problema trebalo bi uključiti i Upravu policije (saobraćajna policija), koja bi kontrolisala transportnu dokumentaciju za mineralnu sirovinu u prevozu.

Imajući u vidu da se sa postojećim brojem inspektora (2) ne može obezbijediti efikasan nadzor u ovoj oblasti, na šta ukazuje i izvještaj Državne revizorske institucije, prijedlogom novog akta o sistematizaciji predvidjeli smo povećanje broja inspektora za vode.

8. Ostale aktivnosti

U Upravi se realizuju i poslovi koji se odnose na razmjenu informacija o opasnim proizvodima u okviru Nacionalnog sistema za razmjenu informacija o opasnim proizvodima, uključujući i regionalnu mrežu za razmjenu tih, kao i drugih informacija važnih za tržišni nadzor, te upravljanje Centralnim informacionim sistemom za prijem i praćenje žalbi potrošača. Kontakt tačka u ovim sistemima je Tržišna inspekcija, a članovi sistema su i ostale inspekcije Uprave koje su nadležne za nadzor nad tržištem (12) i zaštitu potrošača (15), ali i drugi nadležni organi i institucije. Podacima koji se prate preko ovih sistema zainteresovana javnost može pristupiti preko već pomenutog portala www.potrosac.me.

Pored navedenog, Tržišna inspekcija, u skladu sa Zakonom o unutrašnjoj trgovini vodi registar prijava djelatnosti trgovine. Takođe, Zdravstveno-sanitarna inspekcija izdaje rješenja o ispunjenosti higijensko-sanitarnih uslova za rad objekata (kada je to propisano zakonom), dok je Veterinarska inspekcija član komisije za pregled ispunjenosti minimalno-tehničkih uslova za obavljanje djelatnosti objekata za preradu i promet proizvoda životinjskog porijekla.

Učešće u sprovođenju strategija i akcionih planova

Za sprovođenje Strategije tržišnog nadzora Vlada je imenovala Koordinaciono tijelo za tržišni nadzor, kojim rukovodi predstavnik Uprave, a čiji su članovi pojedine inspekcije Uprave, Uprava carina i Ministarstvo ekonomije (Sektor za infrastrukturu kvaliteta).

Uprava je u prethodnom periodu predsjedavala međuresorskoj komisiji za praćenje realizacije Nacionalnog programa zaštite potrošača (2012-2015), koja je ovih dana, ustupila mjesto Savjetu za zaštitu potrošača, čiji član je i predstavnik Uprave.

Takođe, predstavnici Uprave su članovi timova za realizaciju: Akcionog plana za suzbijanje sive ekonomije, Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2013-2015, Akcionog plana za poglavlja 23 i 24, Nacionalnog Akcionog plana za borbu protiv bespravnih aktivnosti u šumarstvu (2009-2013), Nacionalne strategije upravljanja čvrstim otpadom i lokalnih planova upravljanja čvrstim otpadom, Strategije zaštite intelektualne svojine, Partnerstva otvorenih vlada itd. Osim toga, Uprava je i član Koordinacionog tijela Savjeta za praćenje turističkog razvoja i pripremu i praćenje turističkih sezona, Savjeta za vladavinu prava, Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, Međuresorske komisije za sprovođenje strategije integrisanog upravljanja granicom i akcionog plana za njeno sprovođenje. Uprava je dio tima za izradu Strategije slobodnog kretanja robe.

Učešće u projektima

Uprava je, preko inspekcija u svom sastavu, naslijedila jedan broj projekata podrške i nastavila njihovu realizaciju.

IPA 2009 - Projekat „Harmonizacija i implementacija zakonske regulative iz nadzorne oblasti Inspekcije rada i zaštite na radu sa EU *acquis-em*“ (maj 2012 - decembar 2013)/ Inspekcija rada.

IPA 2010

- Projekat „Zaštita potrošača i tržišni nadzor“ (mart 2012 - avgust 2013)/Tržišna inspekcija;
- „Jačanje administrativnih kapaciteta Fitosanitarne uprave Crne Gore“ (2012 - 2013)/ Fitosanitarna inspekcija;
- „Podrška za izgradnju kapaciteta u sektoru šumarstva“ (mart 2011 - septembar 2013) / Šumarska inspekcija.

Regionalna IPA 2011 - „Infrastruktura kvaliteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske“, (avgust 2011 - februar 2014)/ Tržišna inspekcija.

Regionalni projekat (Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Evropu /ORF/ - Fond za promociju spoljne trgovine)

- Projekat „Saradnja organa tržišnog nadzora zemalja Jugoistočne Evrope“ (februar 2012 - februar 2013)/ Tržišna inspekcija;
- Projekat „Poboljšanje koordinacije institucija za nadzor nad tržištem u cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti“ (jun 2013 - februar 2015)/ Tržišna inspekcija.

LAMP projekat (projekat zemljišne administracije i upravljanja) – u okviru kojeg je predviđena izrada informacionog sistema koji će pratiti rad Urbanističke, Građevinske i Inspekcije zaštite prostora. Tender za izradu ovog sistema je u toku.

Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore (2013-2014) - Evropski pokret u Crnoj Gori i Slovačka asocijacija za spoljnu politiku su, uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i učešće Vlade i Skupštine Crne Gore, u 2013. godini organizovali tri sesije na području „Zaštita potrošača i zdravlja“ (Poglavlje 28). Prva sesija bila je posvećena nepoštenoj poslovnoj praksi i zaštiti potrošača, druga se odnosila na kolektivne tužbe za zaštitu prava potrošača (upravne i sudske zabrane), a treća na zaštitu prava pacijenata u prekograničnoj saradnji. Kopredsjedavajući pomenute grupe je predstavnik Uprave, a članovi su predstavnici nekoliko njenih inspekcija.

Škola ekološkog aktivizma – ovaj projekat sprovodili su Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) - Misija u Crnoj Gori i Ekološki pokret „Ozon“, u kome je učestvovala Ekološka inspekcija.

Projekat "Budi odgovoran" obuhvata uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije (otpočeo je decembra 2013. godine). Projekat podrazumijeva aktivnosti Uprave, Poreske uprave i tima „Budi odgovoran“, preko čijeg se veb sajta primaju inicijative građana. Ovim projektom objedinjeni su stručni, tehnički i kadrovski kapaciteti civilnog sektora i nadležnih državnih organa i istim se doprinosi podizanju nivoa svijesti o značaju društvene odgovornosti.

IPA2 (za 2014. godinu) - u skladu sa „Strateškim dokumentom Crne Gore do 2020.godine“, Uprava je (preko Ministarstva ekonomije, kao resornog za tu oblast) aplicirala za Sektor 6 - Razvoj privatnog sektora, konkurentnost i inovacije, i to za sljedeće projekte:

- „Jačanje kapaciteta za sprovođenje zakonodavstva o jedinstvenom evropskom tržištu“ (1,6 miliona eura) i
- „Opremanje i obuka inspektora za izvršenje preliminarnih testova odnosno ispitivanja proizvoda - procjena rizika“ (0,2 miliona eura)

Uprava je uključena u realizaciju određenih projekata pod pokroviteljstvom međunarodnih subjekata kroz jedan broj memoranduma o saradnji:

- Projekat Centra za građansko obrazovanje „Inspekcijom protiv korupcije“, povodom koga je Uprava sa ovom NVO zaključila Protokol o saradnji, realizuje se uz podršku Programa krivičnog prava za civilno društvo (The Criminal Justice Civil Society program), koga finansira američki Stejt dipartment;

- Svrha Memoranduma o saradnji zaključenog između Centra za monitoring i istraživanje (CeMI) i Uprave jeste razmjena informacija i saradnja na implementaciji projekta „Monitoring upravnih postupaka u oblasti prostornog planiranja i izgradnje“, koji se realizuje uz podršku Ambasade Kraljevine Norveške.

Evropska integracija

Predstavnici Uprave su, kroz učešće u radnim grupama za određeni broj pregovaračkih poglavlja, dio pregovaračkog tima u procesu evropske integracije Crne Gore, tako da je uključena u pregovaračka poglavlja: Poglavlje 1 – Sloboda kretanja robe, Poglavlje 2 – Sloboda kretanja radnika, Poglavlje 3 – Pravo osnivanja preduzeća, Poglavlje 5 – Javne nabavke, Poglavlje 7– Pravo intelektualne svojine, Poglavlje 10 – Informatičko društvo i mediji, Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, Poglavlje 12 – Bezbjednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor, Poglavlje 13 – Ribarstvo, Poglavlje 15 – Energetika, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, Poglavlje 27 – Životna sredina, Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja (šef ove radne grupe je predstavnik Uprave) i Poglavlje 32 – Finansijski nadzor.

Zbog činjenice da se fokus analize spremnosti Crne Gore za punopravno članstvo u EU sve više prenosi sa usklađivanja zakonodavstva na implementaciju istog, učešće predstavnika Uprave u pregovaračkom procesu postaje sve značajnije.

Uprava je bila uključena i u pripremu Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2014-2018.

Saradnja

Svjesna značaja saradnje sa NVO sektorom, asocijacijama privrednika, kao i organima i institucijama, Uprava je zaključila memorandume o saradnji sa Centrom za građansko obrazovanje, Centrom za monitoring i istraživanje, Institutom računovođa i revizora Crne Gore, Institutom sertifikovanih računovođa Crne Gore, Unijom poslodavaca Crne Gore, Upravom carina, Agencijom za lijekove i medicinska sredstva, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Javnim preduzećem za upravljanje morskim dobrom i JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, dok je u izgledu i potpisivanje protokola sa mađarskim nacionalnim organom za zaštitu potrošača.

Takođe, ostvarena je dobra saradnja i sa drugim NVO i asocijacijama privrednika te medijima, kao i nadležnim organima drugih zemalja i međunarodnim organizacijama.

9. Zaključne napomene

Polazeći od ambicije da ne bude puki zbir inspekcija koje su ranije ostvarivale nadležnosti u ministarstvima i drugim državnim organima, strateško opredeljenje Uprave je uspostavljanje kohezivnih modela djelovanja inspekcija u cilju daljeg jačanja inspeksijskog nadzora.

Objedinjavanje inspekcija omogućilo je da se identifikuju svi problemi u vezi sa vršenjem inspekcijskog nadzora koji se odnose na pravni okvir i stručnost inspektorskog kadra. Na prepoznatim nedostacima i kvalitetima koje su inspekcije sa sobom donijele u Upravu, korigovani su postojeći i uspostavljeni novi metodi i načini organizacije inspekcijskog nadzora, sa punom sviješću da primjena zakona u ovoj fazi evropske integracije Crne Gore sve više dobija na značaju.

Metode i organizacija nadzora koje se primjenjuju u Upravi omogućile su bolje planiranje i praćenje rada inspektora, brže postupanje po inicijativama građana (lakše se identifikuje nadležna inspekcija za postupanje), standardizovanje procedura, ujednačavanje primjene zakona i kaznene politike, kvalitetnije izvještavanje te analiziranje stanja u oblastima nadzora. Uz to, profilisanje inspektorskog kadra na postulatima etičkog, profesionalog i odgovornog postupanja kontinuirana je aktivnost Uprave.

Centralizovanje inspekcijskog nadzora omogućilo je organizovanje zajedničkih kontrola kojima se postižu višestruki efekti počev od bolje iskorišćenosti resursa, preko manje opterećenosti subjekta kontrole, do povećanje kvaliteta kontrola zbog kompleksnosti i sljedljivosti inspekcijskog nadzora.

Rizik različitog tumačenja zakona koji je u nekim oblastima uslovljen nedostatnim formulacijama odredbi i nedostatkom podzakonskih akata, u Upravi je ublažen, odnosno otklonjen logističkom podrškom koja se inspekcijama sada pruža sa jednog mjesta, što omogućava konzistentnu primjenu propisa. Upravo ta konzistentnost daje autoritativnost redefinisanim konceptu inspekcijskog nadzora, čime Uprava postaje ravnopravan partner u spovođenju Vladinih strateških opredjeljena.

U dosadašnjem radu akcenat je dat na preventivno djelovanje inspekcija (osim kada se radi o upornom i grubom kršenju propisa) i otvorenost prema javnosti, a sve u cilju podizanja svijesti o važnosti poštovanja propisa, nivoa društvene odgovornosti, smanjenja biznis barijera iz aspekta inspekcijskog nadzora. Sve navedeno u funkciji je unapređenja poslovnog i životnog ambijenta u Crnoj Gori.

Ostvarivanje strateških ciljeva Uprave zahtijeva, pored kadrovskog jačanja, i dalje ulaganje u tehničko i informaciono unapređivanje rada, kao i značajnija finansijska sredstva koja će omogućiti funkcionisanje inspekcija po evropskim metodama i pravilima rada.

Sa svega navedenog, za dalji razvoj Uprave neophodna je nepodijeljena podrška Vlade i resornih ministarstava, pa u tom dijelu izražavamo očekivanje da će se Ministarstvo finansija afirmativno odnijeti prema prijedlogu novoga akta o sistematizaciji Uprave i budžetu koji se priprema za 2015. godinu. Takođe, očekujemo da će ministarstva u svoju zakonodavnu aktivnost na pravi način uključiti i Upravu, te da će, bez daljeg odgađanja, donijeti nedostajuća podzakonska akta, bez kojih nije moguća sveobuhvatna primjena zakona, niti efektivan inspekcijski nadzor.

Može se konstatovati da je Uprava do sada dosta učinila na svom profilisanju u jedinstveni nadzorni organ, sa ciljem da zajedno sa drugim državnim organima, ali i građanima i asocijacijama privrednika doprinese ekonomskom i socijalnom razvoju Crne Gore na njenom putu ka Evropskoj uniji.

Na osnovu Programa pojačanog nadzora u turističkoj sezoni 2014. godine, direktor Uprave za inspekcijske poslove, na predlog šefa Koordinacionog tima za realizaciju navedenog programa, utvrđuje

DINAMIČKI PLAN AKTIVNOSTI KOORDINACIONOG TIMA ZA PRAĆENJE TURISTIČKE SEZONE 2014

UVODNE NAPOMENE

Programom pojačanog nadzora u turističkoj sezoni 2014. godine Uprave za inspekcijske poslove (u daljem tekstu: Uprava) predviđeno je da će realizaciju istog pratiti Koordinacioni tim za praćenje turističke sezone 2014 (u daljem tekstu: Koordinacioni tim) sastavljen od glavnih inspektora inspekcija koje su zadužene za pojačani inspekcijski nadzor u sezoni (Inspekcija za turizam, Tržišna inspekcija, Inspekcija rada, Zdravstveno-sanitarna inspekcija, Veterinarska inspekcija, Inspekcija za morsko ribarstvo i Inspekcija za zaštitu prostora), kao i koordinatora po opštinama.

Za šefa Koordinacionog tima određena je Nada Đurđić, glavni tržišni inspektor, a sjedište Koordinacionog tima je u Budvi.

Dinamički plan sadrži aktivnosti koje će se realizovati u šest primorskih opština: Ulcinj, Bar, Budva, Kotor, Tivat i Herceg Novi, kao i u planinskim turističkim centrima: Kolašin i Žabljak. Istim se razrađuju pravila rada i ponašanja, organizacija i koordinacija aktivnosti (uključujući i izvještavanje), plan aktivnosti, raspored inspektora, kao i saradnja sa drugim nadležnim organima i institucijama.

PRAVILA RADA I PONAŠANJA

Pravila rada

- pojačani nadzor će se sprovoditi kontinuirano od strane domicilnih i angažovanih inspektora;
- u primorskim opštinama će se obezbijediti 15-dnevna razmjena angažovanih inspektora;
- u planinskim turističkim centrima će se povremeno angažovati ekipe inspektora (nedjeljno, češće po potrebi);
- radno vrijeme je cjelodnevno (uključujući i noćni rad po potrebi), rad u dane vikenda i državnih praznika;
- izuzetno od prethodnog stava, za angažovane inspektore obezbijediće se jedan dan nedjeljnog odmora, a domicilni inspektori neće raditi vikendom, osim, ako po predlogu koordinatora, takav nalog izda šef Koordinacionog tima;

- angažovani inspektori su dužni da blagovremeno (najkasnije noć uoči početka svoje smjene) dođu u mjesto rada, kako bi se već prvog radnog dana svoje smjene punim kapacitetom uključili u planirane aktivnosti;
- broj inspekcijskih pregleda (koji ne uključuje kontrolne preglede) po angažovanom inspektoru je najmanje tri do pet dnevno dnevno (zavisno od predmeta nadzora), a za domicilne inspektore od dva do četiri.
- Inspektor je dužan da:
 - okonča postupak inspekcijskog pregleda u što kraćem roku;
 - u slučaju da nije okončao predmet u toku svoje smjene, dužan je da sa istim upozna koordinatora i glavnog inspektora, koji će obezbijediti okončanje predmetnog postupka u što kraćem roku;
 - izvrši sprovođenje hitnog prekršajnog postupka za prekršioce – nerezidente;
 - u toku dana, a najkasnije narednog dana (do 15 časova), izdati prekršajni nalog dostavi nadležnoj službi Uprave (kontakt osoba: Dragana Borović) radi unosa u sistem praćenja novčanih kazni;
 - učestvuje u zajedničkom inspekcijskom pregledu po nalogu koordinatora;
 - prioritetno postupa po inicijativama koje su mu dodijeljene, posebno po žalbama gostiju na kvalitet usluge (rok 24 časa).

Pravila ponašanja

U sprovođenju inspekcijskog nadzora, inspektori su dužni, pored propisa koji uređuju postupak inspekcijskog nadzora i drugih propisa, poštovati i pravila Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, kodeks odijevanja poslovnih ljudi, uz primjenu dobre prakse u saradnji sa strankama, kolegama i predstavnicima organa sa kojima sarađuju.

Inspektor je dužan da poštuje utvrđena pravila rada i ponašanja, a nepridržavanje istih povlači disciplinsku odgovornost, pa se zadužuju koordinatori da prate poštovanje navedenih pravila od strane inspektora, te da u saradnji sa šefom Koordinacionog tima, iniciraju pokretanje postupka odgovornosti.

ORGANIZACIJA I KOORDINACIJA AKTIVNOSTI

Šef Koordinacionog tima ostvarivaće svakodnevnu komunikaciju sa koordinatorima i, zajedno sa njima, učestvovati u radu lokalnih koordinacionih tijela, po pojedinim opštinama, u cilju sveobuhvatnog sagledavanja stanja na terenu, rješavanja prioriternih problema i realizacije ukupnih planiranih aktivnosti.

Koordinatori će postupati po nalogima i instrukcijama šefa Koordinacionog tima, vršiti raspored inspektora na terenu, formirati ekipe za zajedničko vršenje nadzora, svakodnevno izdavati naloge inspektorima, te održavati sastanke sa inspektorima u jutarnjim, a po potrebi, i večernjim časovima. Koordinator će dnevno informisati šefa Koordinacionog tima o rezultatima nadzora i stanju na području opštine za koju je zadužen.

Inspektori će vršiti inspekcijske preglede (pojedinačni ili zajednički) po planu aktivnosti i po nalogu koordinatora ili šefa Koordinacionog tima, koji uključuju i postupanje po inicijativama za inspekcijski nadzor.

Izveštavanje

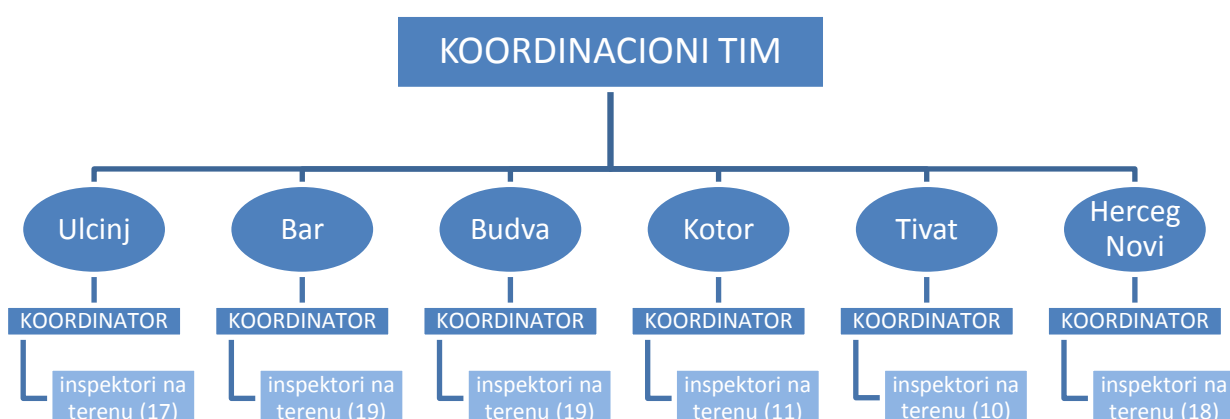
Inspektori će najkasnije do 9 ujutro unositi podatke o inspekcijskim pregledima koje su izvršili prethodnog dana. Tržišni i turistički inspektori unose podatke u aplikaciju *TRIS* odnosno *TURIS*, a ostali u aplikaciju *NADZOR*. Odsjek za informacione tehnologije objedinjava navedene podatke i dostavlja ih jednom nedjeljno, a po potrebi i češće: koordinatorima po opštinama (sumarni izvještaj za tu opštinu), šefu Koordinacionog tima, svim pomoćnicima i direktoru Uprave (sumarni izvještaj za cijelo područje nadzora, za pojedine opštine i po inspekcijama).

Postupanje po inicijativama

Sve inicijative pristigle u Upravu, koje se odnose na područje nadzora obuhvaćeno Dinamičkim planom aktivnosti Koordinacionog tima za praćenje turističke sezone 2014, nakon zavođenja, call centar Uprave šalje bez odlaganja šefu Koordinacionog tima, a primjerak sa oznakom „SEZONA“ se dostavlja menadžmentu Uprave kroz redovnu poštu.

Šef Koordinacionog tima pristigle inicijative, preko koordinatora, prosljeđuje u rad inspektorima. Inspektori bez odlaganja postupaju po inicijativama i obavještenje o izvršenom nadzoru dostavljaju podnosiocu inicijative (ako je poznat), koordinatoru, glavnom inspektoru, šefu Koordinacionog tima i call centru na e-mail: prijava@uip.gov.me, koji ih dostavlja arhivi Uprave na dalji postupak.

Radni sastanci Koordinacionog tima održavaće se jednom nedjeljno, a pored članova Koordinacionog tima, istima će, po pozivu, prisustvovati predstavnici komunalne policije i drugih organa lokalne uprave, Poreske uprave, Uprave policije, kao i drugih organa i institucija.



PREDMET NADZORA I PLAN AKTIVNOSTI

Predmet nadzora

Ispunjenost svih uslova (minimalno-tehnički uslovi, uslovi za izgradnju - postavljanje objekata privremenog karaktera, higijensko-sanitarni uslovi, kao i sljedljivost u postupanju sa hranom te posebni uslovi za promet određenih vrsta roba i pružanje određenih vrsta usluga) za vršenje djelatnosti turizma i ugostiteljstva, trgovine, zanatstva, zdravstvenih i drugih vrsta usluga, kao i proizvodnje kada je to propisano.

Suzbijanje sive ekonomije na tržištu robe i usluga (kontrola porijekla robe i evidencija prometa roba, posebno akciznih, izdavanje fiskalnih računa za prodatu robu i pruženu uslugu, uplata pazara).

Suzbijanje sive ekonomije na tržištu rada (zapošljavanje s posebnim akcentom na zapošljavanje nerezidenata, ostvarivanje prava zaposlenih), uključujući i zaštitu i zdravlje na radu.

Zaštita zdravlja, zaštita potrošača (ekonomski interesi i bezbjednost proizvoda na tržištu), zaštita životne sredine i prostora, zaštita prava intelektualne svojine itd.

Plan aktivnosti

M A J	
Aktivnosti	• Nadzor ispunjenosti uslova za vršenje djelatnosti, posebno kod objekata privremenog karaktera u zoni morskog dobra - pultovi, punktovi, panoi, tezge, ljetnje bašte ugostiteljskih objekata; • Nadzor izdavanja fiskalnih računa u ugostiteljstvu i trgovini, uključujući i kontrolu porijekla i evidenciju prometa robe; • Nadzor sanitarno-higijenskih uslova u objektima za kolektivni smještaj (hoteli, odmarališta, kampovi i sl.), posebno u onim za smještaj djece koja pohađaju "školu u prirodi"; • Nadzor u pogledu zapošljavanja, radnih odnosa i zaštite na radu, posebno na gradilištima; • Nadzor pružanja usluga raftinga; • Nadzor kod zakupaca kupališta. Inspektori će djelovati preventivno, naročito ako se ne radi o sivoj ekonomiji na tržištu roba i usluga, radu na crno i nepravilnostima kojima se ugrožava život i zdravlje ili imovina veće vrijednosti. Koordinatori će, shodno planiranim aktivnostima, organizovati zajedničke inspekcijske preglede. Koordinatori će obezbijediti saradnju sa komunalnom policijom u

	pogledu zajedničkog nadzora na javnim površinama, u cilju suzbijanja nelegalnog prometa robe i usluga iz nadležnosti inspekcija Uprave.
J U N	
Aktivnosti	• Nadzor ispunjenosti uslova za vršenje djelatnosti, posebno kod objekata privremenog karaktera u zoni morskog dobra (pultovi, punktovi, panoi, tezge, ljetnje bašte ugostiteljskih objekata), kao i izdavanje fiskalnih računa, utvrđivanje porijekla robe, zapošljavanje i dr; • Nadzor u ugostiteljstvu, trgovini i zanatstvu, s akcentom na ispunjenost uslova za vršenje djelatnosti, izdavanje fiskalnih računa, utvrđivanje porijekla robe, zapošljavanje i dr; • Nadzor prometa na malo mesa i ribe u svim objektima u kojima se vrši rukovanje hranom (obrada, priprema, uključujući odmrzavanje i zamrzavanje, skladištenje i posluživanje) na mjestu prodaje-ispоруke krajnjem potrošaču (ugostiteljski objekti i druga prodajna mjesta), posebno u pogledu deklarisanja, sledljivosti – porijekla, higijene tokom rukovanja, higijene zaposlenih i drugo, kao i nadzor u proizvodnim objektima i na zelenim pijacama; • Nadzor kupališta u pogledu ispunjenosti minimalno-tehničkih uslova, spasilačke službe, postavljanja uređaja i opreme, izdavanja fiskalnih računa za usluge plažnog mobilijara, oslobođenog dijela kupališta i dr; • Nadzor reklamnih panoa, punktova i pultova; • Nadzor turističkih agencija, turističkih vodiča (Budva i Kotor) i izletničkih programa; • Nadzor pružanja usluga raftinga i sportsko-avanturističkih usluga. Koordinatori će, shodno planiranim aktivnostima, organizovati zajedničke inspekcijske preglede. Koordinatori će obezbijediti saradnju sa komunalnom policijom u pogledu zajedničkog nadzora na javnim površinama, u cilju suzbijanja nelegalnog prometa robe i usluga iz nadležnosti inspekcija Uprave.
J U L I AVGUST	
Aktivnosti	• Nadzor u ugostiteljstvu, trgovini i zantstvu u pogledu ispunjenosti uslova za všenje djelatnosti, izdavanja fiskalnih računa, utvrđivanja porijekla robe, zapošljavanja i drugog, uključujući i predmetni nadzor u zoni morskog dobra; • Nadzor prometa na malo mesa i ribe u svim objektima u kojima se vrši rukovanje hranom (obrada, priprema, uključujući odmrzavanje i zamrzavanje, skladištenje i posluživanje) na mjestu prodaje-ispоруke krajnjem potrošaču (ugostiteljski objekti i druga prodajna mjesta), posebno u pogledu deklarisanja,

	sledljivosti – porijekla, higijene tokom rukovanja, higijene zaposlenih i drugo, kao i nadzor u proizvodnim objektima i na zelenim pijacama; • Nadzor kupališta u pogledu ispunjenosti minimalno-tehničkih uslova, spasilačke službe, postavljanja uređaja i opreme, izdavanja fiskalnih računa za usluge plažnog mobilijara, oslobođenog dijela kupališta i dr; • Nadzor hotela i dr. objekata sa većim smještajnim kapacitetima, s akcentom na evidenciju gostiju, zapošljavanje i poštovanje prava zaposlenih; • Nadzor privatnog smještaja i tzv. “diler a soba” u saradnji sa lokalnom inspekcijom; • Nadzor nautičkog turizma, s posebnim akcentom na iznajmljivanje plovni h objekata; • Nadzor pružanja usluga raftinga i sportsko-avanturističkih usluga; • Nadzor pružanja usluga rent-a -kar, parkinga; • Nadzor kampova u primorskim opštinama i u planinskim turističkim centrima; • Nadzor reklamnih panoa, punktova i pultova; • Nadzor turističkih vodiča, s akcentom na područje Budve i Kotora; • Nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite građanima (apoteke i zdravstvene ustanove); • Nadzor točenja alkoholnih pića maloljetnicima, • Zajedničke aktivnosti s komunalnom policijom u noćnim časovima u vezi sa problemom buke; • Nadzor privremenih ugostiteljskih objekata, plovni h objekata i plaža na Skadarskom jezeru. Koordinatori će, shodno planiranim aktivnostima, organizovati zajedničke inspekcijske preglede. Koordinatori će obezbijediti saradnju sa komunalnom policijom u pogledu zajedničkog nadzora na javnim površinama, u cilju suzbijanja nelegalnog prometea robe i usluga iz nadležnosti inspekcija Uprave.
SEPTEMBAR	
Aktivnosti	• Nadzor hotela s akcentom na evidenciju gostiju i dostavljanje izvještaja o turističkom prometu; • Nadzor higijensko-sanitarnih uslova kod objekata koji pružaju usluge smještaja za vrijeme đ ačkih ekskurzija; • Nadzor privremenih ugostiteljskih objekata u dijelu produženja

	odobrenja za rad; - Nadzor u ugostiteljstvu i trgovini u pogledu izdavanja fiskalnih računa (uključujući i kontrolu porijekla i evidenciju prometa robe) i zapošljavanja, radnih odnosa i zaštite na radu; - Nadzor pružanja usluga raftinga. Koordinatori će, shodno planiranim aktivnostima, organizovati zajedničke inspekcijske preglede.
--	--

RASPORED INSPEKTORA PO OPŠTINAMA

Planirane aktivnosti sprovodiće se u periodu 1.05 - 15. 09. 2014.godine, s tim što će u periodu 1-15. maja biti angažovana samo Turistička inspekcija tako što će pojačani inspekcijski nadzor sprovoditi putem mobilnih ekipa.

OPŠTINA	REJON	INSPEKCIJA – broj inspektora (domicilni + angažovani)
ULCINJ	Mala plaža, Kruče, Centar	Turistička: 3 (2+1); Tržišna: 4 (2+2); Inspekcija rada: 3 (1+2); Zdravstveno-sanitarna: 3 (1 + 2); Inspekcija zaštite prostora: 2 angažovana; Veterinarska: 1 domicilni + 1 angažovani od 1.07. do 30.07; Inspekcija za morsko ribarstvo (vidi Bar).
	Port Milena, Štoju	
	Velika plaža	
	Ada Bojana	
BAR	Čanj	Turistička: 3 (1+2); Tržišna: 5 (3+2); Inspekcija rada: 3 (1+2); Zdravstveno-sanitarna: 4 (2 + 2); Inspekcija zaštite prostora: 2 (1+1); Veterinarska: 1 domicilni;
	Centar, Šušanj	

OPŠTINA	REJON	INSPEKCIJA – broj inspektora (domicilni + angažovani)
	Sutomore	Inspekcija za morsko ribarstvo: 1 domicilni koji pokriva i Ulcinj.
	Veliki Pijesak, Utjeha	
BUDVA	Petrovac	Turistička: 4 (2+2); Tržišna: 5 (2 + 3);
	Sv.Stefan, Bečići, Rafailovići	Inspekcija rada: 3 (1+2); Zdravstveno-sanitarna: 3 (1 + 2);
	Stari Grad	Inspekcija zaštite prostora: 2 (1+1); Veterinarska: 1 domicilni;
	Jaz, dio Lastve Grbaljske	Inspekcija za morsko ribarstvo (vidi Kotor).
TIVAT	Centar, Gradiošnica	Turistička: 1 domicilni; Tržišna: 2 (1 + 1);
	Krašići, Radovići	Inspekcija rada: 2 (1+1) ; Inspekcija zaštite prostora: 2 (1+1); Zdravstveno-sanitarna: 2 domicilna;
	Seljanovo, Donja Lastva	Veterinarska: 1 domicilni; Inspekcija za morsko ribarstvo (vidi Kotor).
KOTOR	Stari grad, Radanovići,	Turistička: 1 domicilni; Tržišna: 3 (1 + 2);
	Prčanj, Stoliv, Muo	Inspekcija rada: 2 (1+1); Inspekcija zaštite prostora: 1 angažovani; Zdravstveno-sanitarna: 2 (1 + 1); Veterinarska: 1 angažovani od 1.07. do 30.07, koji pokriva i Tivat;
	Dobrota, Perast, Risan, Morinj	Inspekcija za morsko ribarstvo: 1 domicilni koji pokriva i Tivat i Budvu.
HERCEG NOVI	Centar	Turistička: 2 (1+1); Tržišna: 4 (2 + 2);
	Kamenari, Bijela	Inspekcija rada: 3 (1+2); Zdravstveno-sanitarna: 3 (2 + 1);

OPŠTINA	REJON	INSPEKCIJA – broj inspektora (domicilni + angažovani)
	Baošići, Ćenovići, Kumbor, Zelenika, Meljine	Inspekcija zaštite prostora: 2 (1+1); Veterinarska: 1 domicilni koji pokriva i Kotor i Tivat + 1 angažovani od 01.07 do 30.07; Inspekcija za morsko ribarstvo: 1 domicilni koji pokriva i Tivat; Poljoprivredna: 1 angažovani od 15.06;

Napomena:

Zbog pojačane kontrole zdravstvenih ustanova, od 1. jula biće dodatno angažovan i jedan zdravstveni inspektor za područje Budve, Kotora i Herceg Novog.

Veterinarska inspekcija: najmanje dva puta mjesečno (po potrebi i češće) organizovaće se kontrole sa po tri ekipe od po dva inspektora u svim primorskim opštinama (nije potrebno obezbjeđivati smještaj).

SARADNJA SA DRUGIM ORGANIMA

U realizaciji planiranih aktivnosti Koordinacioni tim će sarađivati sa Poreskom upravom, Upravom policije, komunalnom policijom i drugim nadležnim organima lokalne uprave, Ministarstvom održivog razvoja i turizma i drugim resornim ministarstvima, Javnim preduzećem za upravljanje morskim dobrom, Upravom carina, Zavodom za zapošljavanje, Upravom pomorske sigurnosti – Lučka kapetanija, područnim organima za prekršaje, Nacionalnom turističkom organizacijom, Crnogorskim turističkim udruženjem, lokalnim turističkim organizacijama, Privrednom komorom, drugim asocijacijama privrednika i dr.