

Na osnovu člana 158 i 159 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), i člana 6 Pravilnika o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima ("Sl.list CG", br. 82/17) i Instrukcijama za sačivanje tekstualnog dijela izvještaja o postupanju u upravnim stvarima izdatim od Ministarstva javne uprave broj 01-043/23-1385 od 07.03.2023.godine, Glavni administrator Opštine Budva, podnosi Ministarstvu javne uprave:



**IZVJEŠTAJ O POSTUPANJU U UPRAVNIM STVARIMA
ZA PERIOD OD 01.01.2022.GODINE DO 31.12.2022. GODINE**

Budva, april 2023.godine

I UVOD

II OPŠTI PREGLED STANJA

III OCJENA STANJA

IV OPŠTA OCJENA

V MJERE ZA UNAPREĐENJE STANJA O POSTUPANJU U UPRAVNIM STVARIMA PRVOSTEPENIH ORGANA

VI OPŠTI PREGLED STANJA RJEŠAVANJA UPRAVNIH PREDMETA (DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK) – SEKRETARIJAT ZA KOMUNALNO STAMBENE POSLOVE I GLAVNI ADMINISTRATOR

VII OCJENA STANJA

VIII MJERE ZA UNAPREĐENJE STANJA O POSTUPANJU U UPRAVNIM STVARIMA DRUGOSTEPENIH ORGANA

I UVOD

Odredbom člana 158 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) propisano je da o postupanju u upravnim stvarima javnopravni organ vodi evidenciju. Odredbom stave 2 istog člana ovog zakona propisano je da ova Evidencija sadrži podatke naročito: o broju pokrenutih upravnih postupaka, po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti, načinu i rokovima rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom postupku, broju usvojenih odnosno odbijenih zahtjeva, broju poništenih odnosno ukinutih ili izmijenjenih rješenja, broj obustavljenih postupaka, broju zaključenih upravnih ugovora, broj rješenja po prigovorima, broj i vrstu izdatih uvjerenja i drugih činjenica o kojima se vodi odnosno ne vodi službena evidencija, broj poništenih, odnosno ukinutih nezakonitih rješenja, kao i o broju ukinutih zakonitih rješenja iz člana 141 ovog zakona. Odredbom stave 3 istog člana ovog zakona propisano je da ove podatke javnopravni organi vode i iskazuju po upravnim oblastima.

Odredbom člana 159 stav 1 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG", br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) propisano je da javnopravni organ godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima dostavljaju organu državne uprave odnosno organu lokalne samouprave, nadležnom za određenu upravnu oblast, najkasnije do kraja januara tekuće godine, za prethodnu godinu. Odredbom stava 2 istog člana, organ državne uprave, odnosno organ lokalne samouprave, nadležnom za određenu upravnu oblast, izvještaj iz stava 1 ovog člana dostavlja organu državne uprave nadležnom za poslove uprave, radi objedinjavanja, najksnije do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Pravilnikom o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima ("Sl.list CG", br. 82/17) propisan je sadržaj godišnjeg izvještaja državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja o postupanjima u upravnim stvarima, kao i bliži sadržaj i način vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima koju vodi javnopravni organ. Navedenim pravilnikom u članu 3 određen je sadržaj evidencije o postupanju u upravnim stvarima koju vodi javnopravni organ. Odredbom člana 7, određeno je šta sadrži brojčani (statistički) prikaz godišnjeg izvještaja prvostepenog javnopravnog organa, dok je odredbama člana 8, određeno šta sadrži brojčani (statistički) prikaz godišnjeg izvještaja prvostepenog javnopravnog organa, dok je odredbama člana 8, određeno šta sadrži brojčani (statistički) prikaz godišnjeg izvještaja drugostepenog javnopravnog organa.

U skladu sa naprijed navedenim odredbama člana 158 i 159 Zakona o upravnom postupku, Glavnom administratoru opštine Budva su od strane javnopravnih organa opštine Budva, javnih službi i drugih nosioca javnih

ovlaštenja koji postupaju u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku dostavljeni izvještaji za period od 01.01.2022.godine do 31.12.2022.godine. Svi dostavljeni izvještaji sačinjeni su u skladu sa Pravilnikom o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima ("Sl.list CG", br. 82/17) i Instrukcijama za sačivanje tekstualnog dijela izvještaja o postupanju u upravnim stvarima izdatim od Ministarstva javne uprave broj 01-043/23-1385 od 07.03.2023.godine.

Ovaj objedinjeni izvještaj sačinjen je, u skladu sa odredbom člana 6 Pravilnika o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima ("Sl.list CG", br. 82/17), na osnovu evidencije javnopravnih organa za vremenski period od 01.01.2022.godine do 31.12.2022.godine, na način što je u istom dat brojčani statistički prikaz stanja posebno za prvostepene i za drugostepene organe. Tekstualni dio sadrži prikaz činjeničnog stanja i ocjenu rada javnopravnog organa na izvršavanju funkcije upravnog rješavanja, posebno sa stanovišta zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti, podatke i ocjenu o djelovanju javnopravnog organa u pravcu poboljšanja položaja stranke u postupku rješavanja upravnih predmeta i izdavanja uvjerenja (prilagođvanje radnog vremena potrebama stranke, informisanje stranke o pojedinim pitanjima postupka, izrada potrebnih formulara i drugo, podatke o primjeni odredaba propisa o upravnom postupku koje se odnose na pribavljanje podataka po službenoj dužnosti, razlozima za nepostupanje u roku i mogućnostima za unapređenje ovog načela), ocjena usklađenosti zakona i podzakonskih akata koji je uskladjen sa novim Zakonom o upravnom postupku u ovom izvještajnom periodu, kao i broj zakona i podzakonskih akata koje je potrebno uskladiti u predstojećem periodu, izdavanje uvjerenja i izvršenja izvršnih rješenja, problem, slabosti i teškoće ispoljene u toku rada na ovoj materiji i način rješavanja ispoljenih slabosti, teškoća i problema, ocjenu činjeničnog stanja, oprema, organizacioni i materijalni propisi i drugo.

U tom cilju, a radi unapređenja efikasnosti, efektivnosti i zadovoljstva građana kvalitetom pruženih upravnih usluga, a sve u cilju izgradnje kapaciteta za primjenu rješenja za primjenu zakonskih i podzakonskih propisa, u izvještajnom periodu službenici i namještenici pohađali su seminare i obuke iz različitih oblasti. Uspješna implementacija zakonskih rješenja propisanih ZUP-om, dobrim dijelom zavisi od ispunjavanja određenih preduslova, koji se odnose, na usaglašavanje opštinskih odluka sa pravilima postupaka.

Izvještaj o rješavanju u upravnim stvarima sadrži: Uvod, zbirni (statistički) prikaz godišnjeg izvještaja prvostepenih i drugostepenih organa na nivou lokalne uprave i na nivou postupanja javnih ustanova i drugih nosioca javnih ovlaštenja čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, tekstualni dio, opšta ocjena stanja, mjere za unaprjeđenje stanja u upravnoj oblasti.

Izvještaj sadrži zbirne podatke u upravnom postupanju Glavnog administratora

i za sve organe uprave nad kojima vršimo nadzor u upravnim stvarima za izvještajni period od 01.01.2022.godine do 31.12.2022.godine, kao i za sve javnopravne organe koji su u okviru Opštine Budva, a to su:

- Sekretarijat za lokalnu samoupravu
- Sekretarijat za zaštitu imovine
- Sekretarijat za urbanizam i održivi razvoj
- Uprava lokalnih javnih prihoda
- Sekretarijat za privredu
- Sekretarijat za finansije
- Sekretarijat za komunalno stambene poslove
- Mediteran reklame DOO Budva
- Komunalna inspekcija i komunalna policija
- DOO Komunalno Budva
- Parking servis DOO
- Sekretarijat za investicije
- Služba Glavnog gradskog arhitekta
- Služba za naplatu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta
- DOO "Vodovod i kanalizacija" Budva
- Turistička organizacija Opštine Budva
- Sekretarijat za društvene djelatnosti
- Služba Skupštine Opštine
- Služba zaštite i spašavanja
- Služba Predsjednika opštine

II OPŠTI PREGLED STANJA

Postupak upravnog rješavanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka ostvaruje se primjenom Zakona o upravnom postupku i primjenom podzakonskih akata, kojima se uređuje konkretna materija koja je predmet odlučivanja u upravnom postupku.

III OCJENA STANJA

Na osnovu dostavljenih podataka od 01.01.2022.godine do 31.12.2022.godine, upravno rješavanje karakteriše sljedeće:

- ažurnost službenika Opštine Budva u postupanju;
- na nerješavanje predmeta u propisanom roku utiče pribavljanje dokaza o činjenicama koje su bitne za donošenje rješenja od drugih nadležnih organa, što

prouzrokuje prolongiranje roka za odlučivanje;

-upravni postupak se vodi na zakonit, efikasan i ekonomičan način;

-radno vrijeme je prilagođeno potrebama stranaka, odnosno sa strankama se radi u terminu od 8.30 – 14.30 h, svakog radnog dana;

-postoje potrebni formulari, koji su u potpunosti prilagođeni potrebama postupka, sa svim potrebnim elementima, koji istovremeno svojom sadržinom služe strankama kao informacija (sa podacima što je potrebno pribaviti ili priložiti za određeni postupak, koji se dokazi pribavljaju po službenoj dužnosti, mjesto za podatke o podnosiocu zahtjeva, broj žiro računa, visina takse itd.)

U izvještajnom periodu najviše predmeta po zahtjevima stranaka imala je Uprava lokalnih javnih prihoda i to: 23890 zahtjeva za obračun prireza, 2881 zahtjeva za obračun boravišne takse, 763 žalbi, 376 prigovora, 41629 donijetih poreskih rješenja za fizička lica i 2594 rješenja za pravna lica, 1511 zahtjeva za izdavanje poreskih uvjerenja. Od ukupnog broja žalbi 763, 512 je proslijeđeno Glavnom administratoru, kao drugostepenom organu, od čega je 221 usvojeno, a odbijeno 291, dok je Uprava lokalnih javnih prihoda, postupajući shodno ovlaštenjima iz člana 125 ZUP-a usvojila 251 žalbu. Po zahtjevima stranaka i službenoj dužnosti Uprava lokalnih javnih prihoda imala je veliki broj poreskih rješenja 41629 za fizička lica i 2.594 za pravna lica, uglavnom je veći broj poreskih rješenja donijeto u skraćenom postupku, kada se činjenično stanje potrebno za donošenje rješenja može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija i registra organa Uprave za katastar. Mediteran reklame DOO Budva, kao preduzeće čiji je osnivač opština Budva, riješilo je 930 predmeta u roku shodno ZUP-u, što je na zadovoljavajućem nivou. Velikih broj upravnih predmeta zabilježen je kod Komunalne inspekcije i komunalne policije, kod kojeg organa je u izvještajnom period pokrenuto 699 upravnih postupaka po inspekcijskom nadzoru, najviše iz oblasti primjene Zakona o komunalnim djelatnostima, Zakona o putevima, Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, i dr. U izvještajnom periodu značaj obim posla u postupanju u upravnim stvarima utvrđen je kod Sekretarijata za urbanizam i održivi razvoj uglavnom zbog postupaka za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, a sve u skladu sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, tako je ukupan broj rješenja kojima je odlučeno o zahtjevima za legalizaciju doneseno 608, od kojih je broj donesenih rješenja o odbijanju 428, broj rješenja o odbijanju zahtjeva za legalizaciju 142, broj rješenja o obustavi postupka 19, broj donesenih rješenja o legalizaciji 19. Iz izvještaja prvostepenog organa Sekretarijata za privredu –Sektor za preduzetništvo broj riješenih predmeta po ZUP-u je 571, a koji su riješeni shodno Zakonu o upravnom postupku, Zakonu o turizmu i ugostiteljstvu. Prema izvještaju Službe za naplatu naknade za komunalno opremanje gradskog građevinskog zemljišta u izvještajnom periodu od ukupnog broja zahtjeva 52, riješeno je 36 predmeta, ostali su u toku.

Iz izvještaja Glavnog gradskog arhitekta opštine Budva utvrđeno je da je pokrenuto 96 upravnih postupaka po zahtjevu stranke za davanje saglasnosti na idejno rješenje trga i ostalih javnih prostora u naseljima. Riješeno je ukupno 74 predmeta. Pred istim organom podnijeto je 34 zahtjeva za davanje saglasnosti na spoljni izgled privremenih objekata, od kojih je riješeno 27, 18 zahtjeva za saglasnost na usklađenost bespravnih objekata sa smjericama iz planskog dokumenta, od kojih je riješeno 11. Izvještajom je ukazano radi poboljšanja postupanja da je neophodno izmijeniti vrijeme predviđeno Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata za trajanje postupaka davanja saglasnosti na idejno rješenje zgrade, trga i ostalih javnih prostora u naseljima i postupka davanja saglasnosti na spoljni izgled privremenih objekata, koje vrijeme je prekratko, te da je rok od 15 dana moguće ostvariti samo ako podnosilac zahtjeva dostavi potpun zahtjev, u smislu potrebne dokumentacije i da je idejno rješenje u skladu sa smjericama iz planskog dokumenta. Iz izvještaja Sekretarijata za društvene djelatnosti u izvještajnom periodu obrađeno je 268 zahtjeva za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za novorođeno dijete, podnijeto je 124 zahtjeva za odobrenje jednokratne novčane pomoći i 3 zahtjeva za vanrednu novčanu pomoć, 122 zahtjeva za dodjelu stipendija, 69 rješenja o novčanim nagradama nosiocima diplome Luča, 28 novčanih nagrada za postignute rezultate na nacionalnim i međunarodnim takmičenjima. Iz izvještaja Sekretarijata za komunalno stambene poslove utvrđen je značajan broj upravnih postupaka po osnovu iseljenja lica 13, registrovanje organa upravljanja stambene zgrade 106 upravnih postupaka pokrenutih po zahtjevu stranke, od kojih je broj neriješenih predmeta na dan 31.12.2022.godine ukupno 2, po isteku roka 45 zbog složenosti upravne stvari. Ukupan broj rješenja donijetih u postupku obračuna i utvrđivanja troškova održavanja stambene zgrade po zahtjevu stranke je 812, po službenoj dužnosti 786, pa je ukupan broj riješenih predmeta u izvještajnom periodu 1598, broj rješenja donijetih u skraćenom postupku 1349.

IV OPŠTA OCJENA

Javnopravnih organi postupaju u skladu sa načelom aktivne pomoći stranci u upravnom postupku kako bi što lakše ostvarile prava i pravne interese, kao i načelom prava stranke na izjašnjavanje u upravnom postupku, kao i izjašnjavanje o rezultatima ispitnog postupka izuzev u postupcima za slobodan pristup informacijama, kao i u upravnim postupcima kada je posebnim zakonom propisano da se stranka ne saslušava. Strankama je omogućeno da dobijaju jasna i transparentna objašnjenja o načinu rješavanja njihovih zahtjeva sve do donošenja internih akata kojima se strankama olakšava preduzimanje pravnih radnji u postupku ostvarivanja njihovih prava. U tom cilju urađeni su obrasci zahtjeva i izjava i drugih akata. Ostvareni rezultati u upravnom rješavanju obezbjeđuju

primjenu uspostavljenih osnovnih načela pravila upravnog postupka jer je najveći broj predmeta u prvostepenom upravnom postupku završen u zakonom predviđenom roku. Od posebne važnosti je smanjenje broja predmeta kojima je zakonski rok istekao, što utiče na povećanje broja zadovoljnih stranaka načinom rješavanja i potvrđuje primjenu uspostavljenih osnovnih načela u upravnom postupku.

V MJERE ZA UNAPREĐENJE STANJA O POSTUPANJU U UPRAVNIM STVARIMA PRVOSTEPENIH ORGANA

U cilju stvaranja uslova za unaprjeđenje zakonitosti, ažurnosti, efikasnosti i ekonomičnosti u postupanju organa uprave u upravnim stvarima, a samim tim i poboljšanju kvaliteta usluga koje organi vlasti pružaju građanima i drugim korisnicima, potrebno je preduzeti sljedeće mjere:

- Organi uprave su dužni da koriste i međusobno razmjenjuju podatke iz elektronskih evidencija, što će poboljšati načela efikanosti i ekonomičnosti;
- zapošljavanje službenika za vođenje upravnog postupka i to diplomiranih pravnika;
- omogućiti prvostepenim organima lokalne uprave bolju saradnju i dostupnost podataka od organa državne uprave CRPS-a i Uprave za katastar i imovinu;
- nastaviti sa primjenom eDMS rješenja (ORIGAMI – aplikacija);
- uvođenje ISO standarda (u toku je postupak);
- u kontinuitetu upućivanje na obuke lokalne službenike namještenike, koji rade na poslovima upravnog rješavanja, kako bi se postigao apsolutni nivo kompetencija.

Kada se radi o dostupnosti usluga osobama sa invaliditetom posvećena je naročita pažnja, da se obezbijedi adekvatan pristup osobama sa invaliditetom i u tom cilju je u toku završna faza na izgradnji lifta radi dostupnosti svih kancelarija u opštini.

Kada je u pitanju tehnička opremljenost, ona je na zadovoljavajućem nivou, dok je kadrovski potrebno ojačati javnopravne organe zapošljavanjem diplomiranih pravnika pogotovo na poslovima na kojima se donosi rješenje kao upravni akt.

VI OPŠTI PREGLED STANJA RJEŠAVANJA UPRAVNIH PREDMETA (DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK) – SEKRETARIJAT ZA KOMUNALNO STAMBENE POSLOVE I GLAVNI ADMINISTRATOR

Članom 31 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore” br.56/14, 20/15, 40/16 I 37/17), propisano je da korisnik usluga od opšteg interesa kad smatra da su pružanjem tih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi,

može izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa javnopravnom organu koji vrši nadzor nad radom privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika koji pruža usluge od opšteg interesa, u roku od osam dana, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije propisano. Članom 59a Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni list Crne Gore” br. 55/16, 74/16, 02/18, 66/19) propisano je da se zaštita korisnika usluga individualne komunalne potrošnje obezbjeđuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita potrošača. U slučaju da korisnik usluge iz stave 1 ovog člana nije zadovoljan ishodom po prigovoru koji je podnio vršiocu komunalne djelatnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prava potrošača, odnosno u slučaju kada vršilac komunalne djelatnosti ne postupi po prigovoru u roku od osam dana od dana podnošenja prigovora, korisnik usluge može organu lokalne uprave nadležnom za vršenje nadzora nad radom vršioca komunalne djelatnosti podnijeti prigovor u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak, u roku od 15 dana. Prema godišnjem izvještaju Sekretarijata za komunalno stambene poslove, kao drugostepenog organa, u vezi sa računima za odvoz komunalnog otpada tom organu podnijeto je 4 žalbe zbog ćutanja uprave u skladu sa članom 129 Zakona o upravnom postupku, a u vezi sa računima za odvoz komunalnog otpada podnijeto je 23 prigovora, svi od pravnih lica. Svi prigovori odbijeni su iz razloga što je utvrđeno da se isti ne odnose na visinu obračuna u konkretnim računima, nego na način obračuna na teritoriji opštine Budva uopšte. Naime, obračuni se primjenjuju na osnovu Odluke o cijenama komunalnih usluga koja je usvojena od strane Skupštine Opštine Budva, koja se primjenjuje sve dok se ne donese nova odluka, a protiv zakonitosti iste se može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore. Isti prigovori se podnose, uglavnom na svaki mjesečni račun istih pravnih lica, protiv rješenja su podnijete tužbe upravnom sudu, ali još uvijek nema sudskih presuda koje bi mogle predstavljati sudsku praksu u ovoj upravnoj stvari.

Zakonom o lokalnoj samoupravi član 77 (“Službeni list CG”, br. 2/2018, 34/2019 i 38/2020), i članom 118 Statuta Opštine Budva (“Službeni list CG - Opštinski propisi”, broj 2/19), propisane su nadležnosti Glavnog administratora, kao drugostepenog organa, u upravnim stvarima iz nadležnosti organa i posebnih službi, koordinira rad organa i službi u izvršavanju poslova za koje je potrebna međusobna saradnja (priprema propisa, akcionih planova, strateškog plana razvoja opštine i drugih razvojnih planova i programa, priprema izvještaja o njihovoj realizaciji i stručno informativnih materijala, izvještaja o sprovođenju zakona, opštinskih propisa i dr.), daje mišljenje na akt kojim se

utvrđuje organizacija i način rada lokalne uprave, daje stručna uputstva i instrukcije za rad organima i službama, radi pravilne primjene zakona i drugih propisa, priprema godišnji izvještaj o postupanju u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, podnosi predsjedniku opštine godišnji izvještaj o radu i druge izvještaje na zahtjev predsjednika opštine.

Poslove koordinacije rada organa lokalne uprave i službi, Glavni administrator obavlja na način što se na sastancima i u neposrednoj svakodnevnoj komunikaciji sa starješinama organa razmatraju pitanja od zajedničkog i opšteg značaja za funkcionisanje organa lokalne uprave, utvrđuju mjere i aktivnosti radi izvršavanja smjernica i zaključaka predsjednika opštine, koordiniraju poslovi iz djelokruga rada organa lokalne uprave, definiše saradnja izmedju organa i sl.

U vršenju ovlašćenja drugostepenog organa Glavni administrator je u izvještajnom periodu odlučivao po 877 žalbi, od kojih je 111 prenijeto iz 2021.godine. 42 žalbi je prenijeto u 2023.godini, pa je ukupan broj riješenih žalbi 835 na dan 31.12.2022godine.

Pregled broja upravnih predmeta u kojim je izjavljena žalba u izvještajnom periodu, po prvostepenim organima:

-Uprava lokalnih javnih prihoda _____	766
-Sekretarijat za privredu _____	6
-Sekretarijat za komunalno stambene poslove _____	23
-Komunalna policija i Komunalna inspekcija _____	30
-Sekretarijat za urbanizam i održivi razvoj _____	23
-Služba za naplatu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta _____	1
-Mediteran reklame Budva _____	28

Iz tabelarnog prikaza – brojeanih podataka prikazano je da je Glavni administrator u izvještajnom periodu imao veći broj žalbi na rješenja prvostepenih organa. Pravni osnov za postupanje drugostepenog organa sadržan je u Zakonu o upravnom postupku i ovlašćenjima za postupanje iz člana 126 ZUP-a. Pored osnovnog Zakona o upravnom postupku, Glavni administrator primjenjivao je i druge zakone i podzakonske akte u zavisnosti od prirode upravne stvari na koju se žalba odnosila, pa je tako u izvještajnom periodu bilo:

- 327 žalbi protiv rješenja o porezu na nepokretnost (u tabeli redni broj 1.)
Pravni osnov za postupanje - ZUP, Zakon o porezu na nepokretnosti, Zakon o poreskoj administraciji, Odluka o porezu na nepokretnosti, Odluka o određivanju tržišne vrijednosti nepokretnosti za 2022.godinu;
- 23 žalbe izjavljene su na rješenja o prinudnoj naplati (u tabeli redni broj 2.)
Pravni osnov za postupanje - ZUP, Zakon o poreskoj administraciji;
- 24 žalbi na rješenje o obezbjeđenju poreskih potraživanja (u tabeli redni broj 3.)
Pravni osnov za postupanje - ZUP, Zakon o poreskoj administraciji,

- Zakon o svojinsko pravnim odnosima;
- 2 žalbe protiv rješenja o utvrđivanju članskog doprinosa (u tabeli redni broj 4.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o turističkim organizacijama, Odluka o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa Turističko organizaciji Opštine Budva;
 - 8 žalbi na rješenje o naknadi za korišćenje opštinskih puteva (u tabeli redni broj 5.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o putevima, Odluka o naknadama za korišćenje opštinskih puteva i djelova državnih puteva koji prolaze kroz teritoriju opštine Budva;
 - 370 žalbi protiv rješenja o odbijanju predloga za izmjenu pravosnažnog rješenja zbog ukidanja Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti (u tabeli redni broj 6.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o porezu na nepokretnosti, Uredba o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti;
 - 12 žalbi na rješenje o utvrđivanju turističke takse (u tabeli redni broj 7.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o turističkim organizacijama, Odluka o načinima i rokovima plaćanja turističke takse;
 - 3 žalbe na rješenje o obavljanju ugostiteljske djelatnosti (u tabeli redni broj 8.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja Centralnog turističkog registra;
 - 3 žalbe protiv rješenja o upisu u turistički registar (u tabeli redni broj 9.) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja Centralnog turističkog registra;
 - 28 žalbi protiv rješenja o utvrđivanju taksene obaveze za javno oglašavanje (u tabeli redni broj 10) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o lokalnim komunalnim taksama, Odluka o lokalnim komunalnim taksama, Odluka o oglašavanju na teritoriji Opštine Budva;
 - 23 žalbe protiv rješenja o legalizaciji (u tabeli redni broj 11) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata;
 - 23 žalbe protiv rješenja o odlučivanju pravima i obavezama etažnih vlasnika (u tabeli redni broj 12) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o svojinsko pravnim odnosima, Zakona o održavanju stambenih zgrada;
 - 30 žalbi protiv rješenja o uklanjanju privremenih objekata (u tabeli redni broj 13) Pravni osnov za postupanje ZUP, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Program privremenih objekata za teritoriju opštine Budva za period od 2019. godine do 2023.godine, Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata;
 - 1 žalba protiv rješenja o naknadi za komunalno opremanje gradskog građevinskog zemljišta (u tabeli redni broj 14) Pravni osnov za postupanje ZUP, Odluka o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, Zakon o planiranju i izgradnji objekata.

Broj usvojenih žalbi iz procesnih razloga je 150, a poništavanje rješenja iz procesnih razloga povlačio je sa sobom i pogrešnu primjenu materijalnog prava. Razlozi poništavanja iz procesnih razloga je povreda načela aktivnog učešća stranke u postupku, saslušavanje stranke, omogućavanje stranci da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka prije donošenja prvostepenog rješenja, pa i u dopunjenom postupku po žalbi, gdje prvostepeni organ može u skladu sa ovlaštenjima da dopuni postupak. Procesni razlozi kod prvostepenih rješenja je i neprecizan ili nejasan dispozitiv rješenja, što je primijećeno kod rješenja Uprave lokalnih javnih prihoda, kod kojih je i najveći broj poništenih rješenja.

U izvještajnom periodu 677 je odbijenih žalbi i potvrđenih prvostepenih odluka, što je značajno u odnosu na ukupan broj predmeta, što potvrđuje zakonito, efikasno i ekonomično postupanje prvostepenih organa u izvršavanju funkcije upravnog rješavanja.

Pred Upravnim sudom Crne Gore, u izvještajnom periodu, pokrenuto je 482 upravna spora protiv rješenja Glavnog administratora. Najveći broj tužbi, njih 341, odnosi se na predlog za izmjenu pravosnažnih poreskih rješenja zbog ukidanja Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti ("Sl.list CG", br. 036/11, 066/15, 039/17). Razlozi usvajanja tužbi, u izvještajnom period, odnosno 46 presuda kojima se uvaja tužbeni zahtjev je isti pravni osnov, ukidanje navedene Uredbe, koja se primjenjivala kod utvrđivanja poreza na nepokretnosti, a kako su upravni sporovi bili u toku odnosno upravna stvar nije pravosnažno okončana to je bio razlog da se tužbe usvoje zbog ukidanja pravnog osnova za donošenje Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti ("Sl.list CG", br. 36/11, 66/15, 39/17). S tim u vezi, u izvještajnom periodu Glavni administrator u izvršenju presuda Upravnog suda CG donio je 46 odluka/rješenja.

Na osnovu dostavljenih podataka od 01.01.2022.godine do 31.12.2022.godine, upravno rješavanje u drugostepenom postupku karakteriše sljedeće:

- zakonito, ekonomično i efikasno rješavanje;
- pružanje pravne zaštite;
- aktivno pomaganje stranci radi omogućavanja lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja prava i pravnih interesa;
- pravilno i potpuno utvrđivanje svih činjenica i okolnosti koje su od značaja za pravilno odlučivanje;
- javnost u radu;
- blagovremenost u odlučivanju;
- zaštita stečenih prava;

VII OCJENA STANJA

Drugostepeni organ je u cilju zakonitosti, ekonomičnosti i efikasnosti upravnog rješavanja po žalbi na rješenja, prvostepenog organa, preispitivao procesne pretpostavke za rješavanje žalbe, odnosno da li je prvostepeni organ u prvostepenom upravnom postupku propustio da utvrdi da li je ispunjena legitimacija za izjavljivanje žalbe, a što je primarna dužnost prvostepenog organa. Drugostepeni organ ispitujući navode iz žalbe obavezno traži dopunu podataka od prvostepenog organa, tj. određene informacije radi otklanjanja eventualnih nejasnoća i ostavlja kratak rok u kojem je isti dužan da dostavi tražene informacije. Drugostepeni organ tokom 2022.godine, ukazivao je prvostepenim organima na obavezno pružanje mogućnosti stranke na izjašnjavanje i sprovođenje ispitnog postupka, radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta. Takođe, je ukazano i prvostepenim organima na načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka, koje znači da se u bitno istovjetnim pravnim situacijama postupa na bitno jednak, predvidljiv način. Na taj način se dolazi do načela nediskriminacije pravnih subjekata i zaštite legitimnih očekivanja, a to su očekivanja pravnih subjekata da će upravni organi u jednakim pravnim položajima odlučivati na jednak, dakle predvidljiv način.

Ukazano je javnopravnim organima da kada drugostepeni organ poništi prvostepeno rješenje dužan je da raspravi sva pitanja i otkloni sve nedostatke na koje je ukazano u drugostepenom rješenju, po bilo kom osnovu, kao i da prvostepeni organ nema ovlaštenja da diskreciono cijeni te razloge, da li su oni pravilni ili potrebni, već ima na raspolaganju samo jednu alternativu a to je da ih u cjelosti sprovede.

Drugostepeni organ, osim pribavljanja podataka po službenoj dužnosti u stalnoj je komunikaciji sa prvostepenim organom u okviru organa lokalne uprave Opštine Budva radi usklađenosti postupanja u skladu sa Zakonom o upravnom postupku, kao i preispitivanje određenih problema i dilema prepoznatih u toku vođenja upravnog postupka, kao i ostvarivanje organizacionih, materijalnih i kadrovskih pretpostavki radi ostvarivanja javnog interesa i interesa organa lokalne uprave Opštine Budva.

Drugostepeni organ je blagovremeno i u roku donio rješenja o svim žalbama koje su mu dostavljene za navedeni period. Prilikom odlučivanja nije bio vezan samo žalbenim razlozima, već je imao mogućnost da u potpunosti ispita zakonitost svih prvostepenih rješenja i da ih ocjenjuje sa stanovišta objektivne primjene prava.

Ispitivanjem zakonitosti, odnosno cjelishodnosti prvostepenih rješenja koje predstavlja skup radnji drugostepenog organa, podrazumijevao je upoznavanje sa pobijanim rješenjem, sa žalbenim navodima i razlozima za izjavljivanje iste, odgovorom na žalbu ako je dostavljen od protivne stranke i sa kompletnom dokaznom građom.

Drugostepeni organ je imao obavezu, kada prvostepeni postupak sadrži nedostatke, da vrši dopunu postupka preuzimajući sva ovlaštenja i obaveze prvostepenog organa, da otklanja nedostatke prvostepenog postupka. Problem nastaje u određenim slučajevima, kada je činjenično stanje u prvostepenom postupku nepravilno ili nepotpuno utvrđeno ili kada je priroda upravne stvari prepreka za donošenje drugostepenog rješenja u meritumu. Meritorno odlučivanje je moguće onda kada se izvršenjem drugostepenog rješenja može ostvariti cilj pravila upravnog postupka.

Drugostepeni organ vodi računa i o pravnom položaju zainteresovanih lica u pravnim situacijama u kojima treba da stanke štite svoje pravne interese i to im omogućuje kroz priznavanje svojstva zainteresovanog lica u konkretnom postupku.

Protiv rješenja donešenog u drugom stepenu može se pokrenuti upravni spor, saglasno Zakonu o upravnom sporu.

Protiv rješenja drugostepenog organa podniet je znatno manji broj tužbi pred Upravnim sudom Crne Gore u odnosu na broj odrađenih predmeta po žalbi, što se može vidjeti iz tabelarnog dijela izvještaja, koje su većino rezultirale odbijanjem tužbenog zahtjeva.

Za ukazati je da i odluke Upravnog suda kojima su tužbeni zahtjevi usvojeni i poništena drugostepena rješenja, rezultirale su uglavnom zbog neusklađenosti zakonskih propisa i odluka lokalne samouprave, a i zbog pribavljenih mišljenja nadležnih ministarstava koje Upravni sud nije prihvatao, jer mišljenja nisu obavezujuća. Ovo je naročito izraženo kod poreskog postupka, pogrešno i nepravilno utvrđenih poreskih obaveza, zbog izmjena zakona kojima se uređuje poreski postupak i zbog proglašavanja neustavnih zakonskih rješenja od strane Ustavnog suda Crne Gore. Takođe, za ukazati je da upravo je najveći broj žalbenih postupaka pred drugostepenim organom iz ove oblasti.

VIII MJERE ZA UNAPREĐENJE STANJA O POSTUPANJU U UPRAVNIM STVARIMA DRUGOSTEPENIH ORGANA

U cilju stvaranja uslova za unapređenje rada drugostepenog organa, potrebno je preduzeti određene mjere:

Potrebno je definisati, unaprediti i ubrzati razmenu informacija između organa na svim nivoima. Da bi se to postiglo, neophodno je uvesti periodične sastanke predstavnika svih organa na svim nivoima, kako bi se definisale procedure izveštavanja i utvrdile jasne procedure za brzu razmenu informacija. Jednostavno sredstvo za unapređnje komunikacije između službi jesu redovni i kratki sastanci na kojim bi učestvovali rukovodioci službi, a na kojim bi učesnici jedni druge upoznali sa aktuelnom problematikom, eventualnim izmjenama zakonskih odredbi, odlukama Ustavnog suda Crne Gore, praksom Evropskog suda

za ljudska prava...Svaka razmjena podataka između organa sasvim prirodno mora biti u skladu sa međunarodnim i nacionalnim obavezama u pogledu zaštite podataka i standardima vezanim za razmjenu informacija.

Pored ovoga, neophodno je inicirati izmjene pojedinih zakonskih odredbi koje se odnose na jednostavan pristup podacima i procedurama (prijem pismena, evidencije adrese pravnih lica za prijem službene pošte...), odnosno informisati nadležne sudske instance sa uočenom i učestalom problematikom u vezi sa uručenjem pismena. U tom smislu neophodno je izgraditi informacijski sistem dostupan svim službama koje odlučuju o pravima i obavezama stranaka.

Takođe je neophodno uvesti zajedničko automatizovano i kompjuterizovano logovanje posebnih statističkih podataka neophodnih za donošenje odluka po svim osnovama. Kada su u pitanju statistički podaci, neophodno je formirati zajedničku specijalizovanu radnu grupu koja bi bila nadležna za implementaciju gore pomenutih ciljeva. Ovu grupu treba da sačinjavaju predstavnici svih organa.

Drugostepeni organ inicira i obuku lica koja vode drugostepeni upravni postupak, kroz interne sastanke i radionice i redovno učestvovanje na obukama koje organizuje resorno ministarstvo, a sve u cilju vršenja što kvalitetnijih stručnih poslova.

U sprovođenju funkcije koordiniranja lokalnom upravom Glavni administrator prvostepenim organima daje smjernice i uputstva za zakonito i efikasno postupanje u upravnim stvarima.

Glavni administrator
Nevenka Božović - Jovović



Broj: 12-082/23-55/23

Datum: 12.04.2023.godine

Kontakt osoba:

Vida Džarić, Rukovodilac sektora, vida.dzanic@budva.me

kont.tel. 067-240-113

Jelena Eraković, Rukovodilac sektora jelena.medigovic@budva.me

Sanja Velimirović; Samostalni savjetnik I sanja.velimirovic@budva.me

