

IZVJEŠTAJ

**o stanju u upravnim stvarima za 2022. godinu, sa osvrtom na 2021.
godinu**

Podgorica, decembar 2023. godine

Uvod:

Izveštaj o stanju u upravnim stvarima je analitički dokument koji sadrži objedinjene podatke javnopravnih organa o postupanju u upravnim stvarima. Obaveza sačinjavanja ovog izvještaja propisana je članom 159 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 20/15, 40/16 i 37/17), a Ministarstvo javne uprave nadležno je za njegovu pripremu. Uz to, obaveza sačinjavanja ovog Izvještaja predviđena je Programom rada Vlade Crne Gore i Programom rada Ministarstva javne uprave za 2022. godinu.

Potrebno je ukazati da Izvještaj o stanju u upravnim stvarima za 2021. godinu nije razmatran od strane Vlade Crne Gore iz razloga što je proces prikupljanja podataka za potrebe sačinjavanja Izvještaja bio izazovan. Usljed čestih izmjena organizacije državne uprave koje su se dešavale tokom 2021. i 2022. godine, kao i sajber napada na vladinu informatičku infrastrukturu, čak 41 organ državne uprave uopšte nije dostavilo podatke o stanju u upravnim stvarima. Zbog toga, nijesu se stekli uslovi da Ministarstvo javne uprave izvrši analizu podataka, niti sačini Izvještaj za centralni nivo. Sa druge strane, jedinice lokalne samouprave dostavile su podatke u skladu sa novom metodologijom, te stoga ovaj Izvještaj sadrži presjek stanja u upravnim stvarima za 2021. godinu, za lokalni nivo.

U ovom dokumentu sadržan je prikaz kvaliteta primjene Zakona o upravnom postupku od strane prvostepenih i drugostepenih javnopravnih organa, kroz procjenu nekoliko ključnih aspekata, i to: identifikaciju upravnih procedura koji se odnose na građane i privredu, identifikaciju procedura unutar javnopravnih organa u kojima se primjenjuje Zakon o upravnom postupku, način pokretanja upravnih postupaka uključujući i primjenu elektronskog načina pokretanja upravnog postupka, trend neriješenih predmeta iz prethodnog perioda i neriješenih predmeta u izvještajnoj godini, efikasnost upravnih postupaka, uspješnost žalbenog postupka, primjenu načela pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, kao i postupak izvršenja rješenja.

Ministarstvo javne uprave je za potrebe prikupljanja podataka za sačivanje ovog Izvještaja za lokalni nivo nastavilo sa primjenom inovirane metodologije koja je podrazumijevala analizu pojedinačnih upravnih postupaka. Naime, na osnovu podataka koji su od strane lokalnih javnopravnih organa dostavljeni za potrebe pripreme Izvještaja za 2021. godinu, sačinjena je lista od 70 upravnih postupaka koji se odnose na građane i privredu i 10 postupaka u kojima se unutar organa primjenjuje Zakon o upravnom postupku. U tako kreiranom obrascu, opštine su dostavljale podatke za sve identifikovane pojedinačne upravne procedure, uz mogućnost da se dodaju i drugi postupci koji nijesu obuhvaćeni obrascem. Zahvaljujući ovom pristupu omogućena je dubinska analiza pojedinačnih postupaka i prepoznavanje konkretnih izazova u sprovođenju pojedinačnih upravnih postupaka.

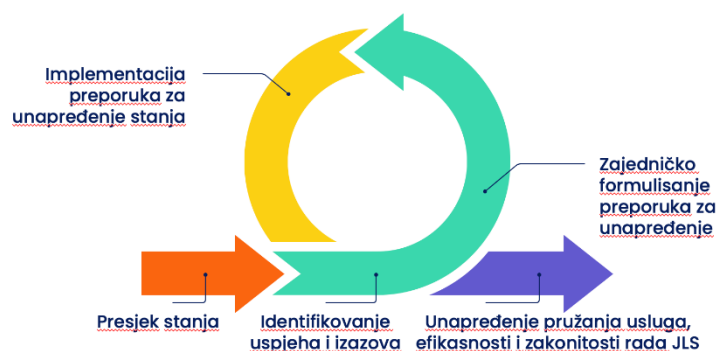
Podatke za potrebe sačinjavanja Izvještaja dostavile su 22 jedinice lokalne samouprave od ukupno 25. Sa druge strane, prikupljanje podataka o stanju u upravnim stvarima na centralnom nivou za 2022. godinu, sprovedeno je uz primjenu ranije metodologije koja je usmjerena na prikupljanje zbirnih podataka, zbog izazova u prikupljanju podataka u prethodnom periodu.

Sagledavajući međunarodne indikatore, a prije svega prema podacima istraživanja javnog mnjenja koji sprovodi Regionalni savjet za saradnju RCC, Balkan barometar,

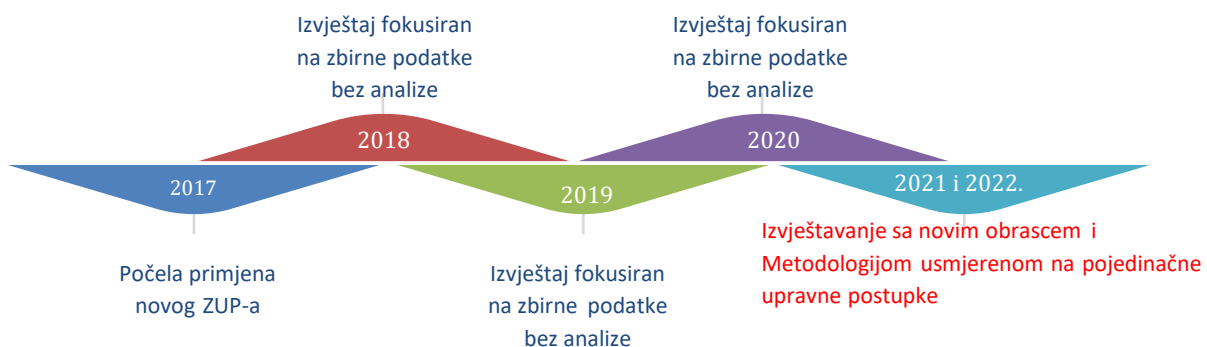
Crna Gora je nazadovala u domenu pružanja usluga. Naime, Crna Gora je zabilježila najznačajniji pad u regionu u odnosu na prethodno mjerenje kada je u pitanju dobijanje ličnih dokumenata online – za 9%. Slično tome, Crna Gora je zabilježila i najveći pad u iznosu od 19% kada je u pitanju prelazak na online/digitalne usluge tokom pandemije Covid-19.¹

2. Novi metodološki okvir

Svrha ovog istraživanja jeste kontinuirano, godišnje praćenje primjene Zakona o upravnom postupku. Cilj je da se bolje razumije postojeća situacija u pogledu pružanja upravnih usluga, identifikovajnja uspješnih priča, kao i izazova i predlaganje mogućih mjera za prevazilaženje izazova u pogledu daljeg poboljšanja u pružanju upravnih usluga.



Unaprijeđenje monitoringa primjene Zakona i stanja u upravnim stvarima, podrazumijevalo je uspostavljanje novog metodološkog okvira. Naime, od početka primjene novog Zakona o upravnom postupku postupak izvještavanja o stanju u upravnim stvarima bio je fokusiran na zbirne podatke i ukupnu sliku stanja iz koje nije bilo moguće prepoznati konkretne izazove u pružanju upravnih usluga. Prepoznajući potrebu za unaprijeđenjem izvještavanja i identifikovanjem izazova u implementaciji Zakona, Ministarstvo javne uprave kreiralo je inovirani pravni i metodološki okvir, koji je usmjeren na pojedinačne upravne postupke. Proces pripreme nove metodologije trajao je dvije godine, i u potpunosti se primjenjuje na javnopravne organe lokalnog nivoa vlasti.



Ovakav pristup omogućava precizniju analizu stanja i formulisanje preporuka koje targetiraju specifične izazove i lakše praćenje sprovođenja preporuka. Nova metodologija podrazumijevala je i intenzivniji dijalog sa jedinicama lokalne samouprave, u okviru kojeg je održano više okruglih stolova i sastanaka na teme:

¹ <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>

primjene Zakona o upravnom postupku, obuka o primjeni zakona, kao i izazova u pojedinačnim upravnim postupcima, sa posebnim akcentom na postupak utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost. Sve to doprinijelo je cjelovitijem i konkretnijem sagledavanju izazova i predlaganju mjera za unaprjeđenje stanja u oblasti pružanja upravnih usluga.

3. Lokalni nivo

3.1. Generalni presjek stanja

Izveštaj o stanju u upravnim stvarima na lokalnom nivou sadrži pregled ukupnog upravnog postupanja na nivou svih jedinica lokalne samouprave, kao i pregled stanja po pojedinačnim upravnim postupcima.

Podaci dostavljeni su od strane 22 opštine, podatke nijesu dostavile tri, i to: Petnjica, Rožaje i Ulcinj, dok je opština Berane dostavila podatke po staroj metodologiji. U tom smislu, analiza podataka prema pojedinačnim upravnim postupcima dostupna je za 84% opština.

Kada je riječ o metodološkom pristupu važno je istaći da je na osnovu podataka koji su od strane lokalnih javnopravnih organa dostavljeni za potrebe pripreme Izveštaja za 2021. godinu, sačinjena lista od 70 upravnih postupaka koji se odnose na građane i privredu i 10 postupaka u kojima se unutar organa primjenjuje Zakon o upravnom postupku. U tako kreiranom obrascu, opštine su dostavljale podatke za sve pojedinačne upravne procedure.

Ministarstvo javne uprave već drugu godinu u saradnji sa opštinama uspjelo je da analizira posebne upravne postupke, zahvaljujući posebnoj i inoviranoj metodologiji za prikupljanje podataka. Na taj način za potrebe ovog Izveštaja, pored analize stanja u 2022. godini, napravljen je osvrt na nalaze analize stanja uz 2021. godine, kao komparativni aspekt za dvije godine (2021. i 2022. godinu).

Generalna ocjena je sagledavajući ukupnu sliku upravni postupci na lokalnom nivou funkcionišu. Međutim, analizom pojedinačnih postupaka uočljivo je da su **upravni postupci utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost i legalizacije bespravno izgrađenih objekata** najizazovniji. Iz tog razloga, u ovom izvještaju sačinjena je studija slučaja koja se odnosi na ove postupke.

3.2. Komparativni aspekt

3.2.1. Osvrt na 2021. godinu

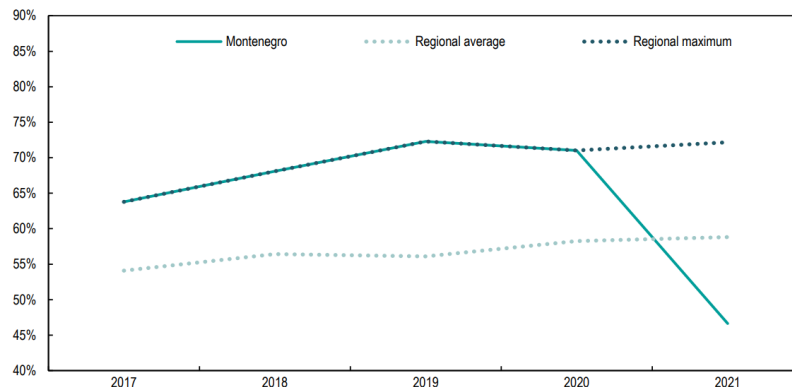
Prema Balkan Barometru, percepcija javnosti efikasnosti upravnih postupaka je smanjena u Crnoj Gori u 2021. godini i ispod je regionalnog prosjeka. Izveštaji Evropske komisije², kao i OECD/SIGMA-e³ sadrže zaključke da su upravni postupci u

² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/927a32f7-609f-401a-970e-831eee3abd33_en?filename=Montenegro%20Report%202022.pdf

³ <https://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf>

Crnoj Gori i dalje birokratizovani i složeni, stoga je analiziranje mogućih uzroka za promjenu pravovremeno i relevantno.

Slika 1: Percepcija efikasnosti upravnih postupaka kod opšte javnosti (Balkanski Barometar)

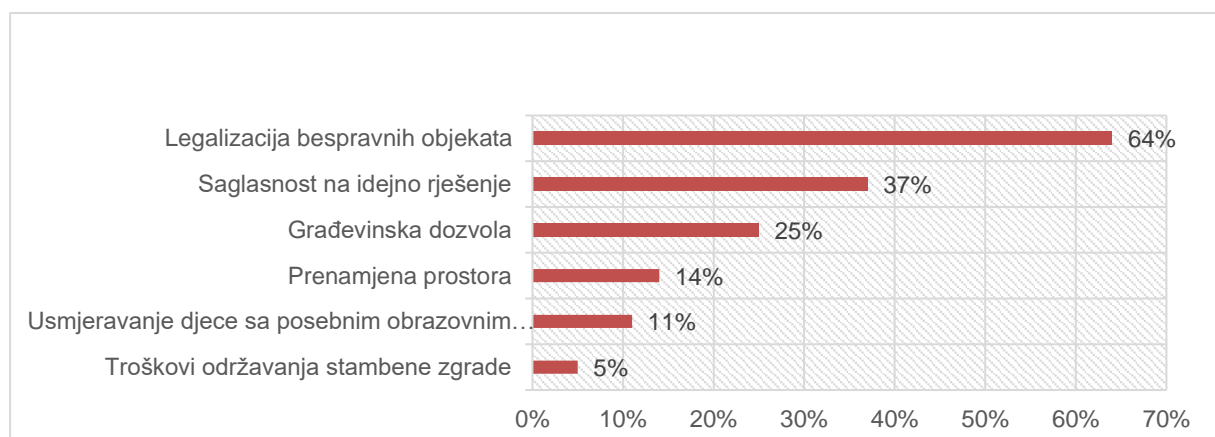


Za potrebe pripreme Izvještaja za 2021. godinu, 24 opštine su podnijele izvještaje Ministarstvu javne uprave o sprovođenju upravnih postupaka u 2021. Postupci na lokalnom nivou su razvrstani u više od 50 upravnih postupaka tokom ove analize, na osnovu njihove prirode i zakonske osnove. Oko 30 postupaka koje se pružaju građanima i privredi i oko 20 internih upravnih postupaka. U nastavku je dat prikaz kratkog pregleda glavnih nalaza koji se temelje na podacima koji su podneseni i analizirani, a koji se odnose na procedure koje su predviđene za građane i privredu.

Trajanje prvostepenih postupaka

Postupci se u prosjeku sprovode u okviru zakonskog roka (97%), međutim kada se analiziraju pojedinačni postupci, očigledno je da su neki postupci izazovni. 64% postupaka legalizacije bespravno izgrađenih objekata su okončani nakon isteka roka, kao i 37% zahtjeva za Saglasnost na idejno rješenje. Još neki primjeri problematičnih postupaka u smislu pridržavanja zakonski predviđenog roka uključuju zahtjev za građevinsku dozvolu (25% je riješeno nakon isteka zakonskog roka) i zahtjev za prenamjenu prostora (14%).

Slika 2. Postupci koji se najčešće završe nakon isteka zakonskog roka

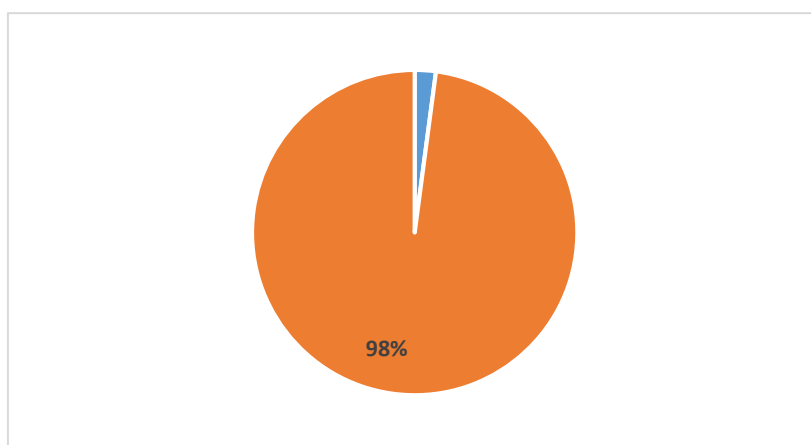


Opštine navode kao glavne razloge za nemogućnost ispunjavanja zakonskih rokova potrebu konsultacije više organizacionih jedinica ili tijela za rješavanje postupka i obezbjeđenje prava učesnicima da se izjasne uvidom u predmetnu dokumentaciju. Pored ovoga, stranka možda treba da ukloni nedostatke u podnesku, dok se rokovi računaju od prvog podnošenja – moguće i nepotpunog – zahtjeva. Rješavanje postupaka za legalizaciju bespravni objekata zavisi od usvajanja plana generalne regulacije Crne Gore.

Podnošenje zahtjeva

Jedna od novina ZUP-a je što je dozvoljeno podnošenje zahtjeva elektronskim putem (član 63) i propisuje pravo podnosioca zahtjeva da podatke upravi podnese samo jedanput (član 13). Ovo znači da uprava ima obavezu da – po službenoj dužnosti – prikuplja podatke koji se nalaze u evidencijama drugih državnih organa. U praksi, na žalost, obje ove novine nisu dosljedno primjenjivane. Rijetka su podnošenja zahtjeva elektronskim putem, samo 2% zahtjeva u prosjeku se podnese elektronski, međutim, u slučaju nekih postupaka poput zahtjeva za pristup javnim informacijama, nešto se češće zahtjevi podnose elektronskim putem (10.3%).

Slika 3. Udio postupaka koji se podnose elektronski

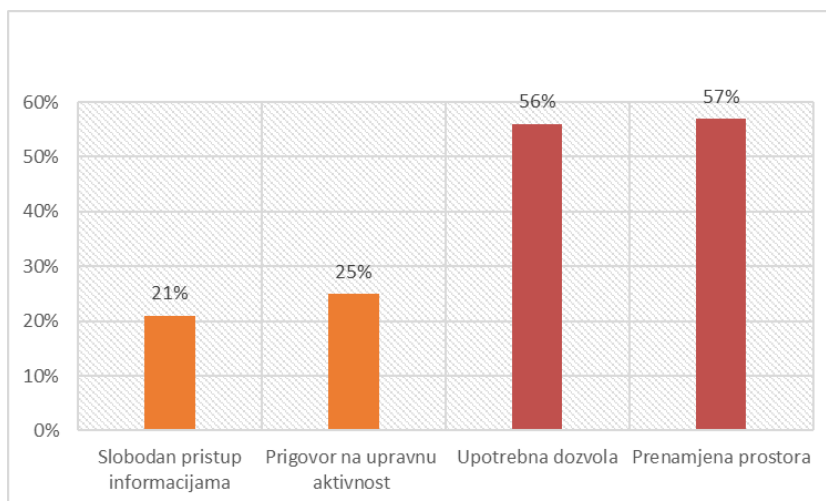


Konkretni podaci o primjeni načela samo jedanput od strane lokalnih samouprava nisu prikupljeni za izvještajni period, ali na osnovu analize uslova za odabrane zahtjeve, od podnosioca zahtjeva se i dalje traži da podnese veliki broj podataka koji se nalaze u evidenciji organa (a koje opštine same treba da prikupljaju). Na primjer, dokument o vlasništvu zemljišta se mora podnijeti da bi se podnio zahtjev za građevinsku dozvolu, a izvod iz knjige rođenih, kao i dokaz da lice nije u braku se moraju podnijeti da bi se podnio zahtjev za sklapanje braka. U narativnom djelu izvještaja, neke opštine su prepoznale da treba unaprijediti saradnju sa drugim organima (npr. sa Upravom za katastar i državnu imovinu i Ministarstvom ekologije, prostornog planiranja i urbanizma) sa ciljem dosljednijeg prikupljanja podataka po službenoj dužnosti.

Udio odbijenih zahtjeva

Praćenje 2021. je pokazalo da, iako u prosjeku udio odbijenih zahtjeva nije veoma visok (oko 10%), postoje postupci kod kojih je udio odbijenih zahtjeva veoma visok. Na primjer, 57% zahtjeva za prenamjenu prostora se odbija, kao i 56% zahtjeva za upotrebnu dozvolu se odbija. Na kraju, visok udio odbijenih zahtjeva može ukazivati na to da su podnosioci zahtjeva nekako pogrešno razumjeli da ispunjavaju uslove za podnošenje zahtjeva, što dovodi do povećanog obima posla uprave, jer odbijene zahtjeve moraju da obrade i opštine. Pored ovoga, podnosioci zahtjeva troše vrijeme na podnošenje neosnovanih zahtjeva. U tom smislu, potrebno je prilagoditi obrasce ili obezbijediti materijale koji sadrže uputstva za građane kako bi izbjegli veliki broj odbijenih zahtjeva i tako smanjili obim posla uprave. Ovo može pomoći da se brže obrade drugi zahtjevi i smanji prosječno trajanje obrade zahtjeva.

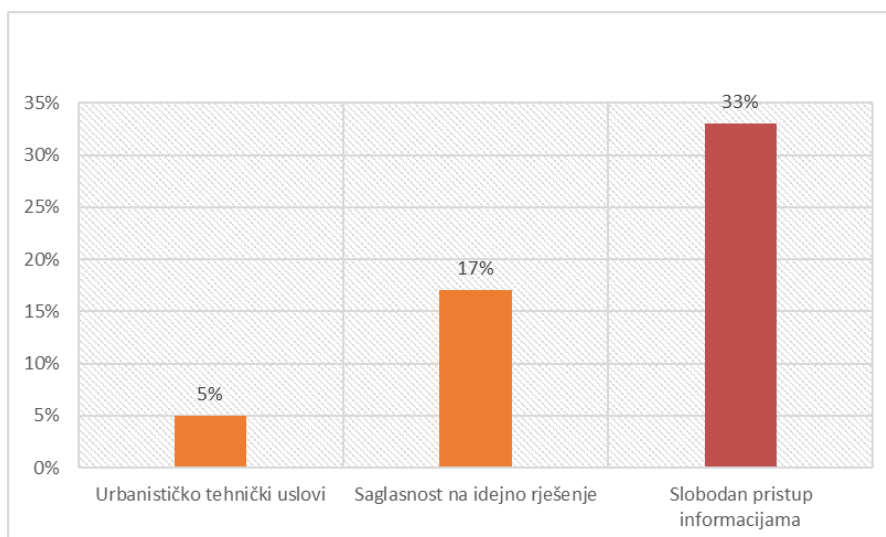
Slika 4. Udio odbijenih zahtjeva kod odabranih postupaka



Drugostepeni postupci

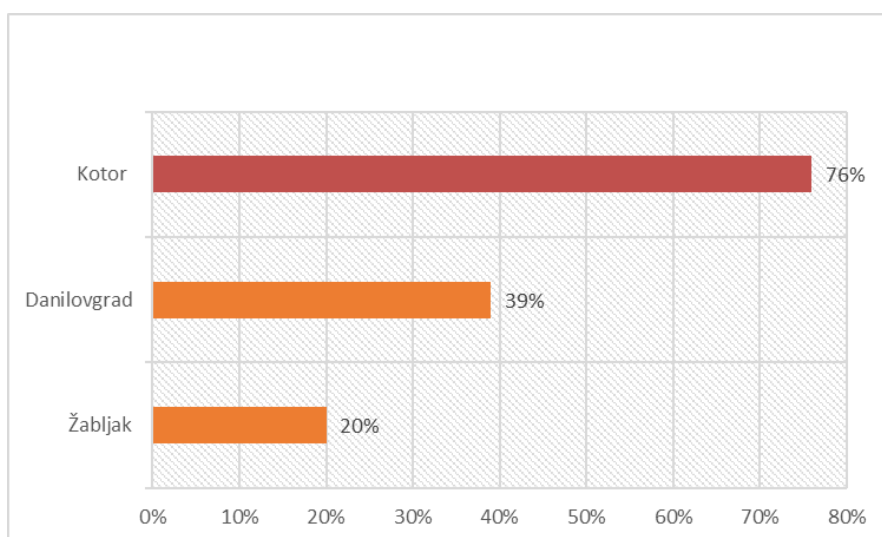
Jedan od aspekata na koji je praćenje upravnih postupaka bilo usmjereno je udio žalbi podnesenih usljed ćutanja uprave. Iako se u prosjeku za sve postupke samo 2% žalbi podnosi zbog ćutanja uprave, postoje određeni postupci gdje ovo predstavlja značajan problem. Na primjer, 33% žalbi u oblasti pristupa javnim informacijama je podneseno samo zato što prvostepeni organ nije odgovorio u okviru zakonski predviđenog roka. Ove žalbe su se mogle izbjeći, kao i obim posla žalbenih organa smanjiti da je pravovremeno odgovoreno.

Slika 5. Udio žalbi podnesenih usljed ćutanja uprave



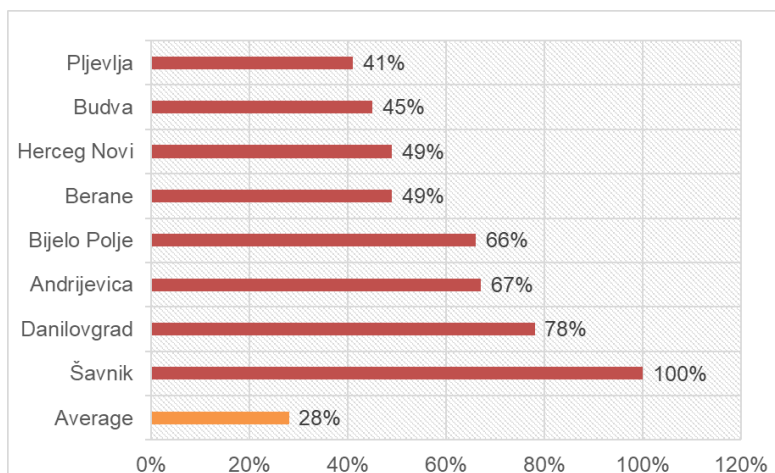
93% drugostepenih postupaka se rješava u okviru zakonski predviđenog roka, međutim postoje značajne razlike među opštinama: 13 opština navode da rješavaju 100% žalbi u okviru propisanog roka, dok je 76% žalbenih postupaka u opštini Kotor riješeno nakon propisanog roka, 39% u opštini Danilovgrad, a 20% u opštini Žabljak.

Slika 6. Udio žalbi riješenih nakon isteka zakonski predviđenog roka u odabranim opštinama



U prosjeku 28% žalbi je uspješno, međutim ponovo postoje velike razlike između opština. U opštini Andrijeвица, Bijelo Polje, Danilovgrad i Šavnik više od polovine žalbi je uspješno. Međutim, potrebno je napomenuti da je broj žalbi u opštinama Andrijeвица i Šavnik relativno mali. Uprkos ovome, potrebno je da ove opštine ulože više vremena u preciznijem analiziranju koji su problemi povezani sa prvostepenim postupcima i primjene mjere za prevazilaženje tih problema. Više od 40% žalbi je bilo uspješno i u opštinama Berane, Budva, Herceg Novi i Pljevlja.

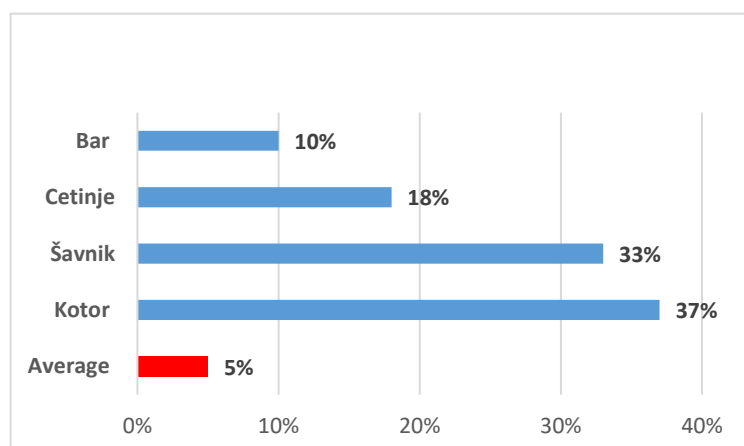
Slika 7. Udio uspješnih žalbi protiv prvostepenih organa



Na osnovu narativnog djela izvještaja opština vidi se da su žalbe najčešće uspješne, jer prvostepeni organ nije sproveo postupak provjere, nije omogućio pravo stranci na izjašnjenje, pogrešno je primjenio materijalno pravo ili je netačno utvrdio činjenično stanje.

Na osnovu člana 126 Zakona o upravnom postupku, drugostepeni organ treba – po pravilu – da pokuša da ispravi greške prvostepenog organa. Kada drugostepeni organ poništi po žalbi prvostepeno rješenje, te stranka podnese žalbu protiv novog rješenja prvostepenog javno-pravnog organa, ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu utvrđenih činjenica upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, drugostepenim rješenjem će poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. Međutim, rezultati praćenja pokazuju da kada je žalba uspješna onda gotovo uvijek (95%) drugostepeni organ vraća predmet prvostepenom, umjesto da drugostepeni organ donese meritornu odluku. Pozitivan izuzetak ovdje je opština Kotor, gdje žalbeni organ donosi odluke u meritumu u 37% predmeta. Međutim, kao što je gore navedeno Kotor je, takođe, i opština gdje se većina žalbi rješava nakon isteka zakonski predviđenog roka

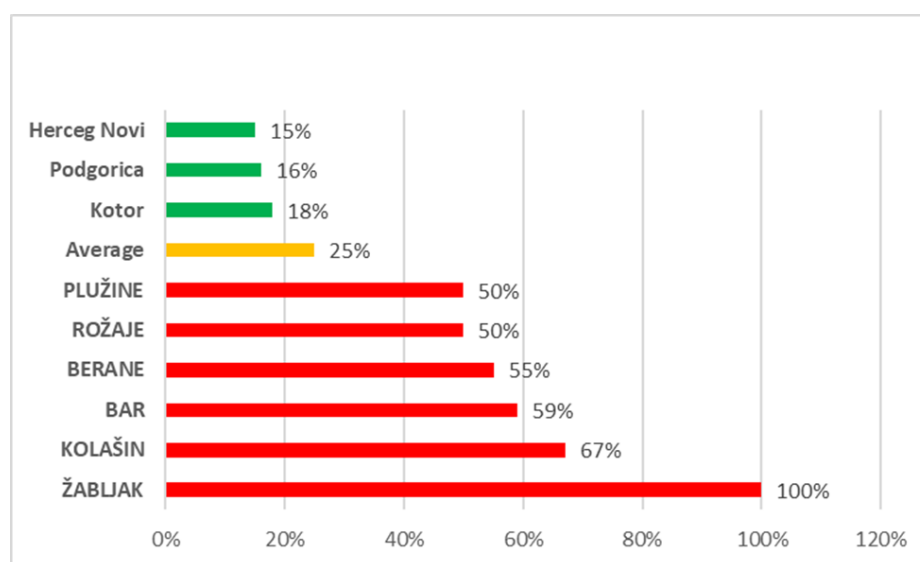
Slika 8. Udio žalbi gdje je donesena meritorna odluka



U prosjeku 42% žalbenih rješenja se poništi od strane suda (ovo je uglavnom zbog 52% žalbenih rješenja koja se odnose na Glavni grad Podgoricu koja se ponište pred

sudom). U prosjeku u 25% predmeta sud donosi rješenje u korist podnosioca žalbe. Međutim, više od polovine predmeta protiv žalbenih organa u opštinama Bar, Berane, Kolašin i Žabljak su uspješni na sudu. Ovo ukazuje na probleme u kvalitetu rada žalbenih organa u ovim opštinama. Organi treba da analiziraju razloge za ukidanje ili promjenu žalbenih rješenja od strane suda i da primjene mjere korigovanja.

Slika 9. Udio usvojenih tužbi protiv žalbenih rješenja odabranih opština



3.2.2. Komparativni aspekt 2021-2022. godina

Uporedni podaci za 2021. i 2022⁴. godinu pokazuju da je ukupan broj pokrenutih postupaka po zahtjevu stranke nešto veći za 2022. godinu, dok je uočljivo da je u 2022. godini smanjen procenat zahtjeva koji su podnijeti elektronskim putem.

Ukupan broj pokrenutih postupaka po zahtjevu stranke:

	2022	2021
	185.002	175.482

Procenat pokrenutih postupaka po zahtjevu stranke elektronskim putem:

2022	2021

⁴ Ovdje su predstavljeni ukupni podaci koje su jedinice lokalne samouprave dostavile u sklopu izvještavanja, dok je Ministarstvo javne uprave u nastavku Izvještaja (poglavlje 3 i 4) analizom posebno obuhvatilo 70 postupaka prema privredi i građanima i 10 „internih“ postupaka

2.2%

3.32%

Kada je riječ o pokretnju upravnih postupaka po službenoj dužnosti i u 2021. i u 2022. godini vidljiv je visok broj u odnosu na broj pokrenutih postupaka po zahtjevu stranke.

Broj postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti:

2022	2021
676.198	760.080

Ukupan broj neriješenih predmeta na dan 1.1.2021. godine bio 41.678, a ukupan broj neriješenih predmeta na kraju 2021. godine bio je 77.906. Sa druge strane ukupan broj neriješenih predmeta na 1.1.2022. godine bio je 85.388. Ovi podaci ukazuju da je na postojanje nekih okolnosti (mogući razlozi odnose se na pandemiju covid 19) koje su prouzrokovale visok broj neriješenih predmeta u toku 2021. godine. Na kraju 2022. godine broj neriješenih predmeta bio je 70.707.

Ukupan broj neriješenih predmeta na dan 1.1.2022. i na dan 1.1.2021.

2022	2021
85.388	41.678

Ukupan broj neriješenih predmeta na dan 31.12.2022. i na dan 31.12.2021.

2022	2021
70.707	77.906

Ukupan broj predmeta u radu lokalnih javnopravnih organa u 2021. bio je 977.266, dok je u 2022. godini 946.588. Procenat riješenih predmeta je na istom nivou i u 2021. i u 2022. godini i iznosi 80.6%.

U izvještajnim godinama primjetan je trend primjene instituta skraćenog postupka, pa je tako u 2021. godini primjenjen u 80% predmeta, dok je u 2022. godini primijenjen u 60,6% predmeta. Ovaj pokazatelj izaziva brigu, posebno imajući u vidu da je Zakonom o upravnom postupku propisano kada je moguće primijeniti institut skraćenog postupka, tačnije ako se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija i ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate javnopravnom organu.

3.3. Ukupan pregled podataka o postupanju prvostepenog organa u 2022. godini

Ukupan broj predmeta u radu lokalnih prvostepenih javnopravnih organa u 2022. godini bio je 946.588. Procenat riješenih predmeta iznosi 80.6%.

3.3.1. Upravni postupci za građane i privredu

Ukupan broj upravnih postupaka na lokalnom nivou u 2022. godini je 628.303.



Od toga 612.310 postupaka odnosili su se na građane i privredu, dok je 15.993 upravnih postupaka koje imaju karakter internih procedura, odnosno postupaka unutar organa koji se vode uz primjenu Zakona o upravnom postupku.

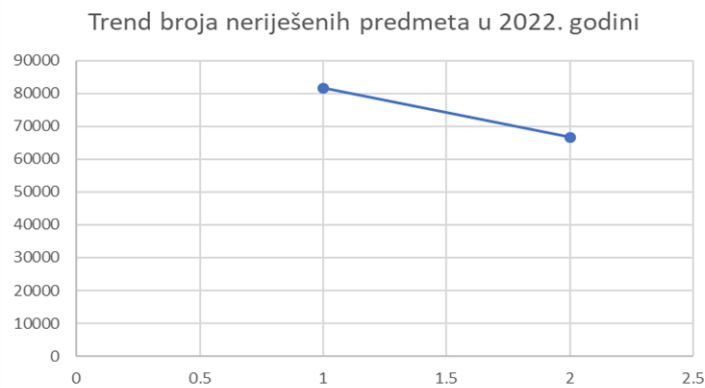
Na osnovu zbirnog pregleda podataka može se konstatovati da se na lokalnom nivou upravni postupci dominantno pokreću po službenoj dužnosti. U tom smislu, čak 93% postupaka na lokalnom nivou je pokrenuto po službenoj dužnosti u 2023. godini. Naviše pokrenutih postupaka je u dijelu utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost. Kada je riječ o postupcima koji se pokreću po zahtjevu stranke odnose se na legalizaciju objekata, obavljanje ugostiteljske djelatnosti, te pružanju turističkih usluga.



Uvažavajući karakteristike postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti, odnosno činjenicu da se u takvim postupcima dominantno nameće određena obaveza

građanima i privredi, podaci o procentu takvih postupaka na lokalnom nivou **ukazuju na potrebu da se jača servisna uloga sistema lokalne samouprave.**

Generalno, i dalje postoji značajan broj neriješenih predmeta na lokalnom nivou. Ipak, u 2022. godini vidljiv je niži broj neriješenih predmeta koji se odnose na privredu i građane.



Sagledavajući ukupnu sliku, na nivou sistema lokalne samouprave 96% pokrenutih postupaka u 2022. godini je riješeno. Po isteku roka riješeno je oko 10% predmeta, pri čemu se najveći procenat neriješenih predmeta odnosi na postupke utvrđivanja poreza na nepokretnost, legalizaciju bespravno sagrađenih objekata, kao i na izdavanje urbanističko tehničkih uslova.

Prema dostavljenim podacima, prvostepeni organi na lokalnom nivou u značajnom procentu primjenjuju institut skraćenog postupka, tačnije u 67% predmeta.

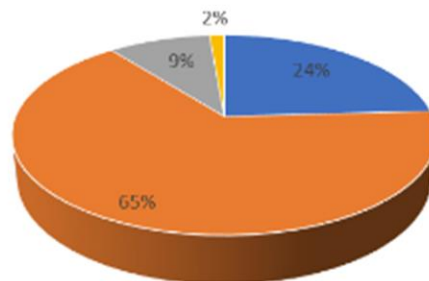
Analizirajući žalbeni postupak uočava se da se na odluke prvostepenih organa na lokalnom nivou podnosi mali broj žalbi, svega 1,7%. A kada se sagleda struktura samih žalbi udio žalbi zbog ćutanja uprave u ukupnom broju žalbi je 8,5%.



Kada je riječ o efektima žalbenog postupka, primjetno je da je generalno nizak stepen usvojenih žalbi od strane drugostepenog organa. Uzrok tome može se tražiti u evidentnom pozitivnom trendu postojanja devolutivnog dejstva žalbe, odnosno usvajanju žalbe od strane prvostepenog organa. Devolutivno dejstvo žalbe primijenjeno je u čak 65% žalbenih postupaka u 2022. godini.

Efekte žalbenog postupka

- Broj odbijenih žalbi
- Devolutivno dejstvo žalbe
- Broj usvojenih žalbi
- Ponavljanje postupka



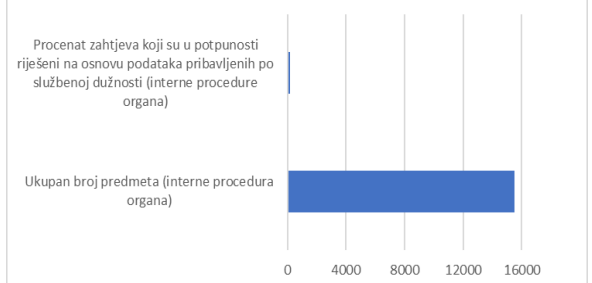
Koncept novog Zakona o upravnom postupku zasnovan je na temelju principa efikasnosti postupka sa kojim je komplementarno načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti. Efekat ovog koncepta u praksi podrazumijevao bi da građanin ostvaruje svoja prava i realizuje obaveze bez potrebe da pribavlja i prilaže posebna dokumenta koja su potrebna za vođenje postupka. U cilju ispitivanja kako ovo načelo funkcioniše u praksi, uvedena je novina u metodologiji za prikupljanje podataka koja se odnosi na dostavljanje podataka o broju podataka ili dokumenata pribavljenih po službenoj dužnosti u toku upravnog postupka i broju zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti.

Prema dobijenim podacima primjena načela pribavljanja podataka po službenoj dužnosti je veoma ograničena. Na nivou lokalne samouprave, u postupcima prema građanima i privredi svega 2,2% zahtjeva je riješeno na osnovu podataka po službenoj dužnosti, dok je u postupcima unutar organa taj procenat ispod 1.

Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti (građani i privreda)



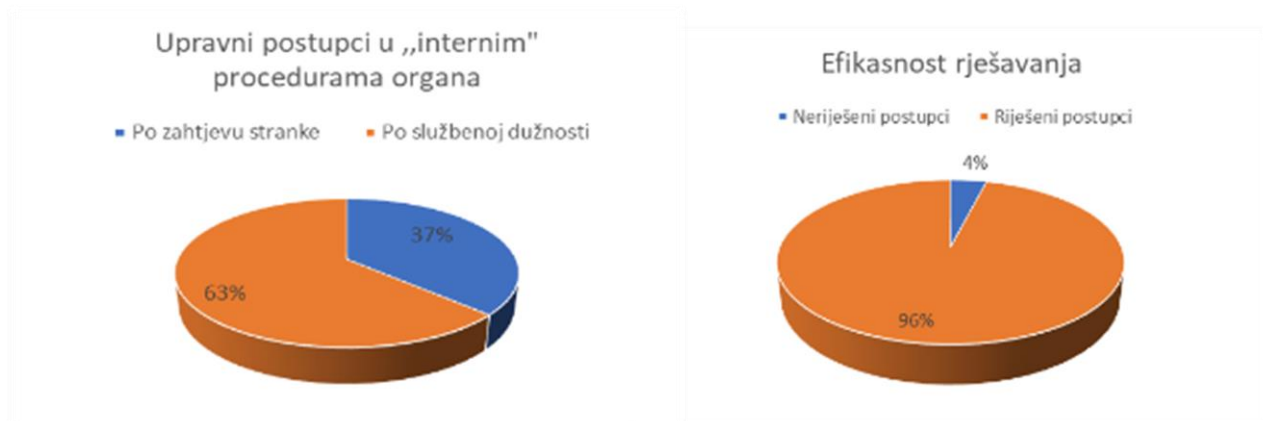
Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti („interne“ procedure organa)



Sa druge strane, ako se analiziraju podaci koji se odnose na broj dokumenata koji su pribavljeni po službenoj dužnosti (220.862) **može se zaključiti da postoje makar osnovni naponi organa da upravne postupke zasnivaju na dokumentima pribavljenim po službenoj dužnosti.**

2.2.2. Upravni postupci unutar javnopravnih organa

Upravni postupci koji se primjenjuju u procedurama unutar javnopravnih organa na lokalnom nivou dominantno se pokreću po službenoj dužnosti, 63% postupaka, dok je po zahtjevu stranke pokrenuto nekih 37% postupaka.

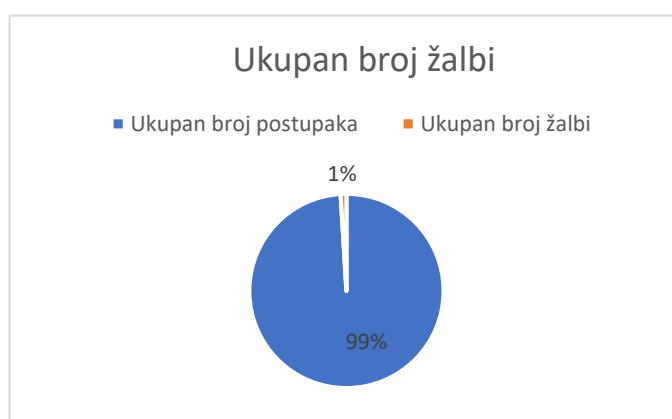


Generalna ocjena da se ova vrsta postupaka realizuje u zakonskom roku, ali i da se i u ovim postupcima primjenjuje institut skraćenog postupka.



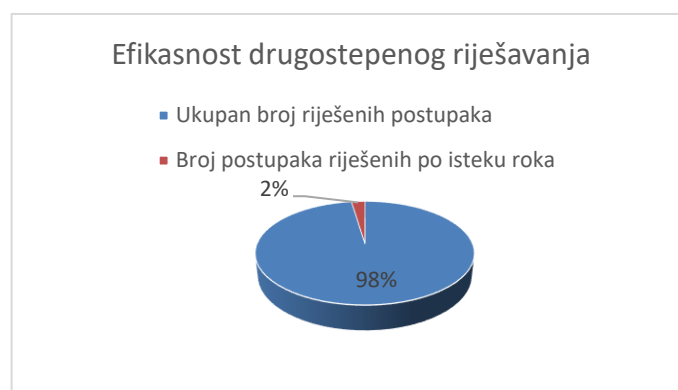
2.3. Pregled upravnog rješavanja od strane drugostepenog organa u 2022. godini

Ukupan broj podnijetih žalbi u 2022. godini na lokalnom nivou je 6092. Imajući u vidu da je na nivou svih opština podnijeto ukupno nešto više od 6.000 žalbi može se izvesti generalan zaključak da je broj žalbi u odnosu na ukupan upravnih postupaka nizak.



Kada je riječ o neriješenim drugostepenim predmetima iz ranijeg perioda na dan 1.1.2022. godine taj broj bio je na nivou od 306, dok je na kraju godine porastao na 510.

Kada je riječ o efikasnosti rješavanja, može se izvesti generalan zaključak da se ovi postupci rješavaju u zakonskom roku. Stoga, ukupan broj riješenih predmeta u 2022. godini je 5669, dok je 138 riješeno po isteku roka.



Lokalni drugostepeni organi su u postupcima po žalbi pozitivno riješili po podnosioca žalbe 1572 predmeta, dok su odbili 3944 žalbe.

Podaci ukazuju da u **praksi i dalje egzistira tzv. „ping-pong“ efekat**. Analizirajući žalbeni postupak evidentno je da su drugostepeni organi zadržali praksu da rješenja vraćaju na ponovni postupak. Čak 1548 od ukupno 1572 usvojene žalbe rezultiralo je vraćanjem na ponovni postupak prvostepenom organu.

Stranke su zaštitu svojih prava pred sudom tražile, i u tom smislu podnijeto je ukupno 4959 tužbi u izvještajnoj godini.

Sa druge strane, ukupan broj odluka suda u 2022. godini je bio 934, od čega je 525 usvojenih tužbi, a 228 odbijenih. Dakle, **u više od pola predmeta (56%), Upravni sud je usvojio tužbu na postupanje organa lokalne samouprave.**

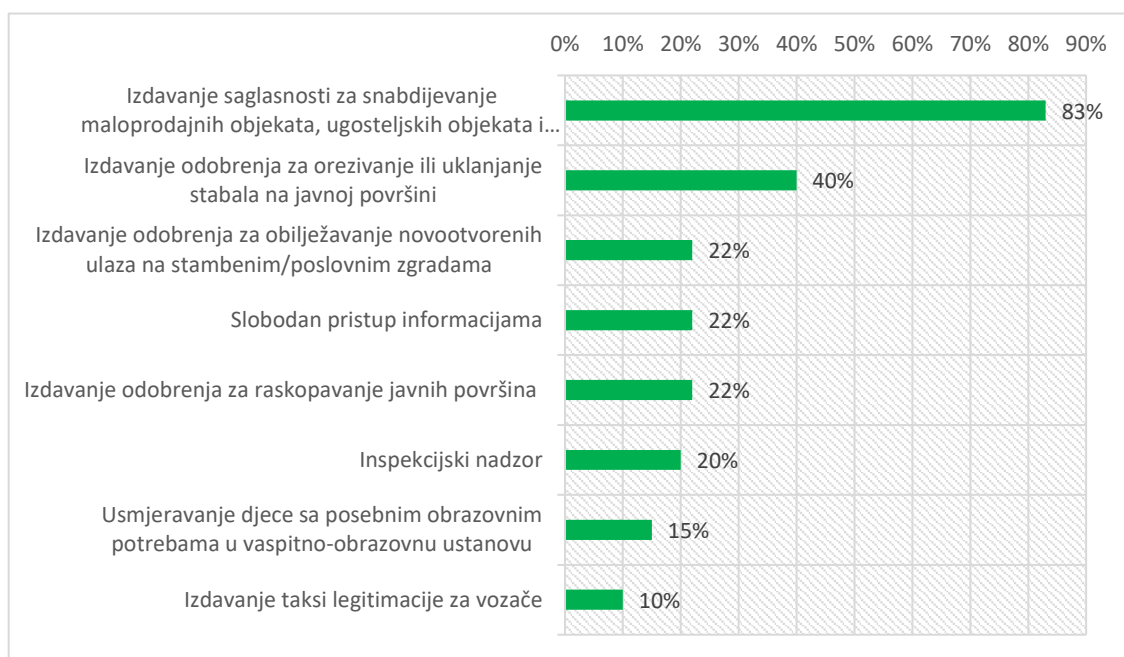
Potencijalni razlozi za ovakav ishod postupaka pred sudom mogu biti prouzrokovani činjenicom da je u postupak utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost doveden u pitanje usljed ukidanja Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti od strane Ustavnog suda, kao i usljed postupaka pokrenutih zbog ćutanja uprave u postupcima za slobodan pristup informacijama.

3. Pregled stanja u pojedinačnim upravnim postupcima na lokalnom nivou u 2022. godini

Novi metodološki pristup obezbijedio je analizu podataka po pojedinačnim upravnim postupcima, koji će biti prezentovani u ovom poglavlju.

Elektronsko podnošenje zahtjeva

Primjena elektronskog podnošenja zahtjeva može se uočiti u nekoliko vrsta postupaka. Najveći procenat elektronski podnijetih zahtjeva evidentan je kod upravnog postupka izdavanje saglasnosti za snabdijevanje maloprodajnih objekata (83%). Zatim slijede postupci izdavanja odobrenja za oprezivanje ili uklanjanje stabala na javnoj površini (40%). U svim drugim postupcima podnošenje elektronskih zahtjeva je znatno niži.



U nekim opštinama je evidentno da se značajan broj zahtjeva podnosi elektronskim putem (Bar, Kolašin, Pljevlja, Bijelo Polje i tako dalje), dok u opštini Andrijevica nije podniet nijedan zahtjev elektronskim putem.

Podaci pokazuju da u velikom broju upravnih postupaka nije bilo zahtjeva koji su podnieti elektronskim putem, što više organi upućuju na potrebu da se zahtjev podnese lično u prostorijama organa. Takav slučaj je, na primjer, pokretanje postupka za sklapanje braka. U nastavku je dat pregled postupaka za koje nije bilo zahtjeva koji su pokrenuti elektronskim putem.

Sklapanje braka
Naknada za novorođeno dijete
Ostvarivanje usluge pomoć i njega u kući
Ostvarivanje prava na povećanje procenta invaliditeta
Ostvarivanje prava na porodičnu invalidninu
Ostvarivanje prava na novčanu naknadu materijalnog obezbjeđenja
Ostvarivanje prava na porodični dodatak

Ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i druga prava u vezi sa ostvarivanjem zdravstvene zaštite
Ostvarivanje prava na besplatnu i povlašćenu vožnju
Ostvarivanje prava na pogrebne troškove
Izdavanje upotrebne dozvole
Pretvaranje posebnog ili zajedničkog dijela stambene zgrade u poslovnu prostoriju
Pretvaranje poslovne prostorije u posebni ili zajednički dio stambene zgrade
Izdavanje uvjerenja o ispunjavanju uslova radi izdavanja posebne registarske oznake (TX sa brojem)
Odobrenje za izdavanje znaka pristupačnosti
Odobrenje za postavljanje parkinga za bicikla
Određivanje kategorije ugostiteljskog objekta
Odobrenje za pružanje jednostavnih ugostiteljskih usluga van ugostiteljskog objekta

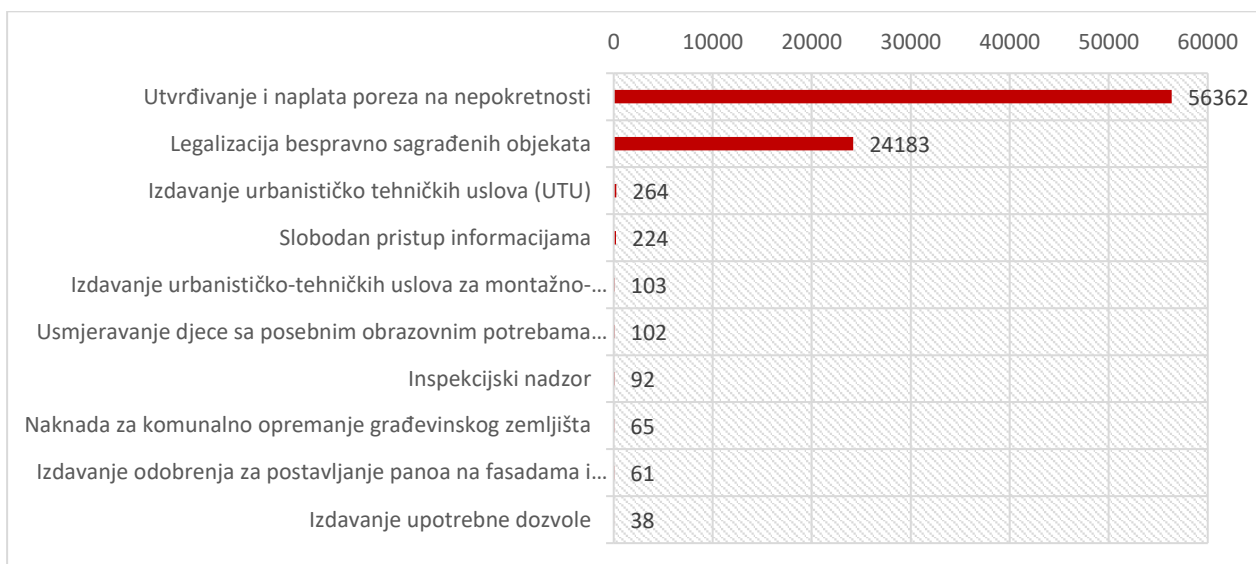
Neriješeni predmeti:

Najveći broj neriješenih predmeta na dan 1.1.2022. godine, vezuje se za postupke utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost, kao i na postupak legalizacije bespravno sagrađenih objekata. Nakon toga, za značajno manji broj postupaka bilježi se broj neriješenih predmeta (izdavanje urbanističko tehničkih uslova, slobodan pristup informacijama, izdavanje urbanističko tehničkih uslova za privremene objekte i tako dalje).

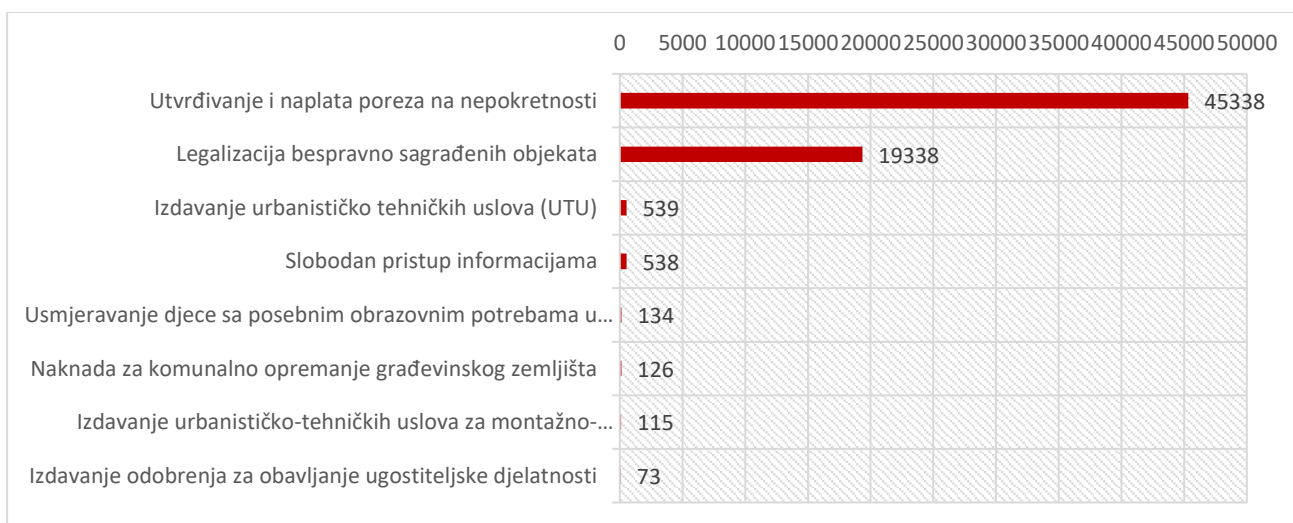
Na kraju izvještajnog perioda, odnosno na dan 31.12.2022. godine postupci sa najvećim brojem neriješenih predmeta ostali su isti. Na osnovu toga možemo identifikovati da su najizazovniji postupci u praksi: **utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnost i legalizacija bespravno sagrađenih objekata.**

U nastavku su grafički prikazani podaci o neriješenim postupcima.

Neriješeni predmeti na dan 1.1.2022. godine:



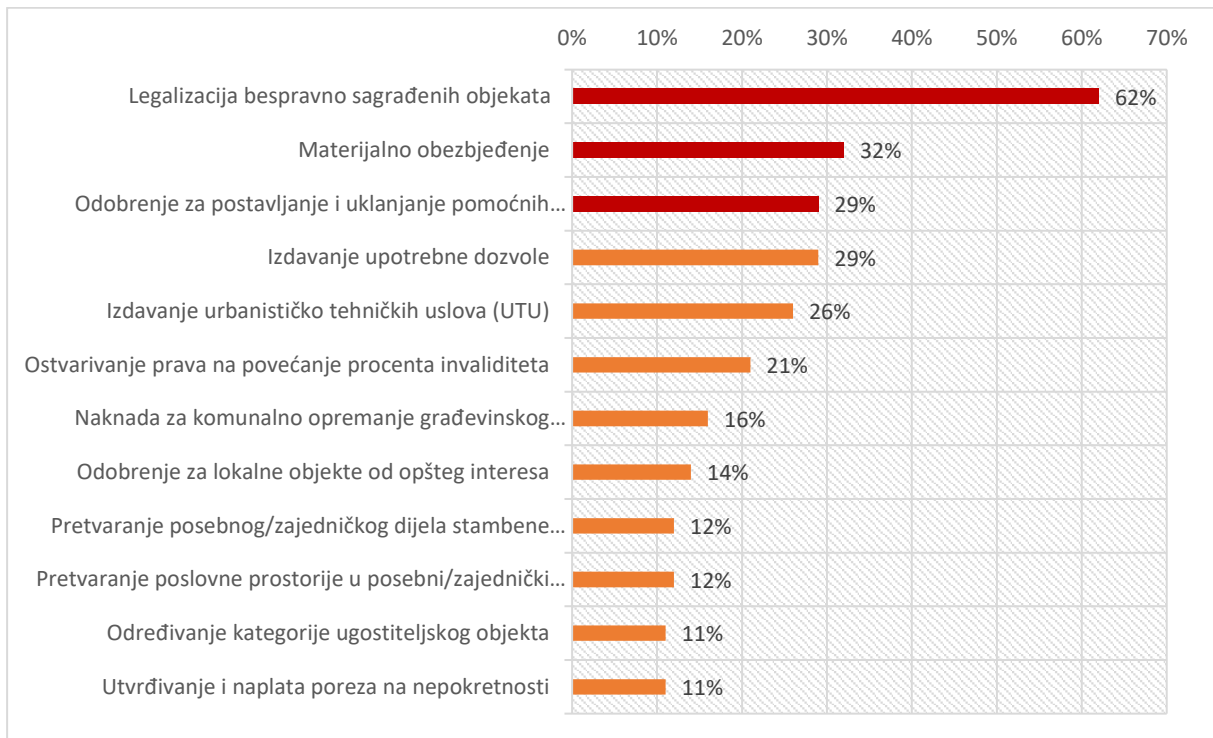
Neriješeni predmeti na dan 31.12.2022.:



Efikasnost rješavanja

Poseban fokus ove analize usmjeren je na efikasnost rješavanja u upravnim postupcima. Iako je rok za rješavanje po zahtjevima stranke jasno zakonski definisan, podaci pokazuju da se određeni postupci ne okončavaju u tom roku. U cilju identifikacije takvih postupaka analizirali smo udio predmeta riješenih po isteku roka u ukupnom broju predmeta riješenih u izvještajnom periodu. Podaci pokazuju da je u odnosu na ukupan broj predmeta čak 62% postupaka legalizacije bespravno izgrađenih objekata riješeno po isteku roka. U zoni spornih postupaka sa aspekta efikasnosti rješavanja uočljivi su postupci koji se odnose na materijalno obezbjeđenje (32%), kao i odobrenje za postavljanje i uklanjanje pomoćnih objekata (29%). Nakon toga, slijede postupci izdavanja upotrebne dozvole (29%), izdavanja urbanističko tehničkih uslova (26%), naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta (16%), odobrenje za lokalne objekte od opšteg interena (14%) i tako dalje.

U čak 12 upravnih postupaka bilježi se udio predmeta riješenih po isteku roka koji je iznad 10%.



Skraćeni postupak

Analizirajući ukupnu sliku upravnog rješavanja na lokalnom nivou uočen je visok procenat primjene instituta skraćenog postupka. Zakonom o upravnom postupku propisani su jasni i nedvosmisleni uslovi koji se moraju ispuniti da bi se mogao primijeniti institut skraćenog postupka. S toga, javnopravni organ može u skraćenom upravnom postupku riješiti upravnu stvar:

- ako se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija;
- ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate javnopravnom organu.

Za potrebe ove Analize istražena je sudska praksa u vezi sa institutom skraćenog postupka, te izvodi iz presuda ukazuju da je **bitno obilježje instituta skraćenog postupka rješavanje bez sprovođenja prethodnog ispitnog postupka, ali i u tom slučaju mora se stranci omogućiti izjašnjenje i učešće u postupku** (Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. 8943/22 od 12. 1. 2023), te da **kada je rješenje donijeto u skraćenom postupku, a stranka u žalbi opravdano zahtijeva da joj se omogući učešće u postupku, prvostepeni organ je dužan da joj to omogući** (Presuda Upravnog suda Crne Gore U. 1177/21 od 16. 2. 2023).

Sa druge strane, ako se uzmu u obzir podaci koji se tiču pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, koji ukazuju da je njegova primjena ograničena, onda se i pitanje primjene skraćenog postupka može posmatrati kao izazov, čija je detaljnija analiza preporučljiva.

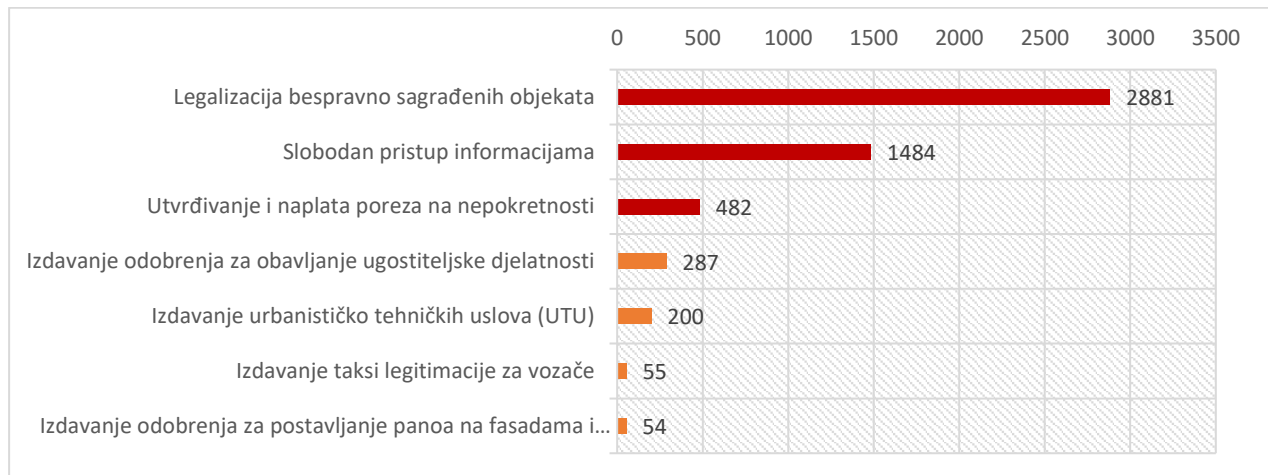
Postupci u kojima se primjenjuje skraćeni postupak su: utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnost, slobodan pristup informacijama, utvrđivanje i naplata članskog doprinosa turističke organizacije i tako dalje. U nastavku je dat prikaz upravnih postupaka u kojima se primjenjuje skraćeni postupak.

Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnosti	387763
Slobodan pristup informacijama	2504
Utvrđivanje i naplata članskog doprinosa turističkoj organizaciji	2355
Naknada za novorođeno dijete	706
Izdavanje odobrenja za obavljanje ugostiteljske djelatnosti	337
Izdavanje urbanističko tehničkih uslova (UTU)	113
Legalizacija bespravno sagrađenih objekata	113
Članski doprinos turističkoj organizaciji	94
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	80
Određivanje kategorije ugostiteljskog objekta	76

Odbijeni zahtjevi

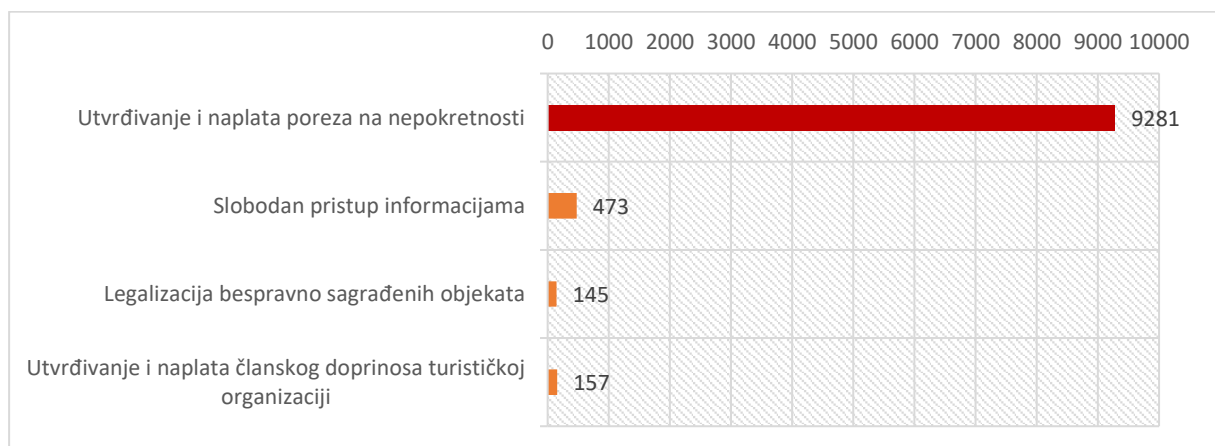
Najveći broj zahtjeva koji su odbijeni prepoznat je u postupku legalizacije bespravno sagrađenih objekata (2881), a odmah zatim u postupku odlučivanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama (1484).

Broj odbijenih zahtjeva u pojedničanim upravnim postupcima:

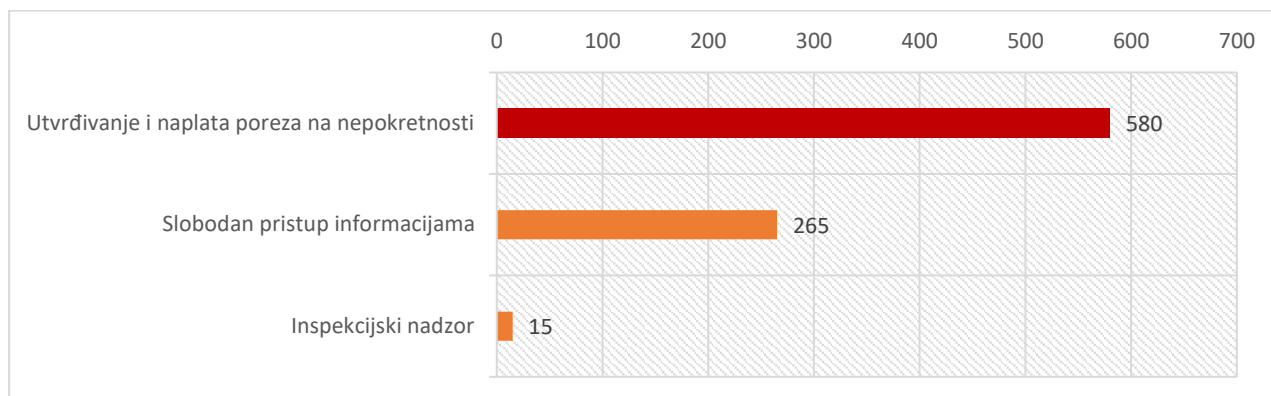


Žalbeni postupak:

Kao što je već istaknuto, generalno na lokalnom nivou postoji mali broj drugostepenih postupaka usljed malog broja žalbi na prvostepena rješenja. U odnosu na ukupan broj žalbi, najveći broj žalbi podniet je u postupku utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost i to 9.281., a zatim slijedi slobodan pristup informacijama sa 473, te legalizacija bespravno izgrađenih objekata sa 145 podnijetih žalbi.



Žalba zbog ćutanja uprave najviše se podnosila u postupcima utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost, kao i slobodnog pristupa informacijama.



U odnosu na žalbeni postupak u postupcima utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost i utvrđivanja i naplate članskog doprinosa turističkoj organizaciji evidentna je primjena devolutivnog dejstva žalbe koje podrazumijeva usvajanje žalbe od strane prvostepenog organa.

Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnosti	5952
Utvrđivanje i naplata članskog doprinosa turističkoj organizaciji	101

Najveći broj drugostepenih postupaka sa ishodom poništenih rješenja kada je predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak, zabilježen je kod postupaka utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost, legalizaciju bespravno sagrađenih objekata, kao i slobodnog pristupa informacijama.

Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti

Zakon o upravnom postupku uveo je reformski korak u oblasti pružanja usluga, i to propisivanjem principa „samo jednom“. Shodno ovom principu, stranka nema obavezu da pribavlja dodatnu dokumentaciju od strane drugih javnopravnih organa potrebnu za vođenje postupka, već istu organ pribavlja po službenoj dužnosti. Tijesno u vezi sa ovim principom sagledava se i digitalizacija i uvezivanje elektronskih registara kako bi se postupak pojednostavio.

Analizu primjene ovog načela utemeljili smo na podacima koji se odnose na **broj podataka ili dokumenata pribavljenih po službenoj dužnosti u toku upravnog postupka, kao i na ukupan broj zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti.**

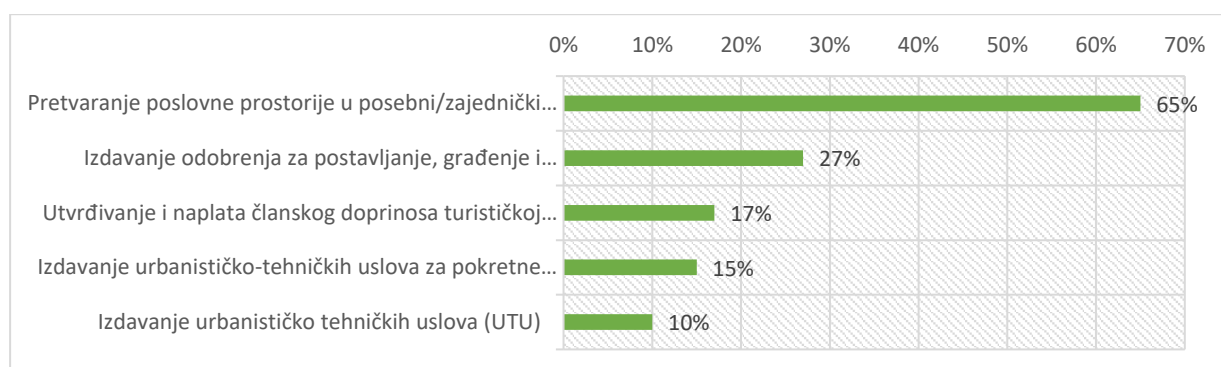
Podaci prikupljeni za potrebe ovog Izvještaja pokazuju da je primjena načela „samo jednom“ ograničena, uz određene korake organa kako bi obezbijedili primjenu ovog načela. Najveći broj podataka ili dokumenata pribavljenih po službenoj dužnosti

identifikovan je kod upravnog postupka utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost. U nastavku je dat brojčani prikaz i za druge uprave postupke.

Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnosti	220001
Izdavanje urbanističko tehničkih uslova (UTU)	462
Utvrđivanje i naplata članskog doprinosa turističkoj organizaciji	227
Slobodan pristup informacijama	142
Legalizacija bespravno sagrađenih objekata	62

Kada je riječ o ukupnom broju zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti prednjači postupak pretvaranja poslovne prostorije u posebni/zajednički dio stambene zgrade. Udio zahtjeva u ovom postupku koji su riješeni primjenjujući u potpunosti načelo „samo jednom“ u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva je čak 65%.

Udio zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti u ukupnom broju zahtjeva:



4. Studija slučaja 1: Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnost

Utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnost je najvažniji upravni postupak na lokalnom nivou. Riječ je o specifičnom postupku, koji ima dvostruku važnost i posmatra se sa aspekta finansijske održivosti opštine, kao i sa aspekta zaštite prava građana i pravnih lica. Porez na nepokretnost je najizdašniji i najvažniji prihod jedinica lokalne samouprave, zbog toga je pravilno i zakonito sprovođenje postupka važno sa aspekta finansiranja i funkcionisanja opštine. Ako upravni postupak se pravilno sprovodi izbjegavaju se žalbeni i sudski postupci koji odugovlače proces naplate i omogućavaju opštini da bude finansijski stabilna i održiva. Sa druge strane, ovo je postupak koji organi vode po službenoj dužnosti, a u kojem se građanima nameće izvršavanje finansijske obaveze, s toga sprovođenjem postupka mora se obezbijediti zaštita prava stranaka u skladu sa konceptom dobre javne uprave. Upravni postupak koji je predmet

studije slučaja može se opisati kao postupak u kojem je evidentan karakter javnog interesa.

Objašnjavajući takvu tezu ukazujemo na to da vodeći upravni postupak utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost proizilazi vrijednost lokalne zajednice lokalne zajednice jer prikupljena finansijska sredstva su od javnog interesa koja treba da obezbijede da lokalna samouprava funkcioniše i obezbijedi kvalitetniji život građana u toj zajednici.

Analiza primjene Zakona o upravnom postupku u postupku utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost biće izvršena kroz analizu usklađenosti posebnih propisa koji uređuju ovaj postupak i Zakona o upravnom postupku, kao i analizom dostavljenih podataka od strane jedinica lokalne samouprave koji se odnose na primjenu načela efikasnosti i ekonomičnosti, pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, zakonitosti postupka analizirajući brožčani prikaz žalbenih i sudskih postupaka.

4.1. Pravni okvir i harmonizacija propisa:

Zakonom o upravnom postupku uređena su pravila po kojima su dužni da postupaju svi javnopravni organi u svim upravnim stvarima. Ipak, zbog specifičnosti određenih upravnih oblasti mogu se utvrditi pojedina neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka, pri čemu ova neophodna odstupanja ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih zakonom. Takav odnos Zakona o upravnom postupku i posebnih zakona temelji se na načelu supsidijarnosti, što znači da će se Zakon o upravnom postupku primjenjivati u odnosu na sva ostala pitanja koja nijesu predmet posebnog postupka.

Pravni okvir kojim je uređen postupak utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost čine Zakon o upravnom postupku, Zakon o poreskoj administraciji, Zakon o porezu na nepokretnost, kao i lokalne odluke o porezu na nepokretnost. Za potrebe detaljne analize funkcionisanja konkretnog upravnog postupka analiziraće se usaglašenost Zakona o upravnom postupku sa zakonima i podzakonskim aktima koji uređuju ovu upravnu oblast, a sve u cilju identifikovanja izazova i davanja preporuka kako bi ovaj upravni postupak bolje funkcionisao u praksi.

Poreski postupak je poseban upravni postupak koji je uređen posebnim propisom, odnosno Zakonom o poreskoj administraciji. Po ovom zakonu dužni da postupaju državni i organi jedinica lokalne samouprave kada odlučuju o pravima i obavezama poreskog obveznika.

Poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza koje uvodi jedinica lokalne samouprave vrši nadležni organ lokalne uprave. Kako je porez na nepokretnost prihod jedinice lokalne samouprave, to jedinica lokalne samouprave rješava o pravima i obavezama lokalnih poreskih obveznika.

Poreski organ, između ostalog, rješava o pravima poreskih obveznika, te vrši utvrđivanje poreza na način i po postupku utvrđenim zakonom, zahtijeva od poreskog obveznika i drugih pravnih i fizičkih lica da podnesu dokumentaciju i pruže druge informacije neophodne za utvrđivanje poreske obaveze, pokreće i vodi prvostepeni upravni postupak.

Za potrebe ove analize, procjenjivala se usaglašenost sa Zakonom o upravnom postupku sa aspekta sljedećih instituta:

- pozivanja stranke i dostavljanja poreskih akata;
- pribavljanja podataka po službenoj dužnosti;
- rokova za rješavanje u poreskom postupku;
- pravo na pravna sredstva.

Poreski postupak jeste veoma specifičan i potreba da se isti uredi posebnim zakonom je opravdana.

U Zakonu o poreskoj administraciji, u poglavlju „Opšte odredbe poreskog postupka” uređen je postupak pozivanja stranke (član 7), kojim je propisano da se pozivanje vrši pisanim putem, ukoliko ovim zakonom nije predviđen drugi način, te se precizira sadržina poziva, kao i rokovi u kojem poziv mora biti uručen u slučaju da se lice poziva radi saslušanja, svjedočenja, vještačenja ili predovačanja knjiga i evidencija, kao i vrijeme kad se pozivanje vrši (u radnom vremenu poreskog organa). Zakonom o upravnom postupku (član 70) propisano je da se pozivanje strane i drugih učesnika u upravnom postupku vrši u pisanoj formi, usmeno ili elektronskim putem, te da ako nije drukčije pripisano zakonom ili drugim propisom ovlašćeno službeno lice samostalno odlučuje o načinu pozivanja strane, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku. U konkretnom slučaju, posebnim zakonom (Zakonom o poreskoj administraciji) je jasno propisano da se pozivanje lica vrši pisanim putem, uz preciziranje sadržaja poziva, rokova za uručivanje i vremena u kojem se pozivanje vrši.

Zakonom o poreskoj administraciji (član 21) definisan je poreski akti i to je svaki akt kojim se pokreće, dopunjava, mijenja ili dovršava neka radnja u poreskom postupku, konkretno to su: rješenje, zapisnik o inspekcijskom nadzoru, nalog za vršenje inspekcijskog nadzora, zapisnik o saslušanju i drugi akti. Poreski akt kojim se odlučuje o pojedinim pravima i obavezama iz poresko-pravnog odnosa je rješenje. Imajući u vidu da poreski akt nije samo rješenje, Zakonom je definisana sadržina i forma poreskog akta, kao i način dostavljanja poreskog akta. Propisan je postupak dostavljanja, koji je u saglasnosti sa odredbama Zakona o upravnom postupku kojim je uređen institut dostavljanja (preporučena pošiljka ili preko službenog lica poreskog organa) međutim propisano je da ukoliko poreski akt nije moguće dostaviti na način propisan zakonom, dostavljanje će se izvršiti javnim obavještanjem u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.

Zakonom o poreskoj administraciji propisana su prava poreskih obveznika, pri čemu je propisana i generalna klauzula da koristi druga prava utvrđena zakonom što znači da poreski obveznik ima sva prava stranke koja su propisana Zakonom o upravnom postupku, posebno zbog činjenice da Zakon o upravnom postupku primjenjuje u svim upravnim stvarima.

Rok za donošenje rješenja za postupak registracije poreskog obveznika je 8 dana od dana podnošenja prijave. Propisano je da se protiv rješenja o odbijanju registracije može podnijeti žalba u roku od 15 od dana prijema rješenja, te da žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Navedene odredbe su u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Zakonom o poreskoj administraciji propisana je obaveza organa lokalne uprave koji vode matične registre i državnih organa koji vode evidenciju o prebivalištu i boravištu

da obavještavaju poreski organ o rođenju, smrti, prijavi ili promjeni prebivališta u roku od 5 dana od dana te promjene, te je propisan rok za donošenje rješenja o prestanku registracije (15 dana od dana primjena obavještenje o promjenama u navedenim registrima).

Propisana je sadržina poreske prijave, koji je u suštini podnesak za pokretanje poreskog postupka. Takođe, propisano je da je poreski obveznik dužan da uz poresku prijavu priloži i svu dokumentaciju koja je od značaja za utvrđivanje poreske obaveze. Kada je riječ o postupku utvrđivanja poreske obaveze propisano je da poreski organ prilikom utvrđivanja poreske osnovice putem procjene ima pravo da vrši uvid i pribavlja podatke iz evidencija koje vode nadležni organi, pravna lica i službe koje vrše javne ovlašćenja o nepokretnim i pokretnim stvarima i podatke iz kojih se može utvrditi imovina fizičkog lica, finansijskih instrumenata, štednim ulozima i računima kod poslovnih banaka.

U ovom dijelu, treba razmotriti da se propisivanje **obaveze** poreskog organa da će pribaviti svu dokumentaciju koja je u posjedu javnopravnih organa po službenoj dužnosti, te da svu drugu dokumentaciju koju javnopravni organi ne posjeduju poreski obveznik je dužan priložiti uz poresku prijavu. Ovo iz razloga jer je Zakonom o upravnom postupku uspostavljeno načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, koje ima za cilj da javnopravni organ vodi upravni postupak bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i za organ, što u konačnom predstavlja primjenu ekonomičnosti i efikasnosti postupka.

Utvrđivanje poreske obaveze vrši se rješenjem, a pored sadržine rješenja koja je propisana Zakonom o upravnom postupku, posebnim zakonom je propisano što još obavezno sadrži dispozitiv poreskog rješenja. Takođe, posebnim zakonom propisana je i sadržina rješenja o prinudnoj naplati.

Propisana je pravna zaštita protiv poreskog rješenja, kao i protiv rješenja o prinudnoj naplati.

Zakon o porezu na nepokretnost propisuje osnovne elemente poreza na nepokretnost, kao i obavezu jedinica lokalne samouprave da ovaj porez uvodi svojim propisom. Porez na nepokretnosti se utvrđuje rješenjem, a u pogledu poreskog postupka koja nijesu posebno uređena Zakonom o porezu na nepokretnost propisana je shodna primjena zakona kojim je uređen poreski postupak (žalbeni postupak, inspeksijski nadzor, prinudna naplata, kamata, jemsto i td.).

Propisana je obaveza nadležnog organa za nekretnine da podatke o svojini na nepokretnostima na dan 1. januara tekuće godine koji se vode kod tog organa nadležnom organu lokalne uprave dostavi do 31. januara tekuće godine.

Instituti ZUP-a

*Usklađenost Zakona o poreskoj
administraciji*

*Usklađenost Zakona o
porezu na nepokretnost*

*Akt kojim se utvrđuje
poreska obveza*



Sadržaj poreskog akta



Pozivanja stranke i dostavljanja poreskih akata



Shodna primjena Zakona o poreskoj administraciji

Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti

Može se unaprijediti

Shodna primjena Zakona o poreskoj administraciji

Rokovi za rješavanje u poreskom postupku



Shodna primjena Zakona o poreskoj administraciji

Pravo na pravna sredstva i rokovi za ostvarenje pravnih sredstava



Shodna primjena Zakona o poreskoj administraciji

Takođe, poreski postupak je dodatno razrađen i podzakonskim aktima donijetim na osnovu Zakona o poreskoj upravi i to: Uredba o visini troškova prinudne naplate poreskih obaveza, Uredba o kriterijumima objavljivanja liste poreskih dužnika, Pravilnik o obliku i sadržini jedinstvene prijave za registraciju poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranika u centralni registar.

Naziv podzakonskog akta

Usklađenost sa Zakonom o upravnom postupku

Uredba o visini troškova prinudne naplate poreskih obaveza

Uredba je iz 2005. godine i sadrži naziv institut koje Zakon o upravnom postupku više ne poznaje – zaključak.

Uredba o kriterijumima objavljivanja liste poreskih dužnika

Uredba ne sadrži odredbe koje se odnose na postupak, niti propisuje obaveze, rokove i druge institute koji se odnose na položaj stranke u postupku.

Pravilnik o obliku i sadržini jedinstvene prijave za registraciju poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranika u centralni registar

Pravilnik nije usklađen sa Zakonom o upravnom postupku u dijelu koji se odnosi na pribavljanje podataka po službenoj dužnosti iz razloga što se od poreskog obveznika zahtijeva da uz prijavu za registraciju podnese i akte koje organ može pribaviti po službenoj dužnosti i to: akt o registraciji, izvod iz registra jedinice razvrstavanja, odobrenje, odnosno prijava za obavljanje djelatnosti, fotokopija dokaza o identifikaciji, fotokopija dokaza o stečenom nivou obrazovanja, Rješenje Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja i td.

Pravilnik o kriterijumima za određivanje velikih poreskih obveznika

Pravilnik je usklađen jer ne sadrži odredbe koje se odnose na postupak, niti propisuje obaveze, rokove i druge institute koji se odnose na položaj stranke u postupku.

Pravilnik o načinu sprovođenja unutrašnje kontrole u oblasti prihoda i carina

Pravilnik je usklađen jer ne sadrži odredbe koje se odnose na postupak, niti propisuje obaveze, rokove i druge institute koji se odnose na položaj stranke u postupku

Zakonom o porezu na nepokretnost propisana je obaveza jedinica lokalne samouprave da porez na nepokretnost uvode svojim propisom. Iz tog razloga, svaka jedinica lokalne samouprave donosi odluku o porezu na nepokretnost kojom definiše utvrđivanje i naplatu ovog poreza na svojoj teritoriji. U principu, sve opštine u zavisnosti od strukture stanovništva, geografskih i drugih karakteristika u svojim odlukama utvrdile su zone i koeficijente za utvrđivanje tržišne vrijednosti u tim zonama na osnovu kojih se vrši utvrđivanje i naplata poreza na nepokretnost. Takođe, odlukama je utvrđena stvarna nadležnost i mjesna nadležnost organa koji utvrđuju i vrše naplatu ovog poreza. Međutim, kada govorimo o propisivanju instituta koji se odnose na sam postupak, odluke 23 opštine upućuju na shodnu primjenu Zakona o porezu na nepokretnost, dok odluke 16 opština upućuje i na shodnu primjenu Zakona o poreskoj administraciji. Za dvije opštine nije bilo moguće pronaći važeće odluke o porezu na nepokretnost.

Tabela usklađenosti lokalnih odluka o porezu na nepokretnost sa Zakonom o upravnom postupku:

R.br.	Opština	Utvrđena stvarna i mjesna nadležnost	Shodna primjena Zakona o poreskoj administraciji	Shodna primjena Zakona o porezu na nepokretnost
1.	Andrijeвица	√	√	√

2.	Bar	√	√	√
3.	Berane	√	√	√
4.	Budva	√	×	√
5.	Bijelo Polje	√	√	√
6.	Cetinje	√	×	√
7.	Danilovgrad	√	√	√
8.	Gusinja	√	√	√
9.	Herceg Novi	√	×	√
10.	Kolašin	√	√	√
11.	Kotor	√	√	√
12.	Mojkovac			
13.	Nikšić	√	×	√
14.	Petinjica	√	×	√
15.	Plav			
16.	Plužine	√	×	√
17.	Pljevlja	√	×	√
18.	Podgorica	√	√	√
19.	Rožaje	√	√	√
20.	Šavnik	√	√	√
21.	Tivat	√	×	√
22.	Tuzi	√	√	√
23.	Ulcinj	√	√	√
24.	Zeta	√	√	√
25.	Žabljak	√	×	√

Jedinice lokalne samouprave su, takođe, usvojile i Pravilnik o obliku i sadržini poreske prijave za razrez poreza na nepokretnosti za pravna lica, kao i Pravilnik o obliku i sadržini poreske prijave za fizička lica. Evidentno je da se u ovim pravilnicima nameće obaveza stranci da uz prijavu poreza dostavlja dokumentaciju koju organi mogu pribaviti po službenoj dužnosti. U principu dokumentacija koja se traži podrazumijeva:

Za pravna lica: posjedovni list na dan 01. Januar godine za koju se porez razrezuje, rješenje o uknjižbi prava svojine, bilans stanja i obračun amortizacije na dan 31. decembar godine koja prethodi godini za koju se vrši razrez poreza na nepokretnosti, prijava građenja, upotrebna dozvola, ugovor o kupoprodaji nepokretnosti čiji je promet ostvaren u godini koja prethodi godini za koju se vrši razrez poreza na nepokretnosti, ugovor o poklonu nepokretnosti čiji je promet ostvaren u godini koja prethodi godini za koju se vrši razrez poreza na nepokretnosti.

Za fizička lica: posjedovni list na dan 01. januar godine za koju se utvrđuje porez, ugovor o kupoprodaji nepokretnosti čiji je promet ostvaren u godini koja prethodi godini za koju se vrši razrez poreza na nepokretnosti, ugovor o poklonu, rješenje o nasleđivanju, uvjerenje o kućnoj zajednici, rešenje o upotrebi stambenog, odnosno poslovnog objekta.

Navedeno je u suprotnosti sa načelom pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, koji ima za cilj efikasnost postupka i smanjenje opterećenja za stranku. Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti između organa državne uprave i organa lokalne uprave predstavlja izazov u praksi, zbog čega je u narednom periodu potrebno identifikovati na kojem su nivou razvoja digitalizacije opštine, kao i koje su mogućnosti za uvezivanje državnih i lokalnij registara.

4.2. Obrada dostavljenih podataka za potrebe Izvještaja o postupanju u upravnim stvarima za 2022. godinu:

Procjena primjene Zakona o upravnom postupku u upravnom postupku utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost sprovedena je u odnosu na 29 elemenata, koji se mogu kategorisati u sljedeće grupe:

1. Način pokretanja upravnog postupka;
2. Upotrebu elektronske komunikacije;
3. Efikasnost rješavanja
4. Žalbeni postupak
5. Pribavljanje podataka po službenoj dužnosti
6. Izvršenje

Postupak se primjenjuje u odnosu na građane, odnosno privredu.

U 2022. godini po službenoj dužnosti na nivou sistema lokalne samouprave pokrenuto je **496.545** postupaka utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost. Ovaj podatak ukazuje na prirodu upravne stvari u kojoj se nameće određena, u konkretnom slučaju, finansijska obaveza stranci. Takvi postupci se skoro uvijek pokreću ex officio, odnosno po službenoj dužnosti.

Ipak, podaci ukazuju i na postojanja podnošenja zahtjeva u vezi sa utvrđivanjem i naplatom poreza na nepokretnost. Po zahtjevu stranke pokrenuto je 9.801 upravnih postupaka, od čega je elektronskim putem podnijeto 590 zahtjeva.

Podaci ukazuju da je broj neriješenih predmeta u konkretnom upravnom postupku iz prethodnog perioda bio na nivou od **56.357** (na dan 1.1.2022. godine). Na kraju izvještajnog perioda, odnosno 31.12.2022. godine broj neriješenih predmeta iznosio je **45.335**. **Ovi podaci ukazuju na trend smanjenja neriješenih predmeta u izvještajnom periodu, u brojevima izraženo broj neriješenih predmeta smanjen je za 11.022.**

U odnosu na primjenu načela efikasnosti upravnog postupka, konstatujemo da je izvještajnoj godini ukupan broj riješenih predmeta **486.410**. Upoređujući broj pokrenutih postupaka (496.545) i broj riješenih predmeta (486.410) može se konstatovati da se postupak, generalno posmatrajući, sprovodi efikasno.

Dodatno, ovu ocjenu potvrđuje i podatak da je po isteku roka riješeno u **58.793** predmeta, odnosno **427.617** je riješeno u roku, odnosno 87.9%.

Na visok nivo efikasnosti ovog upravnog postupka utiče i činjenica da je za rješavanje u ovoj upravnoj stvari koristi značajan broj podataka ili dokumenata koji se pribavljaju po službenoj dužnosti. U izvještajnoj godini čak **219.620** podataka ili dokumenata pribavljeno je po službenoj dužnosti za potrebe rješavanja u postupcima utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnost.

Sa druge strane, broj zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti je na nivou od **12.527**, što ne ukazuje na dobar trend u primjenu ovog izuzetno važnog načela kojim se, u suštini, ostvaruje cilj upravnog postupka i rasterećuje stranka.

Prema analizi dostavljenih podataka, evidentan je značajan broj predmeta koji su riješeni u skraćenom postupku. Konkretno broj rješenja donijetih po skraćenom postupku je **347.302**, odnosno više od polovine riješenih predmeta. Zakonom u upravnom postupku jasno propisano kada javnopravni organ može u skraćenom postupku riješiti upravnu stvar (kada se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija i ako je stranka navela sve činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate organu). Imajući u vidu da je broj zahtjeva koji su u potpunosti riješeni na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti na nivou od 12.527, otvara se pitanje na osnovu čega je sproveden skraćeni postupak za preostalih 334.775 predmeta. Ovo je posebno važno jer je institut skraćenog postupka restriktivne prirode, jer njegovom primjenom u ovako velikom broju predmeta može doći do povrede nekih od osnovnih procesnih prava stranaka, ali i načela istinitosti.

Prema dostavljenim podacima, u ovom upravnom postupku pozitivno je riješeno, odnosno usvojeno je **33.986**, dok je odbijeno 424 zahtjeva.

Broj obustavljenih postupaka je **1533**.

Analizirajući zakonitost rješavanja u konkretnoj upravnoj stvari, pratili smo ukupan broj podnijetih žalbi povodom rješenja donijetih u prvostepenom postupku. Ukupan broj podnijetih žalbi je na nivou od **8.757**, odnosno 1,8%. **Ovaj podatak ukazuje da su**

stranke uglavnom zadovoljne ishodom upravnog postupka, odnosno da u najvećem broju slučajeva ne podnose žalbu na rješenje o utvrđenom porezu na nepokretnost.

Od ukupnog broja podnijetih žalbi, 6,6% (580) je bio podniet zbog ćutanja uprave.

Kod ovog upravnog postupka evidentna je primjena devolutivnog dejstva žalbe, koja podrazumijeva da prvostepeni organ utvrdi da je žalba osnovana i sam preinači rješenje u postupku po žalbi. Ćak 63.7% (5584) žalbi su usvojene od strane prvostepenog organa i promijenjena su prvostepena rješenja.

Ovi podaci ukazuju da je do drugostepenog organa došlo svega 36,23%, odnosno 3.173 žalbe. Od ukupnog broja žalbi po kojima je odlučivao drugostepeni organ usvojeno je više od polovine, odnosno 58%. Broj po žalbi poništenih rješenja kada je predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak je na nivou od **776, odnosno 24,45** što ukazuje da drugostepeni organ uglavnom rješava upravnu stvar u meritumu, Ćime se smanjuje ping-pong efekt odugovlaćenja upravnog postupka.

Broj rješenja donijetih po zahtjevu za ponavljanje postupka bio je na nivou od 14, dok je broj usvojenih prigovora kod drugih upravnih aktivnosti bio 1.

Iako ukupan broj žalbi u odnosu na broj riješenih predmeta nije visok, podaci koji se tiću žalbenog postupka nijesu ohrabrujući. Od ukupno 8.757 podnijetih žalbi Ćak 7427, odnosno 84,81% je usvojeno ili od samog prvostepenog organa ili od strane drugostepenog organa. Navedeno ukazuje da postoji na ozbiljan izazov u primjeni.

Pored aktivnosti pri odlučivanju u konkretnoj upravnoj stvari, javnopravni organi su preduzimali i druge upravne aktivnosti o kojima vode službenu evidenciju. Broj izdatih uvjerenja i drugih isprava o Ćinjenicama o kojima se vodi službena evidencija bio je na nivou od **1175**.

Prema podacima dobijenim od strane opština na Okruglom stolu na kojem su predstavljeni preliminarni nalazi ovog Izvještaja ukazano je na izazove kada je rijeĆ o ovoj upravnoj proceduri.

- ***Neustavnost Uredbe o blićim kriterijumima i metodologiji za određivanje trćišne vrijednosti nepokretnosti ("Sl.list CG" br. 36/11,66/15 i 39/17)***

Usljed ukidanja od strane Ustavnog suda Crne Gore Uredbe o blićim kriterijumima i metodologiji za određivanje trćišne vrijednosti nepokretnosti ("Sl.list CG" br. 36/11,66/15 i 39/17) na lokalnom nivou stvoreni su ozbiljni problemi u vezi sa rješenjima o porezu na nepokretnost za period 2019-2021. godina, koji podrazumijevaju da opštine ne mogu da sprovedu naplatu poreza na nepokretnost kao osnovnog prihoda, a nastupiće i druge finansijske posljedice ukidanja Uredbe, i to: troškovi upravnog postupka i upravnog spora, potencijalni troškovi po zahtjevu za izmjenu pravosnaćnih rješenja, troškovi rješenja u postupcima koji nijesu pravosnaćno okonĆani. Uz sve to, opštine ne mogu da sprovedu postupak prinudne naplate poreza utvĆdenih u prethodnim godinama. Imajući u vidu da je Zakonom o Ustavnom sudu propisano da izvršenje pojedinaćnih akata koji su donijeti na osnovu propisa za koje je odlukom Ustavnog suda Crne Gore utvĆđeno da nijesu u skladu sa Ustavom ne mogu se sprovesti, a ako je izvršenje zapoĆeto obustaviće se. U konkretnom sluĆaju, sva rješenja o porezu na nepokretnost koja su donijeta uz primjenu ukinute Uredbe za period 2019-2021. ne mogu se izvršiti, pri Ćemu su stranke već pokrenule sudske

postupke (na primjer u nekim opštinama je iznos nenaplaćenih obaveza po osnovu poreza na nepokretnost oko 3 i po miliona eura, te ističu da postupak prinudne naplete nijesu pokrećali za vrijeme covid krize jer bi to bilo dodatno opterećenje za građane).

- ***Podaci u katastarskom registru ne odgovaraju stvarnom stanju na terenu***

U odnosu na utvrđivanje i naplatu poreza na nepokretnost prepoznat opštine i Zajednica opština Crne Gore ukazale su na izazov koji se odnosi na tačnost podataka u katastarskom registru. Naime, česta je pojava da podaci u ovom registru i stanje na terenu ne korespondiraju, što predstavlja osnov za pokretanje sudskih sporova, te stvara troškove opštinama. Prema podacima Zajednice opština Crne Gore najčešći razlog iz koga advokati uspijevaju u postupku po žalbi, odnosno tužbi u upravnom sporu, sadržan je u činjenici da prvostepeni organ donosi poresko rješenje na osnovu podataka iz javnih registara (katastra nepokretnosti, centralnog registra stanovništva) koji su veoma često pogrešni. U katastru nepokretnosti često nedostaju podaci o godini izgradnje objekta, jedinstvenom matičnom broju vlasnika nepokretnosti koja se oporezuje i nasljednicima u slučaju smrti vlasnika.

Podaci koje je Zajednica opština Crne Gore pribavila od samo devet opština pokazuju da je po tom osnovu za poslednjih nekoliko godina isplaćeno preko dva miliona eura, od čega najveći dio iz budžeta Glavnog grada i da predstoji isplata u istom iznosu u postupcima koji su sada u toku.

- ***Opštine nemaju elektronski pristup centralnim registrima***

Prema postojećoj praksi, pribavljanje podataka po službenoj dužnosti sprovodi se na način da opštine pisanim putem zahtijevaju podatke od drugih državnih javnopravnih organa i nemaju mogućnost elektronskog pristupa podacima iz registara. Na taj način, postupak se odugovlači jer podaci se ne dostave u adekvatnom roku, posebno imajući u vidu zakonski rok od 30 dana za rješavanje po zahtjevu stranke. Opštine su istakle ključne registre kojima bi im bio potreban elektronski pristup: registar nekretnina, registar prebivališta i državljanstvo, registar stanovništva, registar NVO, registar imovine, socijalni karton. Primjer dobre prakse je Glavni grad Podgorica, koji je uvezan sa državnim registrima preko GSB.

5. Studija slučaja 2: Legalizacija bespravno izgrađenih objekata

Upravni postupak legalizacije bespravno izgrađenih objekata regulisan je Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ključni izazov za potpuno funkcionisanje ovog upravnog postupka predstavlja donošenje planskih dokumenata od strane države.

Prema dostavljenim podacima ključni izazov u ovom postupku predstavlja značajno veliki broj neriješenih predmeta. Naime, na dan 1.1.2022. godine broj neriješenih predmeta bio je 24.183, dok je na kraju godine, odnosno 31.12.2022. godine taj broj bio na nivou od 19.338.

Ukupan broj podnijetih zahtjeva u izvještajnoj godini bio je 4.621, od čega je skoro polovina riješena po isteku roku, i to 2867 zahtjeva. Pozitivno je riješeno je 645 zahtjeva za legalizaciju bespravnih objekata, a djelimično usvojenih zahtjeva 40.

U izvještajnoj godini odbijen je 2881 zahtjev, a obustavljeno 193 postupka. U ovom postupku evidentna je primjena instituta skraćenog postupka, i to u 113 predmeta.

U odnosu na broj riješenih predmeta, evidentan je mali broj žalbi, svega 145. U ovom postupku podaci ukazuju na trend primjene ping-pong efekta, shodno kojem se predmeti vraćaju prvostepenom organi na ponovni postupak.

Primjena načela „samo jednom“ u ovom postupku je ograničena, svega 62 zahtjeva su riješena na osnovu podataka pribavljenih po službenoj dužnosti.

7. Centralni nivo

Kada je riječ o upravnom postupanju na centralnom nivou možemo konstatovati da postoje izazovi u prikupljanju podataka od strane centralnih organa u posljednje dvije godine izvještavanja. Naime, za 2021. godinu čak 41 organ nije dostavio podatke. Za 2022. godinu dostavljeni su podaci od strane 64 organa, međutim, kvalitet ovih podataka nije na zadovoljavajućem nivou zbog čega nije bilo moguće izvršiti detaljnu analizu.

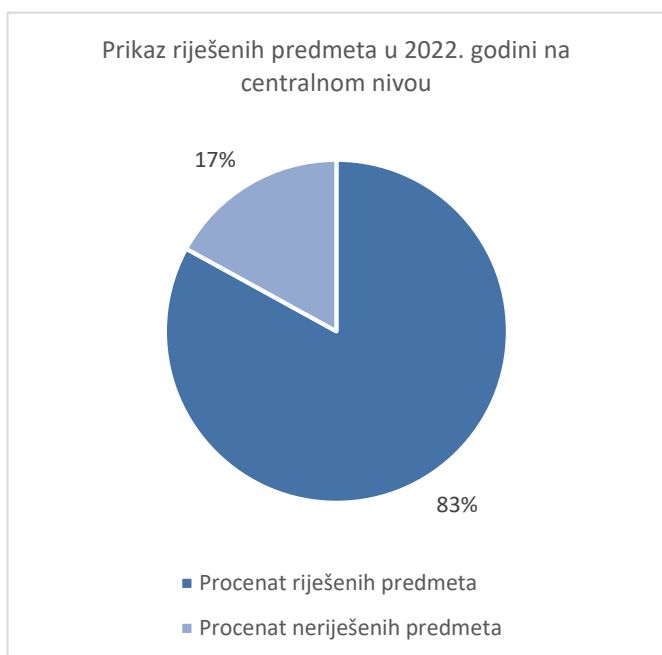
7.1. Prvostepeni postupak

Tokom 2022. godine na centralnom nivou ukupno je pokrenuto 941.039 postupaka, od čega 806.624 po zahtjevu stranke, a 134.415 po službenoj dužnosti. Iako je zakonom propisano da se podnesak može podnijeti javnopravnom organu u elektronskom obliku, od ukupnog broja postupaka pokrenutih po zahtjevu stranke svega je 1% pokrenuto elektronskim putem, što upućuje na nedovoljno korišćenje ove mogućnosti.

Tokom izvještajnog perioda, organi i institucije na centralnom nivou riješili su 83% predmeta koje su imali u radu, dok je u roku riješeno 71% od ukupnog broja predmeta.

Broj neriješenih predmeta na kraju 2021. godine iznosio je 12.752, dok je isti na kraju 2022. godine povećan za 155% i iznosio je 32.515.

Shodno Zakonu o upravnom postupku, javnopravni organ može u skraćenom postupku riješiti upravnu stvar ako se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija i ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate javnopravnom organu. Shodno dostavljenim podacima, organi na centralnom nivou su u znatno manjoj mjeri koristili ovaj institut u odnosu na organe na lokalnom nivou, pa je po skraćenom postupku donijeto 21% rješenja.



Tokom 2022. godine centralni organi odbili su 22.167 zahtjeva, dok je obustavljenih postupaka bilo 2.071.

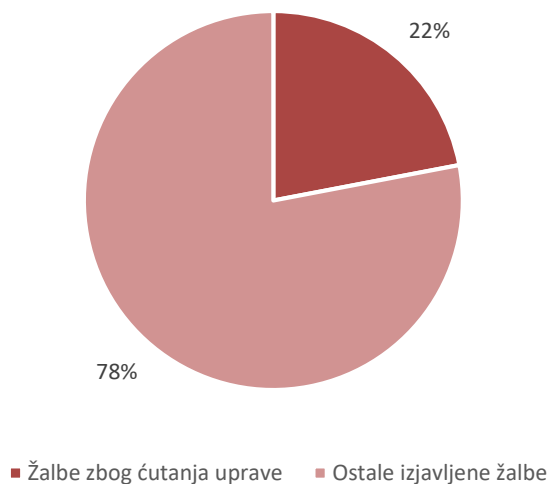
Javnopravni organi na centralnom nivou izdali su tokom izvještajne godine 113.500 uvjerenja o kojima se vodi službena evidencija, što ukazuje na potencijal pribavljanja podataka po službenoj dužnosti elektronskim putem i uvezivanja registara javne uprave. Izdatih uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija je bilo svega 629.

U postupcima upravnog izvršenja prednjači izvršenje neposrednom prinudom (661), zatim preko drugih lica (343) i novčanom kaznom (341), dok je najmanje bilo postupaka upravnog izvršenja poravnanjem (1).

7.2. Drugostepeni postupak

Iako dostavljeni podaci sugerišu da ukupan broj žalbi nije bio visok, broj žalbi zbog ćutanja uprave dostigao je čak 22%.

Udio žalbi izjavljenih zbog ćutanja uprave na centralnom nivou tokom 2022. godine



Tokom 2022. godine ukupno je riješeno 6032 predmeta, dok je broj predmeta riješen u roku 3438 ili 57%.

Za razliku od prvostepenih organa, broj neriješenih predmeta iz 2022. godine u drugostepenom postupku smanjen je za 45% u odnosu na broj neriješenih predmeta iz prethodne godine (308 u odnosu na 565).

Drugostepeni organi ne koriste u dovoljnoj mjeri mogućnost donošenja meritornog rješavanja, s obzirom da su isto učinili u svega 3% ukupnog broja predmeta riješenih u drugostepenom postupku. Ovo utiče na efikasnost procesa, jer se ping pong između

prvostepenih i drugostepenih organa nastavlja.

Takođe, od ukupnog broja izjavljenih žalbi odbijeno je 67%, dok je u postupku pred sudom odbijeno 46% tužbi.

8. Zaključci i preporuke

Analiza podataka o sprovođenju pojedinačnih upravnih postupaka je omogućila da se konkretnije prepoznaju mogući izazovi u funkcionisanju administrativnih procedura. U tom smislu, može se konstatovati da je servisna uloga opština ograničena, te da je najveći procenat postupaka pokrenut po službenoj dužnosti lokalnih organa. Ograničena je elektronska komunikacija. U tom smislu, podaci pokazuju da u velikom broju upravnih postupaka nije bilo zahtjeva koji su podnijeti elektronskim putem, čak što više organi upućuju na potrebu da se zahtjev podnese lično u prostorijama organa. Iako je generalna slika takva da je 97% predmeta riješeno u roku, analiza pokazuje da postoje postupci koji su izazovni. Čak 64% postupaka legalizacije bespravno izgrađenih objekata su okončani nakon isteka roka, kao i 37% zahtjeva za Saglasnost na idejno rješenje. Još neki primjeri problematičnih postupaka u smislu pridržavanja zakonski predviđenog roka uključuju zahtjev za građevinsku dozvolu (25% je riješeno nakon isteka zakonskog roka) i zahtjev za prenamjenu prostora (14%). Evidentna je primjena instituta skraćenog postupka, a uz to i devolutivnog dejstva žalbe. U praksi i dalje egzistira tzv. „ping-pong“ efekat.

Takođe, u 2021. godini u prosjeku 42% žalbenih rješenja se ponište od strane suda (ovo je uglavnom zbog 52% žalbenih rješenja koja se odnose na Glavni grad Podgoricu koja se ponište pred sudom), a podaci za 2022. godinu pokazuju isti trend u više od pola predmeta (56%), Upravni sud je usvojio tužbu na postupanje organa lokalne samouprave. Organi treba da analiziraju razloge za ukidanje ili promjenu žalbenih rješenja od strane suda i da primjene mjere korigovanja. Prema dobijenim podacima primjena načela pribavljanja podataka po službenoj dužnosti je veoma ograničena.

Podaci lokalnog drugostepenog organa i dalje su zbirno predstavljeni i ne pokazuju stanje u pojedinačnim upravnim stvarima.

Kada je riječ o organima centralnog nivoa vlasti neophodno je obezbijediti dostavljanje podataka za naredni izvještajni period, kako bi se izvršila zakonska obaveza i analiziralo stanje u oblasti upravnog rješavanja.

U odnosu na datu ocjenu stanja, Ministarstvo javne uprave daje sljedeće preporuke za unapređenje:

- U cilju unapređenja procesa monitoringa primjene Zakona o upravnom postupku potrebno je formalno uspostaviti Mrežu glavnih administratora, koja će biti zadužena za praćenje i unapređenje procesa prikupljanja podataka, ali treba da služi kao platforma u okviru koje će se razmijenjivati mišljenja, dobra praksa i druga pitanja od važnosti za pravilnu primjenu pravnog okvira u ovoj oblasti. Sastancima Mreže će prisustvovati i predstavnici Uprave za ljudske resurse, kao i drugih organa i institucija u sistemu javne uprave koji mogu doprinijeti postizanju cilja uspostavljanja Mreže.
- Potrebno je unaprijediti metodologiju za dostavljanje podataka od strane drugostepenih organa na način da se podaci dostavljaju o pojedinačnim upravnim stvarima povodom kojih je podnijeta žalba.
- Razmotriti mogućnost pripreme analize postupka utvrđivanja i naplate poreza na nepokretnosti sa preporukama za njegovo pojednostavljivanje.
- Imajući u vidu da je pribavljanje podataka po službenoj dužnosti izazov, preporučuje se jedinicama lokalne samouprave i organima državne uprave da sagledaju mogućnosti da se opštinama omogući pristup državnim registrima. U tom smislu, primjer dobre prakse Glavnog grada Podgorice treba predstaviti svim jedinicama lokalne samouprave.
- Jedinice lokalne samouprave treba da analiziraju koji su razlozi velikog udjela odbijenih zahtjeva ili velikog udjela nepotpunih zahtjeva koje treba ispraviti u odabranim postupcima (u 2021. godini npr. prenamjena prostora gdje se 57% zahtjeva odbija i 14% postupaka sprovodi nakon isteka zakonski predviđenog roka). Potrebno je izmijeniti obrasce za podnošenje zahtjeva, kao i druge materijale kako bi se pripremile odgovarajuće smjernice i izbjegli bespotrebni zahtjevi (koji će zasigurno biti odbijeni). Ovo takođe može da smanji obim posla zaposlenih i da im omogući da završe relevantne postupke brže.
- Potrebno je unaprijediti obuke o primjeni Zakona o upravnom postupku na način da se primjena Zakona o upravnom postupku posmatra u kontekstu posebnih zakona kojima se reguliše posebna upravna oblast (na primjer primjena Zakona o upravnom postupku u kontekstu utvrđivanja i naplate poreza).
- Opštine u kojima su često uspješne žalbe protiv prvostepenih rješenja ili tužbe na sudu protiv žalbenih odluka, treba iscrpnije da analiziraju razloge, kao i da preduzmu korake da unaprijede kvalitet i zakonitost upravnih akata sa ciljem smanjenja broja žalbi i tužbi na sudu.
- Žalbeni organi treba da počnu sa primjenom člana 126 ZUP-a i da donose odluke po žalbama u meritumu.

- Obavezati organe centralnog nivoa vlasti da za naredni ciklus izvještavanja u roku dostave Ministarstvu javne uprave podatke o upravnom rješavanju.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Ministarstvo javne uprave predlaže Vladi Crne Gore sljedeće

Z A K L J U Č K E:

1. Vlada Crne Gore na sjednici od _____ usvojila je Izvještaj o stanju u upravnim stvarima, za 2022. godinu, sa osvrtom na 2021. godinu.
2. Zadužuje se Ministarstvo javne uprave da prati implementaciju preporuka iz Izvještaja o stanju u upravnim stvarima, za 2022. godinu, sa osvrtom na 2021. godinu i da o eventualnim problemima informiše Vladu Crne Gore.
3. Zadužuju se javnopravni organi na centralnom nivou da podnose Izvještaj o stanju u upravnim stvarima u skladu sa propisima.
4. Preporučuju se jedinicama lokalne samouprave da podnose Izvještaj o stanju u upravnim stvarima u skladu sa propisima.

