



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"
Stevana Vukomanovića Čike 32
21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎
pop.udruzenje@gmail.com ✉
www.pop.org.rs 🌐

Шаље:
Удружење "ПОП - подршка, образовање, право"
Стевана Вукомановића Чике 32
21000 Нови Сад

Прима:
Република Србија
Министарство државне управе и локалне самоуправе
УПРАВНИ ИНСПЕКТОРАТ
Дечанска 8
11000 Београд
upravni.inspektorat@mduls.gov.rs

Нови Сад, 09.11.2023.

ПРЕДМЕТ: Иницијатива за ванредни инспекцијски надзор Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (кршење закона који регулишу прецесе измена и допуна закона)

Поштовани/а,

У складу са члановима 18., 22. и 36. Закона о управној инспекцији ("Службени гласник РС" број 87/2011), а у циљу обезбеђивања поштовања начела законитости у раду државних органа и заштите јавног интереса, удружење "ПОП - подршка, образовање, право" овим путем Управном инспекторату подноси:

- **Иницијативу за ванредни инспекцијски надзор** Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде како би се отклониле уочене неправилности у раду овог државног органа у примени прописа у управном поступку и прописа о државној управи.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарка пољопривреде, шумарства и водопривреде Јелена Танасковић дана 17.02.2023. године донела је Решење о формирању Радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња број 119-01-64/2022-09, као и Решење о допуни Решења о формирању Радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња број 119-01-64/2023-09 од 23.2.2023. године.

Наше удружење имало је најпре неформални увид у Решење од 17.2.2023. будући да је текст Решења био доступан на друштвеним мрежама, па смо на овај начин информисани да је једна чланица нашег удружења предметним Решењем именована у састав Радне групе.

Због тога, затражили смо од Министарства информације да ли је министарка пољопривреде, шумарства и водопривреде донела дана 17.2.2023. Решење о формирању Радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња, као и да ли је био расписан



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"
Stevana Vukomanovića Čike 32
21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎
pop.udruzenje@gmail.com ✉
www.pop.org.rs 🌐

Јавни позив за учешће представника и представница организација цивилног друштва за учешће у раду Радне групе. (у прилогу).

Надлежно Министарство упутило нам је одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја тек 27. марта, потврдивши том приликом да је министарка пољопривреде, шумарства и водопривреде донела два решења поводом формирања ове радне групе: Решење од 17. фебруара 2023. у које смо имали неформални увид и измену Решења од 23. фебруара 2023. На наш поновни Захтев за информацију од јавног значаја, надлежно Министарство послало нам је 31. марта путем мејла копију оба донета Решења од стране министарке поводом предметне ствари.

Након тога, покренули смо неколико поступака како бисмо добили више информација о предузетим радњама које су претходиле формирању ове Радне групе и тако утврдили следеће пропусте:

1. Неизрађивање полазног документа у складу са чланом 77. Закона о државној управи ("Службени гласник РС" број 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (др. закон), 47/2018-7), члановима 31. и 41. Закона о планском систему Републике Србије ("Службени гласник РС" број 30/2018-3) и чланом 4. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика: ("Службени гласник РС" број 8/2019-79):

За потребе овог процеса, Министарство није израдило два обавезна документа: *Ex-ante* и *Ex-post* анализу ефеката Закона о добробити животиња. Како је предвиђено поменутом Уредбом, *Ex-ante* анализа ефеката је процес који се спроводи од најраније фазе планирања и осмишљавања јавне политике, односно израде и усвајања документа јавне политике и састоји се од низа корака који имају за циљ усвајање оптималне јавне политике, односно доношење ефикасног прописа. Будући да ови документи нису јавно доступни, иако се према члану 31. Закона о планском систему ове анализе морају представити и на интернет страници надлежног органа, упутили смо Министарству Захтев за слободан приступ информацији од јавног значаја са питањем да ли је урађена *Ex-ante* анализа ефеката Закона о добробити животиња ("Сл. гласник РС", бр. 41/2009). У одговору на овај Захтев Министарство је навело да је Закон о добробити животиња донет 2009. године, а Закон о планском систему 2018. године, те да није било обавезе израде овакве анализе, показујући на овај начин да не познаје и погрешно примењује прописе који регулишу доношење докумената јавних политика, будући да је и Републички секретаријат за јавне политике у свом обавештењу овом орaгнy потврдио обавезу израде ове анализе.

2. Необавештавање и неукључивање јавности у складу са члановима 56. и 77. Закона о државној управи, чланом 41. Закона о планском систему ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018), и Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа ("Службени гласник РС", бр. 8/2020 и 107/2021):

Како *Ex-ante* и *Ex-post* анализе нису израђене, Министарство није укључило јавност у процес измене прописа од самог почетка овог поступка. Наиме, како то Републички секретаријат за јавне политике



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"
Stevana Vukomanovića Čike 32
21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎
pop.udruzenje@gmail.com ✉
www.pop.org.rs 🌐

наводи у Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа¹ намењеног државним службеницима, а у којима поред јасних смерница за израду ових анализа, пружа и низ решења за укључивање јавности, "анализа ефеката се у пракси често погрешно схвата као анализа која се припрема само из перспективе државног органа, али реч је о анализи из перспективе читавог друштва."

Члан 77. Закона о државној управи обавезује органе државне управе да "обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом." Истим чланом овог Закона предвиђено је и да су Министарства и посебне организације **дужни да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе** о отпочињању израде нацрта закона, при чему се објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.

Чланом 41. Закона о планском систему, такође је предвиђено правовремено обавештавање јавности о почетку израде закона или његових измена. Наиме, надлежни предлагач, што је у конкретном случају Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, било је **дужно да "обавести јавност о почетку израде документа јавне политике објављивањем обавештења на својој интернет страници**, а ако је надлежни предлагач орган државне управе то обавештење се објављује **и на порталу е-Управе**, седам радних дана од дана почетка израде тог документа." Одговором на Захтев за приступ информацијама од јавног значаја број 011-00-00328/2023-05 од 03.07.2023. године, Министарство је потврдило да је ову законску обавезу пропустило да учини. (у прилогу)

Како би се осигурао транспарентан и демократски рад радних група основаних од стране органа управе, Закључком ("Службени гласник РС", бр. 8/2020, 107/2021) који је усвојила Влада усвојене су и Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа. Иако овај документ, за разлику од претходно поменутих, не обавезује органе управе, већ им нуди решења како да испуне законом прописану обавезу укључивања јавности, многи други органи јавне управе немају потешкоћа у његовој примени, те се придржавају препоруке да у радне групе представнике и представнице цивилног друштва укључе на транспарентан начин, односно јавно објављујући и информацију о намери формирања радне групе и спровођењем јавног позива за учешће у радној групи, омогућавајући организацијама цивилног друштва да докажу компетентност својих представника и представница.

Надлежно Министарство у конкретном поступку није се водило овим Смерницама, није спровело консултације са заинтересованим странама, па није јасно на који начин су одабрани чланови и чланице актуелне Радне групе.

3. Пропуштање рокова за достављање решења у складу са чланом 145. Закона о општем управном поступку:

Решењем од 17.02.2023. године прописано је да је за достављање истог члановима и чланицама Радне групе задужена руководитељка групе Ивана Лазић, као и да ово решење ступа на снагу даном доношења, али производи правно дејство тек даном достављања Решења члановима Радне групе.

¹ Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-1-srb.pdf>



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"
Stevana Vukomanovića Čike 32
21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎
pop.udruzenje@gmail.com ✉
www.pop.org.rs 🌐

Решења су званично достављена члановима и чаницама Радне групе тек на првом одржаном састанку - 16. јуна, и то само присутним члановима и чаницама. Како су решењем од 17. фебруара 2023. постављени задаци радне групе и рокови за њихово извршавање, а изменама Решења од 23. фебруара 2023. ови рокови нису мењани, иако су истекли до организовања првог састанка Радне групе, и како је Решењем од 17. фебруара 2023. године предвиђено да оно **ступа на снагу даном доношења, али производи правно дејство тек даном достављања** Решења члановима Радне групе, поднели смо жалбу овом органу због пропуштања рока за достављање Решења у складу са чланом 145. Закона о општем управном поступку. (Текст жалбе достављамо у прилогу - напомена: Министарство још увек није поступило по овој жалби)

4. Доношење правног акта у форми решења у супротности са чланом 141. Закона о општем управном поступку:

Члан 141. Закона о општем управном поступку дефинише делове и садржину писаних аката који се доносе у форми решења. У складу са тим, **решење мора садржати:** увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.

Оба спорна решења донета од стране министарке пољопривреде шумарства и водопривреде **не садрже нити образложење, нити упутство о правном средству.**

Наиме, члан 142. Закона о општем управном поступку предвиђа да "решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису ако се у мање значајним једностраначким управним стварима усваја захтев странке, **а не дира у јавни интерес или интерес трећих лица** и ако друкчије није прописано."

Како чланица нашег удружења није попунила уобичајени образац који користе и други органи управе за приступање овим радним телима, нити је на други званични начин комуницирала са представницима и представницама надлежног Министарства и изразила намеру за приступање овом радном телу, изостављајући обавезно упутство о правном средству, Министарство нас није поучило о могућности коришћења правног лека, односно улагања жалбе на права и обавезе који су нашој чланици наметнути овим Решењем.

Такође, будући да је предметним Решењем формирана Радна група која нетранспарентно ради на дефинисању измена Закона о добробити животиња, и да постоји велики број других појединачних/ки и представника/ца удружења и стручних организација који активно делују и залажу се за унапређење стања у области заштите животиња, сматрамо да им је на овај начин ускраћено право да уложе жалбу на ово решење и да кроз образложење које би морало бити саставни део решења буду поучени о разлозима одлучивања дефинисам у диспозитиву.

С обзиром да се ради о процесу измене закона који несумњиво утиче на све грађане и грађанке Србије, на њихова права и обавезе, сматрамо да је доношењем оваквог решења, без његових обавезних елемената, повређен јавни интерес.



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"

Stevana Vukomanovića Čike 32

21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎

pop.udruzenje@gmail.com ✉

www.pop.org.rs 🌐

Такође, поводом пропуштања законом обавезних активности у поступку измене Закона о добробити животиња, дана 22.06.2023. наше удружење обратило се и Републичком секретаријату за јавне политике који је дописом број 011-00-109/2023 од 5. јула 2023. године доставио Министарству обавештење у ком су наведени законом обавезни кораци у процесима измена и допуна закона. У складу са тим, у овом процесу надлежно Министарство није:

- 1) обезбедило услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона;
- 2) обавестило јавност путем Портала "еКонсултације" и своје интернет странице о отпочињању израде нацрта закона, и основним информацијама о планираним решењима која ће бити предложена;
- 3) објавило полазни документ који садржи приказ проблема и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе) (при чему се оставља рок за достављање примедби и предлога на полазни документ);
- 4) спровело консултације са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу, као и информисало учеснике консултација о резултатима спроведених консултација, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису укључене у текст нацрта закона, као и да није благовремено и у потпуности на Порталу „еКонсултације“ и својој интернет страници објавило све релевантне информације о консултацијама;
- 5) након спровођења консултација сачинило извештај који, поред информација о времену и коришћеним методима консултација садржи, преглед основних питања која су се јавила током консултација, приказ ставова које су поводом тих питања заступали учесници консултација, као и ставове које је поводом тих питања на крају заузео надлежни орган државне управе, као и да то објаве на својој интернет страници и Порталу "еКонсултације" у року од 15 дана од дана окончања консултација;
- 6) именовало у радну групу представнике циљних група и осталих заинтересованих страна који су учествовали у процесу консултација, у циљу уважавања резултата консултација у поступку израде тог документа, односно прописа.

Након неуспешних покушаја комуникације са Министарством да се процес измене Закона о добробити животиња спроведе у складу са законски дефинисаним обавезама, донели смо одлуку да чланица удружења "ПОП - подршка, образовање, право" иступи из Радне групе за израду Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња ("Сл. гласник РС", бр. 41/2009) и доставили је Министарству.

Дана 10.09.2023. године затражили смо од Министарства информацију да ли је донето ново Решење са измењеним саставом Радне групе будући да смо доставили Одлуку о иступању из Радне групе. Министарство је Одговором на захтев од 20.10.2023. потврдило да нису донете измене постојећег решења, па постављени рокови који су истекли за извршење задатака нису продужавани, а нашем удружењу нису достављени материјали са последњег одржаног састанка Радне групе.

Због свега наведеног, молимо Вас да у складу са Вашим овлашћењима спроведете ванредни инспекцијски надзор над радом Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и наредите предузимање адекватних радњи ради отклањања утврђених незаконитости и



Udruženje "POP - podrška, obrazovanje, pravo"
Stevana Vukomanovića Čike 32
21000 Novi Sad

064 164 2156 ☎
pop.udruzenje@gmail.com ✉
www.pop.org.rs 🌐

неправилности у раду овог органа, односно наложите овом органу да процес измена и допуна Закона о добробити животиња спроведе испочетка и у складу са релевантним прописима.



Višnja Nežić

Вишња Нежић
законска заступница
удружења "ПОП - подршка, образовање, право"
Стевана Вукомановића Чике 32
21000 Нови Сад

ПРИЛОЗИ:

1. Захтев за приступ информацијама од јавног значаја од 20.2.2023.
2. Одговор на Захтев за приступ информацијама од јавног значаја број 011-00-13/19/2023-09
3. Решење о формирању Радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња број 119-01-64/2022-09
4. Решење о допуни Решења о формирању Радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња број 119-01-64/2023-09 од 23.02.2023. године
5. Захтев за приступ информацијама од јавног значаја од 30.06.2023. (Ex-ante анализа)
6. Одговор на Захтев за приступ информацијама од јавног значаја број 011-00-00329/2023-05
7. Захтев за приступ информацији од јавног значаја од 30.06.2023. (обавештење о очеку израде)
8. Одговор на Захтев за приступ информацији од јавног значаја број 011-00-00328/2023-05
9. Жалба на Решење о формирању радне групе за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о добробити животиња, број 119-01-64/2022-09 од 17.02.2023. и Решење о допуни Решења којим је формирана радна група број 119-01-64/2023-09 од 23.2.2023. године, поднета 15.06.2023.
10. Молба упућена Републичком секретаријату за јавне политике од 22.06.2023.
11. Одговор Републичког секретаријата нашем удружењу број 011-00-109-1/2023-02
12. Обавештење које је Републички секретаријат упутио Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде број 011-00-109/2023-02
13. Допис Министарству са информацијом о иступању из Радне групе од 29.07.2023.
14. Захтев за приступ информацији од јавног значаја од 10.09.2023. (ново Решење)
15. Одговор на Захтев за приступ информацији од јавног значаја број 011-00-462/2023-05