

ИЗВЕШТАЈ

О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНОМ ЈЕДНОШАЛТЕРСКОМ СИСТЕМУ

14. октобар 2025. године

На основу члана 41. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. пропис), а у вези са чланом 31. Уредбе о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 20/2025), Министарство финансија објављује Извештај о резултатима спроведене јавне расправе о Нацрту закона о Националном једношалтерском систему (у даљем тексту: Нацрт закона).

Програмом јавне расправе било је предвиђено да се Нацрт закона о Националном једношалтерском систему са пратећим материјалом објави на порталу еКонсултације и интернет страници Министарства финансија (www.mfin.gov.rs), уз одржавање презентација радног текста Нацрта закона и расправе о тексту у форми округлог стола у два термина: 25. септембра и 29. септембра 2025. године.

Јавној расправи у форми округлог стола у два термина присуствовало је око 50 представника заинтересованих субјеката. Поред тога, прикупљање писаних коментара одржано је у периоду од 10. септембра до 29. септембра 2025. године достављањем Министарству финансија путем портала „еКонсултације”, електронском поштом на адресу: konsultacije.digitalizacija@mfin.gov.rs и писаним путем на поштанску адресу Министарства финансија.

Примедбе, предлоге и сугестије доставило је укупно пет учесника у јавној расправи, и то:

- Државни архив Србије,
- Министарство спољних послова,
- Министарство културе,
- Агенција за енергетику Републике Србије,
- Унија послодаваца Србије.

Укупно је достављено 12 сугестија, од чега је шест прихваћено, ниједна делимично прихваћена, а шест није прихваћено.

После завршетка јавне расправе, размотрене су све пристигле примедбе, предлози и сугестије. У прилогу се налази Табела са достављеним коментарима, као и образложена изјашњења на примедбе, предлоге и сугестије.

Достављени коментари на Нацрт закона о Националном једношалтерском систему и образложена изјашњења

Достављене примедбе, предлози и сугестије				
Бр.	Члан Нацрта	Предлог/коментар/сугестија/примедба	Предлагач	Одговор
1.	Начелне примедбе	Нацрт Закона о Националном једношалтерском систему тренутно не садржи одредбе које уређују поуздано електронско чување архивске грађе и документарног материјала, нити правну основу за примену стандарда дуготрајног чувања, формирање резервних копија и безбедносних захтева наведених у Уредби о јединственим техничко-технолошким захтевима и процедурама за чување и заштиту архивске грађе и документарног материјала у електронском облику. Члан 2 Уредбе налаже ствараоцима и имаоцима документарног материјала да пре предаје надлежном архиву обезбеде поуздано електронско чување у складу са условима за припрему документа за дуготрајно чување и форматима погодним за архивирање, да институционални органи као имаоци осигурају чување предатог материјала и да се за електронске документе без трајног рока чувања обезбеди њихов интегритет, аутентичност, веродостојност и употребљивост уз квалификовани електронски потпис или печат. Члан 3 Уредбе прописује да поуздано електронско чување мора бити изведено у софтверском решењу еАрхив које представља део архивског информационог система и гарантује једнообразност процедура чувања у државном сектору. Пошто Нацрт Закона не позива на примену ове Уредбе, постоји ризик да подсистеми	Државни архив Србије	Сугестија се не прихвата. Приликом израде Нацрта закона, детаљно је размотрен однос са прописима којима се уређују друге области. Архивска грађа није предмет уређења овог закона, нити се Нацртом закона задире у примену прописа којима се уређује архивска грађа.

		Националног једношалтерског система поступају несагласно, што може довести до фрагментације процедуре резервног копирања, географски раздвојених локација и угрожавања безбедности и интегритета података. Због тога је неопходно увести општу одредбу којом се у целокупном НЈСС-у утврђује обавеза примене ове Уредбе и обезбеђује униформност и правна сигурност процеса електронске архиве. У Нацрту закона о Националном једношалтерском систему није довољно пажње посвећено области креирања и архивирања докумената на порталу овог система. Остаје нејасно да ли ће у Систему бити креирани и документи који се предвиђају за трајно чување, уколико хоће где ће се ти документи чувати и да ли је у плану њихово пребацивање на еАрхив по истеку рока од 30 година од настанка.		
2.	Назив прописа	Упућена усмена сугестија током одржавања округлог стола одржаним у складу са програмом спровођења јавне расправе: Размотрити прецизирање назива прописа на начин да се избегне евентуална забуна у вези са предметом уређења, на начин да се у назив прописа, односно у назив система који се прописом уређује (Национални једношалтерски систем) унесе одређење да се ради о систему који се односи на спољнотрговинско пословање.	Министарство спољних послова	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.
3.	Члан 2. став 1.	Национални једношалтерски систем (у даљем тексту: систем) представља софтверско решење јединственог система електронске везе и размене података између корисника система који омогућава подношење захтева и других исправа, и достављање одлука у	Државни архив Србије	Сугестија се не прихвата. Нацртом закона прецизно се уређује шта конкретно систем представља и од чега се састоји, а узимајући у обзир да одредбе

		електронској форми, у вези са увозом, извозом и транзитом робе, који се поставља, ради и одржава на одговарајућој хардверској инфраструктури која обезбеђује уредно функционисање система, и који садржи екстерни портал, интерни портал, веб сервис за размену порука, сервис за комуникацију са екстерним и интерним корисницима система путем електронске поште, ауторизациони сервис, сервис за интеграцију са информационом системом Управе царина за аутоматизовани увоз, извоз и транзит и системом за управљање царинским одлукама, сервис за квантитативни отпис, евиденцију одлука и везу са сервисом за електронско плаћање. Образложење: Постојећа формулација првог става садржи преоптерећену техничку описну конструкцију која закључава информациони систем у одређене компоненте, што ограничава могућност брзе надоградње и увођења нових решења. То доводи до честих потреба за изменама закона при свакој технолошкој промени и отежава јасно тумачење норме у пракси. Измена првог става омогућиће пренос детаљних техничких спецификација у подзаконску регулативу, чиме се обезбеђује флексибилност и стабилност законске основе. На тај начин ће бити убрзан развој и прилагођавање система реалним потребама и технолошким трендовима.		прописа треба да су прецизне и формулисане на начин који искључује сваку двосмисленост. Додатно, у упућеној сугестији није садржан предлог који би био подобан за усвајање или одбијање.
4.	Члан 2. тачка 2)	Захтев је образац у електронској форми, или изузетно у папирном облику, за обраду података, који екстерни корисник система подноси ради издавања одлука у електронској форми.	Државни архив Србије	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.

		Образложење: јер тренутна формулација „Захтев се подноси у форми...” не разликује јасно електронски и папирни облик документа. Та неодређеност отежава доследну примену система, доводи до двосмислености у процедури подношења и може изазвати формалне грешке при обради захтева. Како бисмо уклонили сваку нејасноћу и обезбедили ефикаснију аутоматизацију, предлагемо да се текст допуни следећом прецизном одредбом: „Захтев је образац у електронском облику, а изузетно и у папирном облику, који екстерни корисник система подноси ради обраде података и доношења одлука у електронском облику.“ Оваква формулација гарантује потпуну јасноћу, поједностављује имплементацију унутар једношалтерског система и смањује број одбијених захтева због формалних недостатака.		
5.	Члан 2. тачка 9)	Оператер је орган који управља и руководи системом у складу са одредбама овог закона. Образложење: Постојећа одредба не предвиђа јасну обавезу оператера да послује у складу са Законом о информационом систему, чиме се ствара правна празнина у погледу примене општих стандарда за развој, одржавање и заштиту података. Уношењем ове обавезе у члан закона обезбеђује се да оператер примењује прописане процедуре за безбедност и интероперабилност са другим државним ИС решењима. Тај потез ће елиминисати неодређености, смањити ризик од сигурносних инцидената и створити чврсту правну основу за поуздано и континуирано функционисање Националног једношалтерског система.	Државни архив Србије	Сугестија се не прихвата. Приликом израде Нацрта закона, детаљно је размотрен однос са прописима којима се уређују друге области. Нацртом закона не задире се у примену прописа којима се уређује информациона безбедност и поуздано чување података.

6.	Члан 2. тачка 12)	Предмет је скуп података у систему који чине захтев и исправе у вези са захтевом, одлуке и исправе у вези са одлукама. Члан 6. Нацрта – уколико ће се у систему креирати и документи који су одређени за трајно чување, треба додати нов став који ће да прецизира поступак њиховог чувања. Предлог: „Документа креирана у систему која су предвиђена за трајно чување Управа царина ће после 30 година од настанка предати еАрхиву на даље чување”. Образложење: Постојећа формулација члана не прецизира јасно границе и садржај предмета система, већ спаја податке о захтевима, исправама и одлукама без издвајања појединачних категорија. Недовољно разграђене термиолошке јединице стварају двосмисленост у тумачењу и отежавају примену норме у пракси. Ово неодређено дефинисање доводи до потребе за честим интервенцијама у закону сваки пут када се унесу нови формати докумената или доделе нове улоге. Као резултат, губи се флексибилност у развоју система, а правна сигурност и транспарентност поступака су угрожени.	Државни архив Србије	Сугестија се не прихвата. Образложење је дато у одговору на сугестију бр. 1.
7.	Члан 3. став 2. тачка 2)	Упућена усмена сугестија током одржавања округлог стола одржаним у складу са програмом спровођења јавне расправе: Размотрити измену одредбе на начин да се реч: „архивирање” замени другим адекватним изразом, како би се избегла евентуална забуна у вези са применом прописа којима се уређује архивска грађа.	Министарство културе	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.
8.	Члан 5. став 3.	Упућена усмена сугестија током одржавања округлог стола одржаним у складу са програмом спровођења јавне расправе:	Агенција за енергетику	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички

		Потребно је размотрити измену рока за закључење споразума између оператера система и интерног корисника у погледу техничких детаља обезбеђивања података, коришћења и одржавања, отварања и одржавања налога интерних корисника и повезивања информационих система интерних корисника са системом, и то на начин да се остави додатно време за закључење споразума, узимајући у обзир одредбу члана 15. став 1. Нацрта закона.	Републике Србије	предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.
9.	Члан 5. став 4.	Предлажемо да се одредба члана 5. став 4., измени или допуни тако да јасно прецизира да ли интерни корисник може именовати само једно одговорно лице (администратора) или више одговорних лица. Сматрамо да је овакво појашњење потребно како би се обезбедила правна сигурност и јасна организација рада. У досадашњој административној пракси, уобичајено је да се за овакве системе одреди једно главно одговорно лице, али је исто тако важно омогућити да, уколико то обим посла захтева, организација може именовати и више администратора. Јасно дефинисање ове могућности спречило би различита тумачења у примени и обезбедило континуитет рада система (на пример, у случају одсуства једног администратора). Образложење: У тексту Нацрта закона стоји да интерни корисник система мора да именује одговорно лице – администратора ради функционисања система. Међутим, није јасно да ли то лице мора бити искључиво једно или може постојати више одговорних лица.	Унија послодаваца Србије	Сугестија се не прихвата. Предлагач Нацрта закона је до наведене формулације дошао применом методолошких правила за израду прописа, нема дилеме да је могуће именовати онолико одговорних лица – администратора колико је интерном кориснику потребно, док се дужност односи на именовање најмање једног.

		Из угла правне сигурности и организације рада, овај елемент је веома важан. У пракси, у већим правним лицима или институцијама, једно лице није довољно за несметано функционисање система – потребна је замена у случају одсуства (годишњи одмор, боловање, службени пут). Поред тога, у организацијама са великим обимом увозно-извозних поступака, практично је нужно да постоји више администратора. Недостатак јасноће може довести до различитих тумачења од стране интерних корисника, а тиме и до правне несигурности. Због тога се предлаже да закон експлицитно наведе могућност именовања једног или више администратора, чиме би се омогућила организациона флексибилност и обезбедио континуитет у функционисању система.		
10.	Члан 6. став 5.	Захтеви, одлуке и друге исправе чувају се у систему 10 година од истека рока на који су издати. Образложење: Постојећа формулација не дефинише довољно прецизно поступак уништавања документа после истека рока који је предвиђен за чување. Како бисмо уклонили сваку нејасноћу предлажемо да се текст допуни следећом прецизном одредбом у наставку поменутог става: "Оператор система – Управа царина ће документе којима је истекао рок чувања уништавати као и до сада уз одобрење надлежног Државног архива Србије сходно одредбама Закона о архивској грађи и архивској делатности".	Државни архив Србије	Сугестија се не прихвата. Образложење је дато у одговору на сугестију бр. 1.
11.	Члан 11. став 2.	Предлажемо да се у члану 11. став 2. након речи „закона” дода следећи текст: „а о којима није донета одлука пре почетка примене овог Закона”.	Унија послодаваца Србије	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички

		Ова допуна би допринела прецизнијем тумачењу наведене одредбе и избегавању двосмислености. На тај начин јасно би се ставило до знања да се обавеза уноса у систем односи искључиво на оне захтеве поднете пре почетка примене закона о којима, до тренутка отпочињања примене, није већ одлучено. Образложење: У нацрту је прописано да интерни корисници морају уносити у систем све одлуке донете на основу захтева поднетих пре почетка примене закона. Формулација у садашњем облику може се тумачити двосмислено – оставља утисак да се уносе све одлуке, иако је очигледно да то није неопходно уколико је одлука већ донета и поступак окончан. Да би се избегла могућност двојног поступања, непотребног административног оптерећења и нејасноћа у примени, потребно је додати следеће: „а о којима није донета одлука пре почетка примене овог Закона.“ На овај начин би било недвосмислено јасно да се прелазне одредбе односе само на предмете у току, односно на захтеве поднете али о којима још увек није одлучено.		предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.
12.	Члан 12. став 2.	Други државни органи, у складу са овлашћењима из посебних прописа, врше у оквиру поступка инспекцијског надзора и надзор над применом овог закона.	Државни архив Србије	Сугестија је прихваћена. Предлагач Нацрта закона ће усвојену примедбу номотехнички предложити на начин којим би се постигао истоветан циљ.

		Образложење: Постојећа формулација није довољно широка јер не подразумева и вршење стручног надзора од стране овлашћеног лица Државног архива Србије, који нема статус органа. С тога предлажемо да се у продужетку овог става дода следећи текст: „Послове стручног надзора над евидентирањем, класификовањем, одабирањем, архивирањем, чувањем, стручним одржавањем и заштитом архивске грађе, односно над њеним одабирањем из документарног материјала, врши Државни архив Србије”.		
--	--	--	--	--