



**VLADA CRNE GORE**  
**MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA**

**IZVJEŠTAJ**  
**O STANJU RJEŠAVANJA UPRAVNIH STVARI U 2010.GODINI**

**Podgorica, septembar 2011.godine**

## ***Uvod***

Izveštaj o stanju rješavanja upravnih stvari u 2010.godini, pripremljen je saglasno obavezi Ministarstva unutrašnjih poslova koja proizilazi iz Programa rada Vlade Crne Gore za 2011.godinu. Naime, Programom rada Vlade Crne Gore za 2011.godinu, u tematskom dijelu, predviđena je kao aktivnost Ministarstva unutrašnjih poslova, izvještavanje o stanju upravnog rješavanja koje posebno treba da ukaže na pitanja koja se odnose na uspostavljenu praksu u segmentu ostvarivanja i zaštite prava, pravnih interesa fizičkih i pravnih lica primjenom osnovnih načela i pravila upravnog postupka.

Izveštaj o stanju rješavanja upravnih stvari u 2010.godini, pripremljen je po metodologiji praćenja sprovođenja Zakona o opštem upravnom postupku, vođenja propisanih evidencija i sačinjavanja izvještaja na jednoobrazan način, koja je urađena saglasno Zaključku Vlade Crne Gore usvojenom prilikom razmatranja Izvještaja za 2009.godinu. Navedenim Zaključkom Vlada je, između ostalog, zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da pripremi inoviranu metodologiju praćenja sprovođenja Zakona o opštem upravnom postupku, vođenja propisanih evidencija i sačinjavanja izvještaja na jednoobrazan način.

U cilju pripreme Izvještaja Ministarstvo unutrašnjih poslova je od resorno nadležnih organa državne uprave zatražilo relevantne podatke, stavove i mišljenja koje podrazumijeva novouspostavljena metodologija, odnosno podatke o broju primljenih i riješenih predmeta u prvostepenom upravnom postupku; broju pokrenutih i riješenih upravnih postupaka po službenoj dužnosti; broju izjavljenih i riješenih žalbi u drugostepenom upravnom postupku; ukupnom broju predmeta u postupku inspekcijskog nadzora, sa brojem riješenih predmeta, izrečenim mjerama, izjavljenim žalbama i podacima o izvršenju.

Izveštaj se zasniva na podacima koje su dostavili ministarstava i drugi organi uprave, koji se odnose na rješavanje upravnih stvari saglasno obavezama državne uprave utvrđenim odredbama člana 15 Zakona o državnoj upravi ("Sl.list RCG" br.38/03 i "Sl.list CG" br.22/08), koje obuhvataju vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih akata, preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršenja i dr.

Izveštaj sagledava osnovna pitanja koja se odnose na neposrednu primjenu propisa i u tom kontekstu zaštitu javnog interesa, kao i ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa i obaveza fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka u postupcima pred državnim organima.

Pravci budućih aktivnosti u oblasti upravnog postupka moraju se sagledavati naročito kroz pojednostavljenje upravnog odlučivanja i unapređenje odnosa kroz uvođenje evropskih standarda kojima se obezbjeđuje vladavina prava, pravičan postupak, proporcionalnost u postupanju, demokratija, a samim tim i pouzdanost, predvidivost, javnost, transparentnost, efikasnost, odgovornost i djelotvornost organa koji vode postupke.

Izveštaj stoga opredjeljuje buduće i nove odnose organa državne uprave prema strankama odnosno građanima, saglasno novom viđenju odgovornosti u pogledu sprovođenja standarda Evropskog administrativnog prostora (EAP) u praksi kroz praćenje efektivnosti i efikasnosti organa i servisni pristup građanima u ostvarivanju njihovih zajemčenih prava.

Potrebno je navesti da je Izveštaj sublimirao sve pojedinačne dostavljene izvještaje ministarstava i drugih organa uprave koji se odnose na upravno rješavanje i vršenje inspekcijskog nadzora u upravnim oblastima za koje su osnovane, kao i pojedina druga pitanja. S obzirom da godišnji izvještaji o radu pojedinih ministarstava i drugih organa uprave sadrže potpunije podatke koji se odnose na upravno rješavanje i vršenje inspekcijskog nadzora u upravnim oblastima za koje su osnovani, predmet ovog izvještaja nije njihovo pojedinačno razmatranje.

Izveštaj sadrži i predlog mjera, odnosno zaključaka čijom realizacijom će se obezbijediti uspostavljanje novih ciljeva na zaštiti prava i interesa stranaka i javnog interesa, kao i povećanje transparentnosti organa i povjerenje građana u rad uprave, efikasniji rad i moralno ponašanje službenika, korišćenje informaciono- komunikacionih tehnologija, sve u cilju usklađivanja javne uprave u Crnoj Gori sa ciljevima i standardima Evropske unije, odnosno strateškim opredeljenjima u ovoj oblasti.

## **1. Opšti pregled stanja rješavanja upravnih predmeta**

Sprovođenje zakona u ostvarivanju i zaštiti prava, dužnosti i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica, postupajući u praksi u svim upravnim oblastima, obezbjeđuje se neophodnom primjenom pravila opštem upravnom postupku.

Postupak upravnog rješavanja ministarstva i drugi organi uprave vode primjenom Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list RCG" br.60/03 i „Sl. list CG“ br. 32/11), kao i primjenom procesnih odredbi propisanih pojedinim materijalno-pravnim propisima, odnosno tzv. posebnih upravnih postupaka. Broj posebnih upravnih postupaka je značajno povećan i u narednom periodu je potrebno preduzeti mjere kojima će se njihov broj smanjiti na odgovarajuću mjeru. Smanjenje broja posebnih upravnih postupaka proizilazi iz opredjeljenja za potpunom reformom sistema upravnog rješavanja u Crnoj Gori i do sada uspostavljene negativne prakse u regulisanju putem posebnih upravnih postupaka.

U oblasti inspekcijskog nadzora postupak je vođen primjenom Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl.list RCG" br.39/03 i "Sl.list CG" br.76/09), pored kojeg postoje brojni zakonski i podzakonski akti kojima se uređuje ovaj sistem. Kod tih činjenica koje upućuju na prenormiranost u inspekcijskom sistemu zaključak je da isti prate i druga ograničenja koja umanjuju rezultate i čine ga manje efikasnim i efektivnim, a odnose se na tehničke, kadrovske, informacione i druge uslove.

Prema tome, budući procesi, prije svega izmjene i dopune Zakona o inspekcijskom nadzoru, imajući u vidu objektivno stanje, opredijeliće i odgovarajuće mjere na funkcionalnom i organizacionom planu kad su u pitanju inspekcije, kako bi se obezbijedilo unapređenje odnosa uslovljeno dosadašnjim načinom organizacije.

Ministarstva i drugi organi državne uprave rješavajući o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana i drugih lica kao stranaka u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, kao i postupku inspekcijskog nadzora, ostvarili su sledeće rezultate:

**-Tabela 1 (podaci o upravnom rješavanju u prvostepenom upravnom postupku po zahtjevu)**

Tabela 1

**Rješavanje prvostepnih upravnih predmeta po zahtjevu**

Naziv organa koji rješava	Broj neriješenih predmeta iz pethodne godine	Ukupan broj predme.	Broj predmeta riješenih u izvještajnom periodu		Ukupno riješeno predme.	Broj neriješenih predmeta			Podnesene žalbe	Broj drugostepenih odluka	Administrativno izvršenje		
			S obrizom na rok			Propisani rok istekao	Propisani rok nije istekao	Ukupno neriješenih predmeta			Svega žalbi u toku godine	Ukupak broj riješenih žalbi	Ukupan broj izvršen. rješenja
			U propisanom roku	Po isteku propisanog roka									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Ministarstva</b>	14598	646331	610289	5218	615507	13495	17329	30824	775	619	482	482	482
<b>Drugi organi uprave</b>	2800	47177	44454	207	44661	2427	89	2516	19	19	4	-	4
<b>UKUPNO:</b>	<b>17398</b>	<b>693508</b>	<b>654743</b>	<b>5425</b>	<b>660168</b>	<b>15922</b>	<b>17418</b>	<b>33340</b>	<b>794</b>	<b>638</b>	<b>486</b>	<b>482</b>	<b>486</b>

- Tabela 2 (podaci o upravnom rješavanju u prvostepenom upravnom postupku po službenoj dužnosti)

Tabela 2

**Rješavanje prvostepenih upravnih predmeta po službenoj dužnosti**

Naziv organ koji rješava	Broj neriješenih predmeta na kraju prethodne godine	Broj pokrenutih postupaka u toku godine	Ukupno broj predmeta u radu (2+3)	Broj predmeta riješenih u toku godine	Broj neriješenih predmeta	Broj podnesenih žalbi	Broj drugostepenih odluka	Administrativno izvršenje			
				Ukupno riješeno		Svega žalbi u toku godine	Ukupno riješeno žalbi	Ukupan broj izvršenih rješenja	Doneseno zaključaka o dozvoli izvršenja	Svega izvršenih rješenja	Izvršeno sprovedeno prinudnim putem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Ministarstva</b>	11	1188	1199	1110	89	665	176	-	-	-	-
<b>Drugi organi uprave</b>	-	1287	1287	1178	109	21	21	288	-	-	-
<b>UKUPNO:</b>	<b>11</b>	<b>2475</b>	<b>2486</b>	<b>2288</b>	<b>198</b>	<b>686</b>	<b>197</b>	<b>288</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

- **Tabela 3 (podaci o upravnom rješavanju u drugostpenom upravnom postupku)**

Tabela 3

**Rješavanje drugostepenih upravnih predmeta**

Naziv organ koji rješava	Broj neriješenih predmeta na kraju prethodne godine	Ukupno žalbi u toku godine	Broj predmeta riješenih u drugostpenom postupku						Broj neriješe. žalbi u toku godine	Propisa. rok istekao	Propisa. rok nije istekao	Upravni spor		
			U propisa. roku	Po isteku propisanog roka	Ukupno riješeno žalbi	Žalba odbačena	Žalba odbijena	Žalba usvojena				Broj pokrenutih upravnih sporova	Broj odluka izmijenjenih povodom podnijete tužbe	Broj poništenih odluka u upravnom sporu
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
<b>Ministarstva</b>	503	6326	4277	1395	5672	58	3330	2284	654	485	169	1147	107	270
<b>Drgu državni organi</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>UKUPNO:</b>	<b>503</b>	<b>6326</b>	<b>4277</b>	<b>1395</b>	<b>5672</b>	<b>58</b>	<b>3330</b>	<b>2284</b>	<b>654</b>	<b>485</b>	<b>169</b>	<b>1147</b>	<b>107</b>	<b>270</b>

- **Tabela 4 (podaci o rješavanju u postupku inspekcijskog nadzora**

Tabela 4

**Rješavanje u postupku inspekcijskog nadzora**

Naziv organ koji rješava	Broj neriješenih predmeta na kraju prethodne godine	Ukupan broj predmeta u radu	Broj predmeta riješenih u toku god.			Izrečene mjere			Broj podnesenih žalbi	Broj drugostepenih odluka	Administrativno izvršenje		
			Broj predmeta sa izdatim zapisnikom o utvrđenim nepravilnostima	Donijeto rješenja	Izvršenje sprovedeno, postupak obustavljen	Novčane kazne (upravne mjere) u slučajevima i iznosima propisanim zakonom	Prekršaji za koje je propisana novčana kazna (mandatna kazna)	Ostale mjere			Svega žalbi u toku godine	Ukupno riješeno žalbi	Ukupa broj izvršen. rješe.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Ministarstva</b>	713	43890	22789	4570	9746	418	6973	6014	112	96	326	206	69
<b>Drugi organi uprave</b>	201	20098	5972	17612	1056	42	87	38	-	-	-	-	-
<b>UKUPNO:</b>	<b>914</b>	<b>63988</b>	<b>28761</b>	<b>22182</b>	<b>10802</b>	<b>460</b>	<b>7060</b>	<b>6052</b>	<b>112</b>	<b>96</b>	<b>326</b>	<b>206</b>	<b>69</b>



**Izveštaj o kadrovima koji rade na upravnim poslovima i njihovoj školskoj spremi na dan 31.12.2010. godine**

Tabela 5

	Sistematizovano sa VSS		Popunjeno sa VSS		Sa višom stručnom spremom		Ukupno popunjeno
	Pravni fakultet	Druga školska sprema	Pravni fakultet	Druga školska sprema	Sistematizovano	Popunjeno	
1	2	3	4	5	6	7	8
Ministarstva	291	123	218	95	91	80	393
Drugi organi	36	114	26	79	1	1	106
UKUPNO:	327	237	244	174	92	81	499

**Izveštaj o kadrovima koji rade u postupku inspeksijskog nadzora i njihovoj školskoj spremi na dan 31.12.2010. godine**

Tabela 6

	Sistematizovano sa VSS		Popunjeno sa VSS		Sa višom stručnom spremom		Ukupno popunjeno
	Pravni fakultet	Druga školska sprema	Pravni fakultet	Druga školska sprema	Sistematizovano	Popunjeno	
1	2	3	4	5	6	7	8
Ministarstva	91	186	73	149	1	5	227
Drugi organi	55	58	32	44	/	/	76
UKUPNO:	146	244	105	193	1	5	303

Podaci iz dostavljenih izvještaja pokazuju da je u prvostepenom upravnom rješavanju u 2010. godini, bilo je u radu 695994 upravnih predmeta ili za 19786 predmeta više nego u 2009. godini, što predstavlja povećanje za 3,41%. Od ukupnog broja predmeta u radu kod prvostepenih organa riješeno je 662456 predmeta ili za 2115 predmeta više nego u 2009. godini, što predstavlja povećanje za 0,31%. U drugostepenom upravnom rješavanju u radu je bilo 6326 žalbi ili za 4403 predmeta više nego u 2009. godini, što predstavlja povećanje za 30,03 %. Od ukupnog broja predmeta u radu kod drugostepenih organa riješeno je 5672 žalbi ili za 3836 žalbi više nego u 2009. godini, što predstavlja povećanje za 32,4%. U postupku inspekcijskog nadzora bilo je u radu ukupno 63988 predmeta od koji je riješeno je 61744 predmeta.

Podaci iz izvještaja ministarstava i drugih organa uprave, pokazuju da je u 2010. godini, prenijet značajno manji broj predmeta iz prethodne godine što je, računajući povećanje broja predmeta u izvještajnom periodu, pokazatelj povećanja blagovremenosti i efikasnosti organa u ostvarivanju i zaštiti utvrđenih prava, obaveza i pravnih interesa građana i drugih stranaka. Naime, u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku iz prethodne godine je prenijeto ukupno 17909 neriješenih predmeta, što je za 18625 predmeta manje nego u 2009. godini. U postupku inspekcijskog nadzora je iz prethodne godine prenijeto 914 neriješenih predmeta, što je za oko 900 predmeta manje nego u 2009. godini.

Takođe, navedeni podaci pokazuju da je u primjeni Zakona o opštem upravnom postupku i posebnih propisa, najveći broj upravnih predmeta rješava u zakonskom roku do 60 dana, ako nije u pitanju skraćeni postupak. Tako je od ukupno 662456 predmeta riješenih u prvostepenom postupku u zakonom propisanom roku riješeno 657031 predmet ili 98,79% predmeta, dok je po isteku propisanog roka riješeno 5425 predmeta. Od ukupno 33340 neriješenih predmeta po zahtjevu stranke u prvostepenom postupku kod 15922 predmeta je istekao propisani rok za rješavanje. U drugostepenom upravnom postupku od 5672 ukupno riješenih žalbi u zakonom propisanom roku riješeno je 4277 predmeta ili 75,8 % dok je 1395 predmeta riješeno po isteku zakonom propisanog roka. Podaci o broju neriješenih predmeta u drugostepenom postupku, kao i o broju predmeta kojima je istekao rok za rješavanje, pokazatelj su opšte ocjene da ministarstva ne obezbjeđuju u potpunosti donošenje odluka u zakonom propisanim rokovima. Naime, od ukupno 654 neriješena predmeta u drugostepenom postupku kod 485 predmeta je istekao propisani rok za rješavanje. Isto tako zabrinjava podatak da je od 5672 ukupno riješenih predmeta žalba usvojena u 2284 predmeta ili u 40% slučajeva, što ukazuje da odluke organa donijete u prvostepenom postupku nijesu dovoljno kvalitetne i da ne obezbjeđuju u potpunosti zaštitu javnog interesa.

## 2. Ocjena stanja

Po ocjeni samih ministarstava i drugih organa državne uprave u upravnom rješavanju u 2010. godini, ostvareni su dobri rezultati i obezbijedena primjena osnovnih načela i pravila opšteg upravnog postupka, što najbolje potvrđuju i navedeni podaci. Ovakva ocjena zasniiva se na činjenici da je u 2010. godini došlo do povećanja broja predmeta za rješavanje i da je od strane prvostepenih organa u zakonom propisanim rokovima riješeno više predmeta nego u 2009. godini, dok je broj službenika koji su angažovani na predmetima upravnog rješavanja i inspekcijskog nadzora i u ministarstvima i u drugim organima uprave znatno manji nego što je to predviđeno važećim aktima o sistematizaciji organa. S druge strane podaci o broju neriješenih predmeta, odnosno o broju predmeta kojima je istekao propisani rok za rješavanje, prije svega u drugostepenom postupku, ukazuju na zaključak da ministarstva ne obezbjeđuju u potpunosti donošenje odluka u zakonom propisanim rokovima.

Prema tome, i pored nesporno dobrih rezultata i povećanja blagovremenosti i efikasnosti organa u ostvarivanju i zaštiti utvrđenih prava, obaveza i pravnih interesa građana i drugih stranaka, navedeni podaci i izvršeni nadzor ukazuju na slučajeve da službenici u vođenju upravnog postupka ne postupaju u potpunosti po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i posebnim propisima, i na taj način čine povrede zakona i to:

- povredu načela efikasnosti u postupku, uključujući i nedostatak poštovanja rokova;
- nepribavljanje podataka *ex officio* (od stranke se zahtijeva da pribavi dokaze, iako ih organ koji vodi postupak može brže i lakše pribaviti);
- nedonošenje i nedostavljanje rješenja strankama u propisanom roku po zahtjevu stranke, iako je stranka preduzela sve zakonom propisane radnje;
- prvostepeni organi ne postupaju po traženju drugostepenih organa niti u skladu sa drugostepenim rješenjem, pa se predmet više puta vraća na ponovni postupak;
- drugostepeni organi ne postupaju u skladu sa zauzetim stavovima i datim uputstvima od strane suda u njihovim odlukama.

Iz navedenog proizilazi zaključak da ministarstva i drugi organi uprave, u praksi, ne obezbjeđuju u potpunosti donošenje odluka što prije, a najkasnije u roku od trideset, odnosno šesdeset dana, kako je to zakonom propisano. Ovakva praksa ne

doprinosi efikasnom i efektivnom postupanju organa državne uprave, jer nema opravdanja za postupanje u krajnjim rokovima propisanim zakonom, posebno u slučajevima kada postoje procesne i druge pretpostavke i mogućnosti da se upravna stvar riješi što prije.

Kada je u pitanju postupanje drugostepenih organa zapaženo je da su ti organi, do sada, rijetko koristili mogućnost rješavanja u meritomu, čak i u slučajevima kada im je bila precizirana dužnost i obaveza u pogledu adekvatnog postupanja po žalbi. Navedeno je sigurno imalo negativan uticaj na brzinu i efikasnost postupka, a time i na zaštitu prava građana i drugih stranaka, kao i na zaštitu javnog interesa.

Kada su u pitanju druge pretpostavke od kojih zavisi rješavanje u rokovima, često su evidentirani slučajevi organizacione i slične prirode koji upućuju na kadrovsku nepopunjenost pojedinih službeničkih mjesta utvrđenih važećim aktima o sistematizaciji organa. Tako je npr. u ministarstvima od ukupno sistematizovanih 505 izvršilaca za obavljanje poslova upravnog rješavanja popunjeno samo 365 ili 72,27%, dok je u drugim organima uprave od ukupno sistematizovanih 151 izvršioca popunjeno 106 ili 70,19%.

Unapređenju ovakvog stanja sigurno će doprinijeti i preduzete mjere i propisana rješenja u izvršenim izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku iz juna 2011. godine, kojim su značajno skraćeni rokovi za odlučivanje a samim tim stvoreni uslovi za veću efikasnost u upravnom postupku.

Kako je rad ministarstava kao drugostepenih organa u postupku najznačajniji, on mora biti predmet posebne unutrašnje pažnje u uspostavljanju prakse koja će doprinijeti zakonitosti rada u upravnom rješavanju i vršenju ovlašćenja u upravnom nadzoru. U navedenom kontekstu zbog toga ukazujemo na poseban značaj zakonitog, pravilnog, stručnog i efikasnog rada ovih organa, posebno sa stanovišta nadležnosti i ovlašćenja Upravnog suda, kao suda koji u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti upravnih akata.

### **3. Aktivnosti upravne inspekcije**

Ministarstvo unutrašnjih poslova kao ministarstvo nadležno za poslove uprave, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, vrši poslove inspekcijskog nadzora nad primjenom odredaba zakona i drugih propisa u upravnom

postupku. Inspekcijski nadzor nad primjenom odredaba zakona i drugih propisa o upravnom postupku vrše upravni inspektori, saglasno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o inspekcijskom nadzoru kao i Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru postupak inspekcijskog nadzora se pokreće i vodi po službenoj dužnosti ili na inicijativu podnosioca. Upravna inspekcija u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku vrši inspekcijski nadzor nad primjenom odredaba zakona i drugih propisa o upravnom postupku, koji se odnose na efikasnost i ažurnost rješavanja upravnih stvari, postupanje u skladu sa pravilima postupka, pružanje pravne pomoći i troškove upravnog postupka, kao i primjenu propisa o kancelarijskom poslovanju i vođenju evidencija kako u organima državne uprave, tako i u organima i službama lokalne uprave, kao i javnim preduzećima i javnim ustanovama i drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja.

U vršenju inspekcijskog nadzora, upravna inspekcija raspolaže sa različitim ovlašćenjima. U slučajevima neizvršenja, nesavjesnog, neblagovremenog ili nemarnog vršenja službenih obaveza, zloupotrebe službenog položaja ili prekoračenja ovlašćenja koja se odnose na primjenu pravila upravnog postupka, odlučivanje, vođenje propisanih evidencija, kancelarijsko poslovanje, odbijanje ili davanje netačnih podataka upravnom inspektorima potrebnih za ostvarivanje njegove funkcije, upravni inspektor rješenjem može izreći upravne mjere. Te mjere su novčana kazna do 30% zarade službenom licu za posljednji mjesec i zabrana službeniku vršenja upravnih poslova, poslova vođenja evidencija ili kancelarijskog poslovanja. Inspektor će, u ovim slučajevima, u roku od osam dana, podnijeti zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka. Zabrana vršenja poslova traje do završetka disciplinskog postupka. Kada upravni inspektor utvrdi da na upravnim poslovima, evidencijama ili kancelarijskom poslovanju radi službenik koji ne ispunjava propisane uslove, zabraniće vršenje poslova tom službenom licu.

U toku 2010.godine, podneseno je 253 inicijative za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora kod upravnih inspektora, što znači da je u poređenju sa 2009. godinom došlo je do povećanja broja zaprimljenih inicijativa za 72 inicijative (u 2009. godini podnijeto je ukupno 181 inicijativa). Podnijete inicijative se uglavnom odnose na oblast primjene propisa o upravnom postupku (pravila postupka, ažurnost i efikasnost rješavanja upravnih stvari, vođenje propisanih evidencija, oblast kancelarijskog poslovanja i dr.). Takođe ovim inicijativama postupak inspekcijskog nadzora pokretan je i u oblasti sprovođenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima, naročito u odnosu na postupak sprovođenja javnog oglasa, postupak

zapošljavanja, postupak obavezne provjere sposobnosti, postupak ocjene i napredovanja državnih službenika, postupak reorganizacije, postupke zaštite prava državnih službenika i namještnika u skladu sa zakonom.

Po službenoj dužnosti je u toku 2010.godine izvršeno 79 inspekcijskih kontrola u 62 organa lokalne uprave, odnosno 17 u državnim organima. U ovim kontrolama obezbijedeno je preduzimanje mjera saglasno ovlašćenjima i odgovornostima upravnih inspektora.

U najvećem broju predmeta subjekti nadzora su postupali u roku koji je određen i otklanjali utvrđenje nepravilnosti na koje su upravni inspektori ukazivali. Samo u izuzetnim slučajevima kada subjekt nadzora nije postupio ili nije postupio u ostavljenom roku i otklonio nepravilnosti na koje je ukazano, upravni inspektori su donijeli rješenja kojim su, saglasno propisima, naložili otklanjanje nepravilnosti. U takvim slučajevima upravni inspektori su u 2010.godini donijeli 9 rješenja kojima je naloženo otklanjanje nepravilnosti.

Na rješenja upravnih inspektora u toku 2010.godine, izjavljena je jedna žalba a u vezi sa istim predmetom protiv drugostepene odluke Ministarstva unutrašnjih poslova, uložena je tužba Upravnom sudu, koja je odbačena.

Upravni inspektori su subjektima nadzora donošenjem posebnih zaključaka u cilju izvršenja, izrekli dvije novčane kazne, zbog nepostupanja po nalogima da se otklone utvrđene nepravilnosti.

Postupke inspekcijskog nadzora upravna inspekcija je sprovodila kontinuiranim i blagovremenim vršenjem poslova iz djelokruga svoje nadležnosti u skladu sa Planom rada, na čemu je bilo angažovano pet upravnih inspektora (4 inspektora I i glavi upravni inspektor).

Imajući u vidu stalno povećanje broja predmeta, odnosno podnijetih inicijativa za postupanje upravnih inspektora i očiglednu potrebu da se pojačanim inspekcijskim nadzorom doprinese promjeni institucionalnog ponašanja državnih službenika, odnosno njihovoj efikasnosti i odgovornosti, neophodno je izvršiti popunu sistematizovanih mjesta u Odsjeku za inspekcijski nadzor, kao i razmotriti mogućnost da se poveća broj izvršilaca –upravnih inspektora.

#### 4. Mjere na unapređenju stanja

Saglasno osnovnom cilju reforme javne uprave koji je sadržan u ostvarivanju veće efikasnosti, efektivnosti, profesionalnosti, lakše dostupnosti, servisno orjentisane uprave u funkciji građana i društva i definisanim posebnim ciljevima za jačanje vladavine prava i odgovornosti, institucionalne stabilnosti, funkcionalnosti i fleksibilnosti, unapređenja poslovnog ambijenta, podizanja kvaliteta usluga, povećanju transparentnosti i etičkog nivoa u javnoj upravi, Ministarstvo unutrašnjih poslova je identifikovanju slabosti u sistemu upravnog rješavanja prišlo na konstruktivan i kritički način. U tom smislu uočavanjem tradicionalnog odnosa javne uprave prema strankama, komplikovanih procedura i postupaka, neujednačenog postupanja u upravnim stvarima, ćutanja uprave, relativno visokih troškova upravnog postupka, dugotrajnosti postupaka po žalbama, neefikasnosti inspekcijskog sistema, nedovoljnog kvaliteta upravnih akata, nesporno je da pravce budućih aktivnosti trajno treba orjentisati na unapređenju stanja kroz kandidovanje i predlaganje odgovarajuće efikasne politike koja ima za cilj usaglašavanje sistema sa savremenim demokratskim i međunarodno priznatim standardima. Radi ostvarivanja navedenih ciljeva i postizanja brzih rezultata na unapređenju stanja Ministarstvo unutrašnjih poslova je realizovalo Zaključke koje je Vlada donijela povodom usvajanja Izvještaja za 2009. godinu, i to:

- inoviranjem metodologije praćenja sprovođenja Zakona o opštem upravnom postupku, vođenja propisanih evidencija i sačinjavanja izvještaja na jednoobrazan način,
- utvrđivanjem Programa obuke i Plana realizacije obuke službenika za implementaciju Zakona o opštem upravnom postupku, u saradnji sa Upravom za kadrove,
- pojačanim kontrola rada organa uprave prema Planu za sprovođenje inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti.

Kako bi se unaprijedilo upravno postupanje i ostvarili drugi strateški ciljevi utvrđeni *Strategijom reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011.-2016. godina*, u skladu sa Programom rada Vlade za 2011.godinu i Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK, Ministarstvo unutrašnjih poslova je predložilo unapređenje normativnog okvira, odnosno donošenje novih pripisa i prilagođavanje zakonodavstva. U tom cilju je pripremljen Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku koji je Vlada utvrdila 10.marta 2011. godine, nakon čega je Skupština Crne Gore 22.juna 2011. godine, donijela Zakon. Navedenim izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku

izvršeno je usklađivanje zakona sa novim Ustavom Crne Gore, skraćeni su rokovi za donošenje rješenja i ojačano načelo efikasnosti i ekonomičnosti u upravnom postupku, kroz uvođenje jedinstvenog mjesta za kontakt i koordinaciju sa strankama. Upravo sa ovim procesom Ministarstvo unutrašnjih poslova je sa ekspertima Projekta "SIGM-a", pripremom Koncepta sa preporukama za novi Zakon o opštem upravnom postupku („Policy paper-a“), već otvorilo proces pripreme novog Zakona o opštem upravnom postupku.

Aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno mjere na unapređenju stanja odnosile su se i na pripremu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, radi stvaranja uslova za bolju koordinaciju između organa u vršenju poslova i usaglašavanja sa novim Zakonom o prekršajima, kao i na pripremu novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima čijom implementacijom će se stvoriti uslovi za kvalitetniji, profesionalniji i odgovorniji rad zaposlenih u državnoj upravi.

U prethodnom periodu (drugi kvartal 2011.godine), Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u cilju pojačane kontrole rada organa uprave i poboljšanja efikasnosti i kvaliteta rada, na osnovu Plana za sprovođenje nadzora, obezbijedilo vršenje inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti nad primjenom odredaba Zakona o opštem upravnom postupku. Nadzorom je obuhvaćeno praćenje izvršavanja zakona i drugih propisa, donošenje i izvršenje rješenja i pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih i drugih mjera i radnji kod organa državne uprave i lokalne samouprave.

U cilju jačanja administrativnih kapaciteta i stvaranja uslova za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta rada službenika koji postupaju po Zakonu o opštem upravnom postupku, odnosno službenika koji se pripremaju za postupanje po Zakonu o opštem upravnom postupku, u saradnji sa Upravom za kadrove je utvrđen Program obuke i stručnog usavršavanja za opšti upravni postupak. Utvrđivanje Programa i Plana obuke za implementaciju Zakona o opštem upravnom postupku, kao i identifikacijom polaznika obuke po institucijama, realizovana je jedna od aktivnosti koja je predviđena i Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske komisije. Ovaj programski segment ima za cilj da upozna službenike sa osnovnim načelima opšteg upravnog postupka i upravnog spora, načinom pokretanja postupka, pravilima i procedurama u postupku, načinom ostvarivanja prava i njihovom zaštitom i namijenjen je službenicima koji u obavljanju svojih redovnih aktivnosti postupaju po Zakonu o opštem upravnom postupku. U zavisnosti od ciljne grupe Program obuke sadrži i različite



teme za različite polaznike, podijeljene po tematskim cjelinama u trajanju od dva odnosno tri dana u zavisnosti od složenosti predmetne materije.

Takođe, značajno je ukazati i na aktivnosti koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzelo da bi građani na brži, jednostavniji i ekonomičniji način ostvarivali svoja prava u pravnom postupku, o čemu je Vlada upoznata *Informacijom o implementaciji novih uvjerenja o crnogorskom državljanstvu, izvoda iz matičnih registara rođenih i umrlih*. S obzirom da je Ministarstvo unutrašnjih poslova izvršilo nabavku novih obrazaca uvjerenja o crnogorskom državljanstvu i izvoda iz registra rođenih i umrlih i realizovalo informacioni sistem za izdavanje istih, povodom razmatranja i usvajanja ove Informacije Vlada je u martu 2011. godine, donijela zaključke kojima su zaduženi nadležni državni organi da obezbijede dosljednu primjenu Zakona o ličnoj karti, Zakona o crnogorskom državljanstvu, Zakona o matičnim registrima i Zakona o opštem upravnom postupku u cilju lakšeg i jednostavnijeg ostvarivanja prava građana, odnosno eliminisanja uočenih administrativnih barijera.