



**SIGMA**

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,  
principally financed by the EU

# Sprovođenje zakona o opštem upravnom postupku na Zapadnom Balkanu

## Dokument programa SIGMA br. 62

**Objavu odobrila Elsa Pilichowski, direktorica Direktorata za javnu upravu, OECD**

2 Rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16  
France  
<mailto:sigmaweb@oecd.org>  
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00  
[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije (EU). Isti ne treba da se smatra dokumentom koji predstavlja zvanične stavove EU, organizacije OECD ili njenih država članica, kao ni partnera koji učestvuju u programu SIGMA. Mišljenja koja su ovde izneta i argumenti koji su korišćeni pripadaju autorima.

Ovaj dokument, kao i bilo koji podaci i bilo koja mapa u njemu, ne dovode u pitanje status ili suverenitet bilo koje teritorije, razgraničenje međunarodnih granica i naziv bilo koje teritorije, grada ili oblasti.

© OECD 2021 – Korišćenje ovog materijala, bilo u digitalnoj ili štampanoj verziji, regulisano je Uslovima koji se mogu naći na Internet stranici organizacije OECD: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prevod ovog dokumenta izradjen je za potrebe organizacije OECD. Jedine zvanične verzije istog su tekstovi na engleskom i/ili francuskom jeziku. Naziv dokumenta na engleskom: "Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 62. © OECD 2021, <https://doi.org/10.1787/e5162057-en>.

# Sadržaj

Spisak skraćenica i akronima	3
Sažetak	4
Uvod	8
<b>1 Dobro ponašanje uprave u zakonima o opštem upravnom postupku</b>	<b>14</b>
Lakoća pokretanja upravnog postupka	14
Mogućnost elektronske komunikacije	24
Pravo na izjašnjenje i pristup spisima	27
Trajanje upravnog postupka	31
Uslovi u pogledu sadržaja upravnih akata	35
Delegiranje odlučivanja u organima uprave	38
Ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti	41
Funkcionisanje žalbenog procesa	44
Zaključci	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>2 Sprovođenje ZUP-ova i reforma upravnih usluga: mogući dalji koraci</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Pregled i usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-ovima	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Rešavanje problema u vezi sa žalbenim postupcima	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Izgradnja kapaciteta i podizanje svesti	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Unapređenje sprovođenja načela „samo jednom“ i elektronske komunikacije	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Zaključci	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Dodatak I. Obrazac podrške usklađivanju posebnih propisa sa ZUP-om</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Program SIGMA-e</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>SLIKE</b>	
Slika 1. Percepcija javnosti o efikasnosti upravnih postupaka	10
Slika 1.1. Pregled primene elemenata dobrog ponašanja uprave u analiziranim postupcima	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Slika 2.1. Ključni koraci za usklađivanje svih propisa	62
Slika 2.2. Poverenje u pravosuđe i vladu na ZB	67

## TABELE

Tabela 1.1. Primeri podataka koji se traže od podnosioca zahteva, a koji bi se mogli pribaviti po službenoj dužnosti od drugih organa	16
Tabela 1.2. Troškovi građevinske dozvole za porodičnu kuću u glavnom gradu i neke druge osnovne usluge, u odnosu na prosečnu mesečnu zaradu	19
Tabela 1.3. Rokovi za ispravke formalnih nedostataka zahteva	23
Tabela 1.4. Izuzeća u pogledu prava na izjašnjenje	28
Tabela 1.5. Rokovi za dostavljanje komentara poreskih obveznika u postupcima kontrole PDV-a	29
Tabela 1.6. Maksimalno trajanje upravnog postupka u skladu sa ZUP-om	32
Tabela 1.7. Zakonski rokovi za okončanje postupka	33
Tabela 1.8. Usaglašenost posebnih propisa i uzoraka rešenja sa uslovima iz ZUP-a	37
Tabela 1.9. Delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka u odabranim upravnim postupcima	40
Tabela 1.10. Rokovi za ulaganje žalbe u analiziranim vrstama postupaka	45
Tabela 1.11. Maksimalno trajanje žalbenog postupka	54
Tabela 1.12. Rokovi za kontrolu žalbe u odabranim upravnim postupcima	54
Tabela 2.1. Ključni podaci za monitoring upravnih postupaka	68

## Spisak skraćenica i akronima

AMA	Agencija za modernizaciju uprave
SE	Savet Evrope
OGD	Organizacija građanskog društva
DT	Vreme potrebno za odlučivanje
EK	Evropska komisija
EIF	Evropski okvir interoperabilnosti
EU	Evropska unija
ZUP	Zakon o upravnom postupku
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
SIGMA	Podrška unapređenju rukovođenja i upravljanja
PDV	Porez na dodatu vrednost
ZB	Zapadni Balkan

Međunarodna organizacija za standardizaciju (eng.ISO) utvrdila je kodove od tri slova kojima se označavaju nazivi zemalja, zavisnih teritorija i posebnih oblasti od geografskog interesa. Tabela u nastavku dokumenta sadrži kodove koji se koriste za geografsko određenje pojedinih podataka u ovoj publikaciji u skladu sa kodovima organizacije ISO, odnosno praksom organizacije OECD, u slučaju da takav kod ne postoji:

---

### Zemlje i teritorije Zapadnog Balkana

Albanija	ALB
Bosna i Hercegovina	BIH
Kosovo*	XKV
Crna Gora	MNE
Severna Makedonija	MKD
Srbija	SRB

---

\* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i ista je u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/99 i Savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

## Sažetak

Ovaj dokument izrađen je u cilju analize sprovođenja zakona o upravnom postupku (ZUP) u upravama Zapadnog Balkana (ZB) koje su nedavno sprovele reformu svojih ZUP-ova – Albanija, Kosovo, Crna Gora, Republika Severna Makedonija (u nastavku teksta „Severna Makedonija”) i Srbija. U ovim upravama novi ZUP-ovi su stupili na snagu tokom 2016. i 2017. godine, sa ciljem reformisanja načina sprovođenja upravnih postupaka. Međutim, izveštaji evropske komisije (EK) i nacionalnih organizacija građanskog društva upućuju na probleme u pogledu sprovođenja ovih zakona, što podrazumeva i spori napredak u usklađivanju posebnih zakona kojima se uređuju upravni postupci sa opštim odredbama ZUP-a.

Načela dobre uprave sa kojima se treba uskladiti u sprovođenju upravnih postupaka utvrđena su preporukama i rezolucijama Komiteta ministara Saveta Evrope, Poveljom Evropske unije o temeljnim pravima, Načelima javne uprave, te Direktivom EU o uslugama. Ukoliko se od novih ZUP-ova očekuje da donesu reformu upravnih postupaka u skladu sa ovim načelima, onda treba obezbediti da odredbe ovih zakona odražavaju ta načela. Ovim dokumentom se utvrđuje da su nedavno usvojeni ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu uglavnom usaglašeni sa načelima dobrog ponašanja uprave. Uprave su procenjivane u pogledu osam elemenata koji potiču od pomenutih standarda, i koji obuhvataju ključne korake upravnog procesa, kao i osnovna prava stranaka:

- lakoća pokretanja upravnog postupka (što podrazumeva i primenu načela „samo jednom“);
- mogućnost elektronske komunikacije;
- pravo učesnika na izjašnjenje;
- trajanje postupka;
- uslovi u pogledu sadržaja upravnih akata;
- delegiranje ovlašćenja za odlučivanje u organima uprave;
- ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti;
- funkcionisanje žalbenog procesa.

Novim ZUP-ovima promoviše se primena relativno novih koncepata, uključujući načelo „samo jednom“, elektronsku komunikaciju i delegiranje donošenja odluka, te obezbeđuje potreba za poštovanjem klasičnih zahteva dobrog ponašanja uprave (npr. pravo na izjašnjenje i obaveza obrazlaganja upravnih akata). Takođe je obezbeđeno pravo na žalbu, iako je efikasnost žalbenog postupka potencijalno smanjena nejasno formulisanim odredbama. Takve odredbe mogu stvoriti mogućnost nepotrebnog ukidanja upravnih akata zbog procesnih grešaka koje ne utiču na ishod postupka (npr. u Albaniji i na Kosovu) ili mogu biti takve da se njima ne zahteva od žalbenih organa da primene svoja reformska ovlašćenja i odluče u meritumu tokom prvog razmatranja žalbe (npr. u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji). Ipak, ovi ZUP-ovi sadrže sve elemente koji omogućavaju organima uprave da rukovode upravnim stvarima efikasno i u skladu sa načelima dobrog ponašanja uprave a, po potrebi, i primenjujući zdravorazumsko tumačenje odredaba.

Pored opštih uslova koji proizilaze iz ZUP-a, pravila funkcionisanja upravnih postupaka utvrđena su brojnim drugim zakonima i podzakonskim aktima (tj. posebnim propisima), kojima se utvrđuju bliži uslovi

za organe koji sprovode pojedinačne postupke. Posebni zakoni mogu predvideti rešenja koja se razlikuju od onih u ZUP-u (ako je to neophodno zbog prirode postupka), ali moraju biti u skladu sa osnovnim načelima ZUP-a i obezbediti jednak nivo zaštite prava stranaka u postupku. Stoga je bilo važno preispitati i, po potrebi, usaglasiti posebne propise sa opštim zakonom nakon usvajanja novih ZUP-ova. Uprave na Zapadnom Balkanu usvojile su decentralizovani pristup usaglašavanju, prepuštajući svakom resornom ministarstvu da usklađuje zakone u svojoj nadležnosti, dok je ministarstvo nadležno za ZUP nadležno da daje preporuke i mišljenja o naknadnim nacrtima izmena i dopuna. Svi ZUP-ovi na teritoriji Zapadnog Balkana predviđaju period od najmanje godinu dana za proces usaglašavanja, ali ni u jednoj upravi taj proces nije završen na vreme, a u većini je do sada ostvaren ograničen napredak. U svakoj upravi, usklađivanje podzakonskih akata, koji obično sadrže detaljnije odredbe koje primenjuju službenici koji sprovode postupke, nije bilo obuhvaćeno procesom analize usklađenosti.

Analizirane su tri vrste upravnih postupaka u svih pet uprava, u odnosu na osam elemenata dobrog ponašanja uprave, kako bi se procenio nivo usaglašenosti ZUP-a i odgovarajućih posebnih propisa i primene ovih osam elemenata u praksi. Navedeni postupci odnose se na sledeće:

- zahtev za izdavanje građevinske dozvole za porodičnu kuću (građevinska dozvola);
- zahtev za ostvarivanje prava na opštu vrstu socijalne pomoći za sva lica koja ne zadovoljavaju minimalne propisane uslove u pogledu visine prihoda ili imovine (socijalna pomoć);
- postupak utvrđivanja tačnog iznosa poreza na dodatu vrednost, koji se eventualno okončava donošenjem rešenja kojim se nalaže plaćanje dodatnog poreza (kontrola PDV-a).

Određeni osnovni preduslovi za dobro ponašanje uprave obično su na Zapadnom Balkanu utvrđeni posebnim propisima, pored toga što se poštuju u praksi, na primer, obaveza obrazlaganja upravnih akata i obezbeđenja prava na žalbu. Ipak, zabeležene su mnoge nedoslednosti između ZUP-a i posebnih propisa kojima se uređuju konkretni postupci, kao i u praksi organa uprave na Zapadnom Balkanu. Veći deo zabeleženih nedoslednosti između ZUP-a i posebnih propisa bilo je moguće izbeći. Na primer, u pogledu 12 od 15 analiziranih postupka, posebni propisi (zakonski ili podzakonski akt) usvojen je ili izmenjen i dopunjen nakon odgovarajućeg ZUP-a (tj. postojala je mogućnost za usklađivanje).

Najveći broj uočenih problema odnosio se na primenu novina uvedenih ZUP-ovima. Na primer, načela „samo jednom“ i elektronske komunikacije bila su funkcionalna samo u tri analizirana postupka. Ovlašćenje za odlučivanje delegirano je ispod nivoa rukovodioca organa u pet postupaka. Međutim, pojedinačni uspešni primeri – načelo „samo jednom“ u postupku izdavanja građevinskih dozvola u Srbiji, kao i u postupku ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori; elektronska komunikacija u postupcima za izdavanje građevinskih dozvola u Albaniji, Severnoj Makedoniji i Srbiji; i delegiranje odlučivanja u postupcima za izdavanje građevinskih dozvola na Kosovu, u Crnoj Gori i Srbiji, kao i u postupku vezanom za socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji i u postupku kontrole PDV-a u Crnoj Gori, ukazuju na to da je primena novina u praksi moguća.

U primeni klasičnijih koncepata dobrog ponašanja uprave zabeležen je manji broj nedoslednosti, ali određene nedoslednosti ovog tipa ipak postoje. Žalbeni rokovi utvrđeni posebnim propisima za postupke ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu, kao i za postupak izdavanja građevinske dozvole u Srbiji, kraći su nego u odgovarajućem ZUP-u, što može ugroziti delotvorno pravo na žalbu, a pritom se ne može opravdati specifičnom prirodom ovih postupaka. Naknade za izdavanje građevinske dozvole u Albaniji i na Kosovu značajno se razlikuju od opštine do opštine i 10 do 20 puta su veće nego u ostatku regiona (premašujući iznose ovih naknada i u nekoliko država članica EU). To ukazuje na to da naknade za uslugu nisu nužno srazmerne troškovima, kako to izričito zahtevaju odgovarajući ZUP-ovi.

Pored neusklađenosti posebnog zakonodavstva sa ZUP-om, identifikovane su i razlike između uslova vezanih za dobro ponašanje uprave i stvarne prakse. Sudeći po analiziranim postupcima, vlasti u celom regionu imaju poteškoća u poštovanju rokova vezanih za trajanje postupaka. U Albaniji i na Kosovu upravni akti iz analiziranih postupaka ne sadrže uvek odgovarajuće upućivanje na dostupne pravne lekove.

Delotvorno pravo na izjašnjenje podriva se u praksi skraćivanjem zakonskog roka koje bi poreski obveznici trebalo da imaju za davanje svojih komentara na rezultate postupka kontrole PDV-a.

Ni u jednoj od ovih uprava pravni lekovi obezbeđeni u vidu žalbe upravi ili obraćanja sudu nisu u potpunosti delotvorni zbog „ping pong“ situacije sa predmetima koji se prebacuju od jednog do drugog organa ili između uprave i sudstva. Dešava se da jedna upravna stvar više puta bude predmet rada različitih instanci unutar uprave i sudstva. U slučaju uspešne žalbe, žalbeni organi retko meritorno odlučuju u predmetu, što bi im omogućilo da okončaju upravni postupak umesto da predmet vrate prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. Pored toga, procesne greške mogu rezultirati poništavanjem upravnog akta, čak i ako takva greška nije mogla uticati na ishod postupka. Mere utvrđene ZUP-ovima (i aktima kojima se uređuju postupci pred upravnim sudovima u većini uprava na Zapadnom Balkanu), osmišljene radi suzbijanja ping pong efekta, u praksi još uvek nisu dovele do željenih rezultata.

Iako se mogu uočiti neki uspešni primeri reforme funkcionisanja upravnih postupaka, isti se najčešće ne mogu pripisati usvajanju ZUP-a, već pojedinačnim inicijativama relevantnih organa ili situacijama u kojima je raspoloživa donatorska podrška. U međuvremenu, sistemski izazovi koji je trebalo da budu rešeni ZUP-om ostali su nerešeni, uglavnom zbog ograničenog ili nedoslednog napretka u usklađivanju posebnih propisa sa ZUP-om, što je onemogućilo primenu novina uvedenih ovim zakonom u praksi. Na primer, podzakonskim aktima se još uvek traži od podnosioca zahteva da dostavi podatke i dokumente koji su već u posedu organa, a posebnim propisima se u nekim slučajevima i dalje striktno upućuje na postupke koji se odvijaju na osnovu dokumentacije na papiru. Iako bi opšta načela ZUP-a trebalo da imaju primat nad neusklađenim ili kontradiktornim odredbama posebnih propisa, organi koji vode postupak primenjuju posebne propise. U takvim situacijama, stranke u postupku bi se mogle obratiti žalbenim organima i pravosuđu kako bi obezbedile primenu načela ZUP-a, ali bi tako nešto bilo komplikovano, posebno s obzirom na prethodno navedenu nedelotvornost sistema pravnih lekova, i moglo bi u najboljem slučaju osigurati njihovu primenu samo u pojedinačnim slučajevima.

Mehanizmi za praćenje upravnih postupaka na Zapadnom Balkanu ne omogućavaju analizu delotvornosti pojedinačnih upravnih postupaka i njihove zakonitosti, niti beleženje izazova u sprovođenju (na primer, veliki broj uspešnih žalbi i razloga za takve žalbe, nemogućnost poštovanja zakonskog roka u pogledu trajanja, itd.). U najboljem slučaju, podaci se prikupljaju na institucionalnom nivou koji daje objedinjene podatke za sve postupke koji se vode u okviru nadležnosti jednog ministarstva, ali ovo rešenje ne pomaže u identifikovanju konkretnih postupaka koji su problematični. Konačno, iako ZUP-om nisu propisani nikakvi preduslovi za primenu novina kao što je načelo „samo jednom“, jasno je da je njegova primena otežana ograničenom interoperabilnošću ključnih registara i problemima u vezi sa kvalitetom podataka koji se u njima nalaze.

Na osnovu iskustava država članica EU, sledeći koraci mogli bi da unaprede primenu načela dobrog ponašanja uprave, u skladu sa odredbama ZUP-ova:

- usaglašavanje posebnih propisa (uključujući podzakonske akte) sa ZUP-om, uz primenu centralizovanog, dobro koordinisanog pristupa (npr. donošenjem tzv. omnibus zakona kojima se vrši usklađivanje svih posebnih propisa jednim aktom), budući da trenutni decentralizovani pristupi nisu doveli do očekivanih rezultata;
- utvrđivanje odgovornosti i procedura kojima se obezbeđuje kontinuirana usklađenost posebnih propisa sa načelima ZUP-a, na primer, tako što će ministarstvo nadležno za ZUP ili telo koje koordiniše aktivnosti na unapređenju regulative kontrolisati relevantne nacрте propisa (uključujući nove zakone i izmene i dopune i podzakonske akte koje su usvojili vlada i ministarstva), čak i nakon usklađivanja relevantnih propisa;
- uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za praćenje upravnih postupaka, uključujući žalbe, i identifikaciju najproblematičnijih postupaka (na primer, efekat ping ponga, prekomerno ukidanje prvostepenih odluka iz procesnih razloga i nemogućnost poštovanja zakonskih rokova itd), kao

kao i razloga za uočene izazove, te rešavanje istih odgovarajućim merama (ovaj dokument upućuje na određene prakse u relevantnim državama članicama EU);

- unapređenje postupka po žalbi pred sudom, na primer tako što će se obezbediti da upravni sudovi primenjuju svoja reformatorska ovlašćenja u sudskoj reviziji, te da pružaju adekvatne smernice upravi za donošenje zakonitog upravnog akta, pritom dajući sudijama ovih sudova ovlašćenje da sankcionišu upravu u slučaju neizvršenja ili nepoštovanja sudskih naloga i odluka;
- izgradnja kapaciteta i jačanje svesti, uključujući tradicionalnu obuku o primeni ZUP-a, kao i dodatne mere, kao što su: organizovanje okruglih stolova u kojima učestvuju sudije upravnih sudova, upravni žalbeni organi i službenici koji vode postupke; organizacija obuka za advokate i pravnike koji zastupaju stranke u upravnim postupcima; a takođe i sprovođenje kampanja za podizanje svesti o pravima učesnika u upravnom postupku;
- jačanje primene načela „samo jednom“ i uvođenje elektronske komunikacije, na primer unapređenjem četiri sloja interoperabilnosti u upravama na Zapadnom Balkanu, unapređenje kvaliteta podataka državnih registara i rešavanje prepreka elektronskoj komunikaciji (što se uglavnom odnosi na nedostatak infrastrukture za digitalni identitet i njegovu retku upotrebu zbog visoke cene).



## Uvod

Ovaj dokument izrađen je sa namerom da se njime izvrši analiza sprovođenja zakona o upravnom postupku (ZUP) u upravama Zapadnog Balkana (ZB) koje su nedavno reformisale opšte zakone kojima se uređuju upravni postupci - Albanija, Kosovo, Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija. Bosna i Hercegovina nije obuhvaćena analizom, jer u njoj poslednjih godina nije sprovedena sveobuhvatna reforma zakonodavstva kojim se uređuju upravni postupci. Četiri od pet analiziranih uprava imaju dugu tradiciju prava u oblasti upravnog postupka, budući da je prvi zakon o opštem upravnom postupku usvojen u Kraljevini Jugoslaviji još 1930.<sup>1</sup> Međutim, svih pet uprava je nedavno usvojilo novi ZUP, u cilju unapređenja primene opštih načela dobre javne uprave, koja proizilaze iz preporuka i rezolucija Komiteta Ministara Saveta Evrope<sup>2</sup> (SE), Povelje Evropske unije o temeljnim pravima (EU)<sup>3</sup>, *Načela javne uprave*<sup>4</sup> i Direktive EU o uslugama<sup>5</sup>.

Usvajanje novih ZUP-ova smatrano je ključnim elementom u sprovođenju reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu. Budući da ovi zakoni sadrže opšta načela koje bi trebalo primenjivati u svim upravnim postupcima, njihova je uloga bila tome da upravu više okrenu ka građanima, prilagode postupke novim organizacionim oblicima unutar uprave i omoguće, kao i promovišu, primenu novih rešenja u informacionim i komunikacionim tehnologijama u pružanju administrativnih usluga.

Ipak, reakcije raznih zainteresovanih strana, uključujući i izveštaje Evropske komisije, organizacije OECD i nacionalnih organizacija građanskog društva<sup>6</sup>, ukazuju na relativno ograničene domete ovih zakonodavnih aktivnosti, a u nekim slučajevima, čak i njihovu kontraproduktivnost. Izveštaji Evropske komisije za 2020. koji se odnose na Zapadni Balkan<sup>7</sup> navode izazove i kašnjenja u usaglašavanju zakona i podzakonskih akata sa nedavno usvojenim zakonima i zakonicima o upravnom postupku. U ovim izveštajima upravni postupci u svih pet uprava opisuju se kao birokratski, dugotrajni i opterećujući. U

<sup>1</sup> Jedini izuzetak predstavlja prvi Zakonik o upravnom postupku u Albaniji koji je donet 1999. Za detaljniji istorijski pregled zakona o upravnom postupku na Zapadnom Balkanu, vidi *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans (Pravni lekovi u upravnim postupcima na Zapadnom Balkanu)*, ReSPA (Regionalna škola javne uprave), Danilovgrad, Republika Crna Gora, 2016, str. 9-53.

<sup>2</sup> Uključujući Rezoluciju (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave, Preporuka CM/Rec (2007)7 o dobroj upravi.

<sup>3</sup> Povelja Evropske Unije o temeljnim pravima, <https://evr-lex.evropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, član 41, koji se direktno primenjuje samo na institucije i državne službenike Evropske unije. Ipak, u skladu sa jasnim objašnjenjima koja prate ovu povelju, pravo na dobru upravu zasniva se na sudskoj praksi Suda pravde koja se odnosi na dobru upravu kao opšte načelo prava Evropske unije. Ova opšta načela takođe obavezuju države članice kada postupaju u skladu sa pravom EU.

<sup>4</sup> OECD (2017), *Načela javne uprave*, OECD, Pariz, <http://www.sigmaweb.org/publications/NačelosoF-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

<sup>5</sup> Direktiva 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. decembra 2006. o uslugama na unutrašnjem tržištu, <https://evr-lex.evropa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006L0123>.

<sup>6</sup> Vidi, na primer, izdanja Sive knjige Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj iz Srbije (NALED) (<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>) i radove koje je objavio Institut Alternativa iz Crne Gore (<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>).

<sup>7</sup> Izveštaji Evropske komisije za Zapadni Balkan objavljeni u oktobru 2020. na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1816](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816).

izveštajima za Albaniju, Kosovo i Srbiju eksplicitno se pominje nedovoljna informisanost i građana i privrede o njihovim pravima u skladu sa novim zakonima, što je dovelo do pravne nesigurnosti, i što zapravo znači da i dalje opstaju stare prakse.

## Novi zakoni o opštem upravnom postupku na Zapadnom Balkanu

	Naziv zakona	Usvajanje	Stupanje na snagu	Izazovi navedeni u izveštajima EK za 2019. i 2020. godinu
Albanija	Zakonik o upravnim postupcima	30. april 2015.	29. maj 2016.	Pravna nesigurnost za građane i preduzeća zbog kašnjenja u usvajanju neophodnih sektorskih propisa i podzakonskih akata.
Kosovo	Zakon o opštem upravnom postupku	25. maj 2016.	21. jun 2017.	Kašnjenja u usvajanju posebnih propisa i dalje proizvode pravnu nesigurnost za građane i preduzeća.
Crna Gora	Zakon o upravnom postupku	16. decembar 2014.	1. jul 2017.	Primena ZUP-a je otpočela, ali određeni podzakonski akti još uvek nisu usaglašeni sa ovim zakonom.
Severna Makedonija	Zakon o opštem upravnom postupku (ZOUP)	22. jul 2015.	31. jul 2016.	Pojednostavljenje upravnih postupaka odvija se otežano budući da se ZOUP još uvek ne sprovodi na sistematski način.
Srbija	Zakon o opštem upravnom postupku	29. februar 2016.	1. jun 2017.	Građani često nisu upoznati sa unapređenjem svojih prava, što upravi omogućava da primenjuje stare postupke.

Izvor: izveštaji EK za pojedinačne zemlje, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en).

Usvajanje zakona praćeno je obukama za državne službenike. Izrađeni su, ili su u pripremi, i komentari koji sadrže smernice za primenu novih zakona<sup>8</sup>. Međutim, uprave na Zapadnom Balkanu usvojile su decentralizovan pristup usaglašavanju posebnih propisa sa novim ZUP-om, što podrazumeva da je svako resorno ministarstvo nadležno za svoju oblast rada. Čak i ako se spisak zakona koje treba usaglasiti utvrđuje pod nadzorom ministarstva nadležnog za ZUP (koje je takođe nadležno za davanje preporuka i mišljenja na naknadne nacрте izmena i dopuna istih), i dalje su resorna ministarstva odgovorna za izradu relevantnih izmena i dopuna pojedinačnih propisa.

## Pregled usaglašenosti posebnih propisa sa ZUP-om

	Broj zakonskih akata koje treba usaglasiti	Broj podzakonskih akata koje treba usaglasiti	Napredak ostvaren do 2020.
Albanija	Nije sprovedena sistematska analiza da bi se utvrdilo koje akte treba izmeniti za svrhe usaglašavanja sa ZUP-om.		Ograničen
Kosovo	Oko 200 zakona	Nije poznato	Ograničen
Crna Gora	90 zakona	Nije poznato	85 zakona usaglašeno 2019. godine
Severna Makedonija	169 zakona	Nije poznato	Ograničen
Srbija	Oko 250 zakona	Nije poznato	Usaglašeno oko 150 zakona

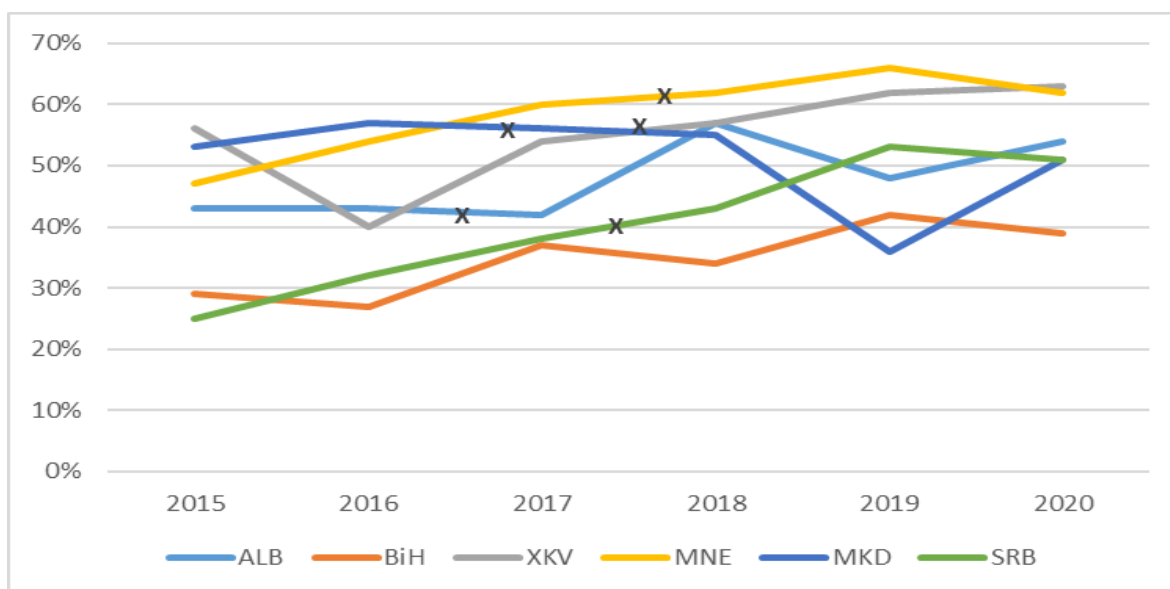
<sup>8</sup> Za Albaniju, OECD (2018), „Komentar Zakonika o upravnom postupku Republike Albanije”, OECD, Pariz (<http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>); za Crnu Goru, Prof. Dr Zoran R. Tomić, Prof. Dr Đorđije Blažić (2017), „Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore”, Podgorica; takođe Sreten Ivanović, „Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica; za Severnu Makedoniju Zharko Hadzi Zafirov, Jugoslav Georgievski (2017), „Практични прашања & одговори за примена на законот за општата управна постапка”, Skopje ([http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP\\_03.pdf](http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf)); za Srbiju, Prof. Dr Zoran Tomić, Prof. Dr Dobrosav Milovanović, Prof. Dr Vuk Cucić, „Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku”, Beograd. Komentar na kosovski ZUP trenutno je u pripremi.

Izvor: Informacije dobijene od ministarstava nadležnih za ZUP.

Kao što je evidentno iz prethodne tabele, ni u jednoj od ovih uprava proces usaglašavanja nije završen tokom *vacatio legis* perioda ZUP-a (u većini je do danas ostvaren ograničen napredak u tom smislu). Podzakonski akti, kojima se obično bliže uređuje određena oblast i koje svakodnevno primenjuju službenici koji vode postupke, nisu obuhvaćeni procesom usaglašavanja.

Percepcija javnosti na Zapadnom Balkanu o efikasnosti upravnih postupaka generalno se neznatno poboljšala poslednjih godina, ali čini se da to nije direktna posledica usvajanja ZUP-a. Percepcija javnosti se na sličan način poboljšala u Bosni i Hercegovini, koja nije reformisala svoje centralno zakonodavstvo kojim se uređuju upravni postupci. Pored toga, kao što je vidljivo iz ograničenog napretka u usklađivanju posebnih propisa sa ZUP-om, jednostavno nije bilo vremena da potencijalni pozitivni uticaj opštih zakona bude ostvaren u većini postupaka (pa prema tome nije mogao uticati na percepciju korisnika ovih usluga). Nadalje, u Severnoj Makedoniji percepcija javnosti se neznatno pogoršala otkad je počela primena ZUP-a.

**Slika 1. Percepcija javnosti o efikasnosti upravnih postupaka**



Napomena: Grafikon pokazuje procenat ispitanika koji se sasvim slažu ili u većoj meri slažu sa izjavom „upravni postupci u javnim institucijama su efikasni“. Znak x pokazuje kada je počelo važenje ZUP-a.

Izvor: Rezultati istraživanja Balkan Barometer, <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>.

Uprave na Zapadnom Balkanu našle su se pod određenom dozom kritike, kako zbog sporog napretka u usklađivanju zakonodavstva, tako i zbog kontinuiranih problema u vezi sa funkcionisanjem upravnih postupaka. Stoga se smatralo korisnim da se, pre bilo kakvih daljnjih koraka, dobije sistematski pregled onoga što bi moglo uzrokovati probleme koji su se pojavili u periodu od upravnih reformi.

Da bi se bolje razumeli postojeći izazovi, ovim dokumentom će se prvo analizirati opšta usklađenost novih ZUP-ova sa odabranim opštim načelima dobrog ponašanja uprave, a potom proceniti koliko su tri tipična upravna postupka uređena posebnim zakonima i podzakonskim aktima usklađena sa relevantnim ZUP-om svake uprave. Za potrebe ove analize identifikovali smo osam elemenata koji pokrivaju ključne korake u upravnom procesu, glavna prava stranaka, kao i pitanja koja je trebalo da budu rešavana novim ZUP-ovima.

## Ključni elementi upravnog postupka

Element	Glavne karakteristike i važnost
Lakoća pokretanja upravnog postupka, uključujući i <b>načelo „samo jednom“</b> , <b>srazmernost naknade</b> za postupak i <b>pravo na otklanjanje formalnih nedostataka</b>	Načelo „samo jednom“ nalaže da građani i preduzeća dostavljaju različite podatke samo jednom kada su u kontaktu sa javnom upravom. Troškovi upravnog postupka, ako ih fizička lica plaćaju organima vlasti za upravne odluke, treba da budu pravični i opravdani. U slučaju da je prijava nepotpuna, podnosilac mora dobiti priliku da je dopuni u razumnom roku.
<b>Mogućnost elektronske komunikacije</b>	Zakonski okvir treba da omogući elektronsku komunikaciju između učesnika u postupku i organa uprave.
<b>Pravo na izjašnjenje</b>	Stranci u postupku mora se omogućiti da predlaže dokaze, aktivno učestvuje u procesu ispitivanja, bude pravovremeno obavještena o ishodima postupka, kao i da se izjasni s tim u vezi pre donošenja konačne odluke.
<b>Trajanje postupka</b>	Lice ima pravo da se njegovi zahtevi rešavaju u razumnom roku.
<b>Zahtevi u pogledu sadržaja upravnih akata</b>	Odluke/rešenja treba da sadrže osnove/razloge, što podrazumeva i relevantne činjenice i zakonski osnov (obrazloženje) i mogućnosti za ulaganje žalbe, uključujući informacije o nadležnim telima i vremenskim rokovima.
<b>Delegiranje odlučivanja unutar organa</b>	Pravi nivo delegiranja odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka vezan je za viši nivo efikasnosti i delotvornosti unutar organizacije, pri čemu se takođe promovise viši nivo profesionalne i lične odgovornosti.
<b>Ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti</b>	Procesna pravila kojima se uređuju izmene, odlaganje dejstva i ukidanje upravnih akata treba da garantuju pravičnu ravnotežu između interesa javnosti i legitimnih očekivanja pojedinca u pogledu pravne sigurnosti.
Funkcionisanje žalbenog procesa, uključujući <b>rok za žalbu, nadležnost žalbenog organa i trajanje žalbenog postupka</b> .	Treba omogućiti adekvatan vremenski period za ulaganje žalbe nakon što se primalac upravnog akta upozna sa sadržajem istog. Drugostepenom organu treba omogućiti da sprovede dodatnu istragu radi efikasnog odlučivanja o suštini žalbe, i, po potrebi, izmeni obrazloženje upravnog akta ili sam odluči o konkretnoj stvari donošenjem novog akta. Pravo lica da se njihovi zahtevi rešavaju u razumnom roku primenjuje se i na učesnike upravnog postupka.

Izvor: Pregled relevantnih međunarodnih preporuka i zakona kojima se uređuje upravni postupak koji je pripremila SIGMA.

Analizom su obuhvaćena osnovna procesna prava, poput prava na izjašnjenje, adekvatno trajanje postupka, obaveza obrazlaganja upravnog akta, kao i prava na žalbu. Međutim, spisak ovih elemenata ne završava se ovde. Drugi važni elementi (npr. pravo na sudsku zaštitu ili pravnu pomoć) ovde nisu uključeni. Namera je bila da se fokus stavi na osnovne elemente koji su konkretno uređeni ZUP-ovima, u pogledu kojih su se ovim zakonima na Zapadnom Balkanu nastojale uvesti značajne reforme ili raditi na problematičnim oblastima u pravnoj kulturi Zapadnog Balkana. To je dovelo do toga da su analizom obuhvaćeni i neki koncepti koji se obično ne smatraju primarnim elementima dobrog ponašanja uprave (npr. elektronska komunikacija, delegiranje ovlašćenja za odlučivanje).

Cilj ove analize je da prvo potvrdi da nedavno usvojeni ZUP-ovi sadrže odredbe koje omogućavaju poštovanje opštih načela dobrog ponašanja uprave, na osnovu prethodno navedenih osam elemenata. Tek tada se može očekivati da će ZUP-ovi ostvariti željeni uticaj na modernizaciju upravnih postupaka na Zapadnom Balkanu. Drugi cilj analize je da se proceni u kojoj meri su načela dobre uprave i novi elementi ZUP-a primenjeni u praksi. Ovaj aspekt analize zasnovan je na pravnim aktima koji regulišu odabrane postupke (tj. posebnim propisima), na analizi uzoraka upravnih akata prikupljenih od organa koji sprovode postupke, na informacijama i povratnim informacijama dobijenim u intervjuima i raspravama u fokus grupama sa organima koji sprovode postupke, kao i sa žalbenim organima, predstavnicima akademske zajednice i pravosuđa. Izvršena je analiza sledeća tri upravna postupka u svim pravnim sistemima na Zapadnom Balkanu da bi se razumelo koliko su dobro primenjena načela i koncepti ZUP-a:

- proces pokrenut podnošenjem zahteva za izgradnju porodične kuće (građevinska dozvola);

- proces pokrenut podnošenjem zahteva za opštu socijalnu naknadu za lica koja ne zadovoljavaju utvrđene minimalne uslove u pogledu prihoda ili imovine (socijalna pomoć);
- postupak praćenja ispravnosti poreskih prijava za PDV, koji se potencijalno okončava rešenjem kojim se nalaže plaćanje dodatnog poreskog iznosa (kontrola PDV-a).

Ova tri posebna postupka odabrana su na osnovu njihove važnosti za brojne potencijalne stranke u upravnim postupcima (od fizičkih do pravnih lica), kao i da bi se obuhvatio širok spektar aspekata koji bi mogli pomoći u davanju nekih naznaka o tome kako konkretan upravni proces funkcioniše. Oba postupka koja se pokreću zahtevima (građevinska dozvola i socijalna pomoć) pomažu u proceni toga koliko je „jednostavno koristiti“ usluge uprave, na osnovu lakoće postupka podnošenja zahteva (uključujući primenu načela „samo jednom“) i trajanja postupka. Pored toga, postupak izdavanja građevinske dozvole omogućava analizu srazmernosti utvrđene naknade za uslugu. Pravo na izjašnjenje i pristup spisima u posedu uprave posebno je važno kod postupaka koji se obično pokreću po službenoj dužnosti, poput kontrole PDV-a. Sva tri postupka omogućavaju analizu usklađenosti sa opštim zahtevima u pogledu sadržaja upravnih akata, načina sprovođenja žalbenog postupka, mogućnosti elektronske komunikacije, te delegiranja ovlašćenja za donošenje odluka u jednoj upravi.

Važno je napomenuti da su svi relevantni ZUP-ovi osmišljeni kao primarni („opšti“) upravno-procesni zakoni, koji se primenjuju na sve upravne postupke. Zakoni kojima se uređuju specijalizovani postupci mogu propisivati različita rešenja (u dva slučaja<sup>9</sup> jedino ako je nužno, s obzirom na prirodu postupka), ali moraju biti usaglašeni sa opštim načelima utvrđenim u primarnom, „opštem“ zakonu ili obezbediti jednak nivo zaštite prava<sup>10</sup>. Bez obzira na to, ovakva odstupanja od opštih rešenja, naročito ako su ovakvi izuzeci preterano brojni, moraju se smatrati potencijalnom preprekom pravnoj sigurnosti, budući da se lako mogu pretvoriti u lavirint specijalizovanih pravila koji je nemoguće protumačiti. Na kraju, iz niže date tabele jasno proizilazi da je svaka od ovih uprava imala dovoljno vremena da uskladi individualne postupke sa ZUP-ovima koji su doneti najmanje četiri godine pre sprovođenja ove analize.

### Zakonski okvir kojim se uređuju odabrani upravni postupci

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	Zakon o planiranju i prostornom uređenju, donet 2014, a poslednji put izmenjen i dopunjen 2019. godine; Odluka Saveta ministara br. 408 o usvajanju Uredbe o prostornom uređenju iz 2015, poslednji put izmenjena i dopunjena 2019. godine	Zakon o socijalnoj pomoći iz 2019. Odluka Saveta ministara br. 597 o utvrđivanju procedura, dokumentacije i mera mesečnog materijalnog obezbeđenja i korišćenja dodatnih sredstava za uslovnu materijalnu pomoć, iz 2019.	Zakon o poreskom postupku iz 2008, poslednji put izmenjen i dopunjen 2020; Uputstvo Ministarstva finansija br. 24 za poreske postupke u Republici Albaniji iz 2008, poslednji put izmenjeno i dopunjeno 2020. godine
Kosovo	Zakon o izgradnji iz 2012. Administrativno uputstvo br. 06/2017 o definisanju procedura za podnošenje i razmatranje zahteva o uslovima izgradnje kao i za građevinske dozvole iz 2017.	Zakon o šemi socijalne pomoći iz 2003, izmenjen i dopunjen 2012; Administrativno uputstvo br. 04/2013 o procedurama podnošenja zahteva za socijalnu pomoć iz 2013.	Zakon o poreskoj administraciji i postupcima iz 2010, poslednji put izmenjen i dopunjen 2013; Administrativno uputstvo br. 15/2010 o sprovođenju Zakona o poreskoj administraciji i postupcima, poslednji put izmenjeno i dopunjeno 2016. godine
Crna Gora	Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata iz 2017, izmenjen i dopunjen četiri puta, poslednji put 2020; Pravilnik o obrascima zahteva, prijava i izjava u postupku izgradnje objekata iz 2017, izmenjen i dopunjen tri puta, poslednji put 2020. godine	Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2013, poslednji put izmenjen i dopunjen 2017; Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječje zaštite iz 2020.	Zakon o poreskoj administraciji iz 2001, poslednji put izmenjen i dopunjen 2019. godine

<sup>9</sup> MNE: Član 4 (2); SRB: Član 3 (2).

<sup>10</sup> XKV: Član 2 (4); MNE: Član 4; MKD: Član 2; SRB: Član 3; ALB: Član 2 (1) – nije eksplicitno, ali je tako protumačeno.

Severna Makedonija	Zakon o izgradnji iz 2010, poslednji put izmenjen i dopunjen 2020; sedam različitih podzakonskih akata od 2011. do 2016. godine	Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2019. Pravilnik o zagarantovanoj minimalnoj pomoći iz 2019.	Zakon poreskom postupku iz 2006, izmenjen i dopunjen 2019. godine
Srbija	Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009, poslednji put izmenjen i dopunjen 2020; Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem iz 2019.	Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. Pravilnik o obrascima u postupku ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć iz 2011.	Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji iz 2002, poslednji put izmenjen i dopunjen 2019.

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se utvrđuju zahtevi vezani za odabrane upravne postupke na Zapadnom Balkanu.

Radna teza od koje polazi ova analiza je da novi ZUP-ovi sadrže glavne elemente onoga što se smatra dobrim ponašanjem uprave u EU. Međutim, ovi elementi nisu dosledno prisutni u zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu pojedinačne upravne postupke i zapravo se ne primenjuju u praksi. To znači da okruženje u kojem građani dobijaju usluge od uprave nije znatno pristupačnije nego što je bilo pre stupanja na snagu sadašnjih ZUP-ova. Nalazi opisani u nastavku trebalo bi potvrde ili opovrgnu ovu hipotezu. U završnom delu analize predlažu se mogućnosti za napredak na osnovu iskustava država članica EU koje su preduzele slične reforme upravnih postupaka, kao i na osnovu drugih međusektorskih i horizontalnih reformi na Zapadnom Balkanu.

Autori ovog dokumenta su Timo Ligi iz programa SIGMA i Andrej Kmecl iz Vrhovnog suda Republike Slovenije. Njihovom radu dragoceni doprinos i sugestije dale su kolege iz programa SIGMA koje se bave službeničkim sistemom u javnoj upravi, a značajan stručni doprinos dobijen je i od sledećih kolega: Dawid Sześciło, Bori Kos i Primož Vehar. Genci Cifligu, Arberesha Loxha, Rreze Hoxha, Milica Milonjić, Žarko Hadži Zafirov i Dejan Milenković takođe su kolege kojima zahvaljujemo na neprocenjivom doprinosu u prikupljanju podataka, kao i na tome što su nam pružili informacije iz prve ruke o praksama u upravama Zapadnog Balkana. Ilana Demal i Ross Wilkins pomogli su u pripremi dokumenta za objavljivanje. Na kraju, želeli bismo da zahvalimo i službenicima organa uprave, kao i kolegama iz Direktorata za upravljanje organizacije OECD i Generalnog direktorata za susedsku politiku Evropske komisije, koji su nam dali povratne informacije od neprocenjive važnosti za finalizaciju ovog dokumenta.



# 1 Dobro ponašanje uprave u zakonima o opštem upravnom postupku

## Lakoća pokretanja upravnog postupka

Upravni postupak pokreće se na inicijativu podnosioca zahteva ili po službenoj dužnosti od strane uprave. Ako podnositelj zahteva pokrene postupak, uslovi u pogledu takvog zahteva moraju biti jasni i ne treba da stvaraju prevelika finansijska ili birokratska opterećenja. U suprotnom, pristup uslugama uprave može biti znatno otežan. U narednim potpoglavljima preispituje se usklađenost ZUP-ova na Zapadnom Balkanu sa ovim elementima dobrog ponašanja uprave, kao i njihova primena u praksi:

- primena načela „samo jednom“;
- srazmernost naknade za pruženu uslugu;
- pravo na otklanjanje formalnih nedostataka u podnetoj dokumentaciji.

### **Načelo „samo jednom“ u skladu sa ZUP-om**

Načelo „samo jednom“ podrazumeva da se od fizičkih i pravnih lica traži da dostave razne podatke samo jednom tokom kontakta koji ostvaruju sa javnom upravom. Prema ovom načelu, organi javne uprave u obavezi su da razmenjuju i ponovo koriste ove podatke – čak i preko granica – pritom poštujući propise o zaštiti podataka i druga relevantna ograničenja<sup>11</sup>. Kada su u pitanju upravni postupci, to znači da, onda kada se traže informacije od drugog organa uprave, bez obzira da li se radi o rešenju, mišljenju, saglasnosti ili bilo kom drugom dokumentu ili podatku koji već postoji unutar uprave, procedurama i organizacijom uprave te se informacije moraju dostaviti a da se pritom od podnosioca zahteva ne traži da preduzme bilo kakvu radnju (tj. *ex officio* postupanje uprave). OECD već dugo naglašava važnost razmene podataka, standardizacije i interoperabilnosti u cilju smanjenja birokratskog opterećenja<sup>12</sup>. U dokumentu *Načela javne uprave*<sup>13</sup> podvlači se važnost zakonskog okvira u promovisanju interoperabilnosti registara i digitalnih usluga sa ciljem pojednostavljenja procedura za građane. Načelo „samo jednom“ predstavlja odličan pokazatelj dobre uprave koja je okrenuta prema korisniku, a uključivanje ovog načela u ZUP-ove bio je jedan od osnovnih ciljeva nedavnih zakonodavnih reformi u datim upravama<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Načelo>.

<sup>12</sup> Izveštaji iz niza publikacija organizacije OECD na temu smanjenja birokratskog opterećenja mogu se naći na sledećoj adresi: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape\\_19976674](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/cutting-red-tape_19976674).

<sup>13</sup> OECD (2017), *Načela javne uprave*, OECD, Pariz, <http://www.sigmaweb.org/publications/Načelosofof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

<sup>14</sup> U skladu sa ciljevima navedenim u obrazloženjima ZUP-ova.

Dakle, pomenuto načelo propisano je u svim ZUP-ovima obuhvaćenim ovom analizom, premda se zakoni u tom smislu razlikuju u detaljnosti razrade i ambiciji. Najmanji zajednički imenitelj ovde je dužnost uprave da na sopstvenu inicijativu pribavi podatke koji postoje u službenim registrima i druge takve dokaze. U ZUP-u Crne Gore, Severne Makedonije i Srbije, ova obaveza podignuta je na nivo osnovnog načela koji se automatski primenjuje na sve upravne postupke<sup>15</sup>, dok se u drugim ovakvim zakonima ona definiše kao pravo podnosioca zahteva da samo dostavi identifikacione podatke<sup>16</sup>. U nekim slučajevima, ovakvo rešenje dopunjeno je obavezom tela koje je u posedu konkretnih podataka da ih dostavi bez odlaganja ili u prethodno utvrđenom roku<sup>17</sup>. Prelaznim odredbama ZUP-a Srbije propisano je da sve odredbe zakona i drugih propisa koje su suprotne primeni načela „samo jednom“ prestaju da važe istekom 90 dana od stupanja na snagu ZUP-a, čime se dodatno nastoji obezbediti poštovanje ovog načela (čak iako dođe do kašnjenja u usaglašavanju posebnih propisa)<sup>18</sup>. ZUP-om Severne Makedonije upravi je omogućeno da zahteva posebnu naknadu za pribavljanje podataka i dokaza od druge institucije (tj. za pribavljanje podataka po službenoj dužnosti)<sup>19</sup>. Takvo rešenje može da podriva delotvornost načela „samo jednom“ kao sredstva za pojednostavljenje upravnih postupaka.

Zakon o upravnom postupku, kao meru podrške, daje mogućnost upravama da uspostave jedinstvene šaltere/kancelarije (eng. „one-stop-shops“) za usluge čije pružanje podrazumeva učešće više od jednog organa<sup>20</sup>. Odredbama ZUP-a propisano je da ovakav jedinstveni šalter treba da bude jedina tačka kontakta između podnosioca zahteva i uprave, pri čemu se bliža pravila u pogledu rada ovih kontakt mesta utvrđuju posebnim propisima ili odlukama vlade<sup>21</sup>.

Zaključak je da svi ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu obezbeđuju osnovne zakonske preduslove za poštovanje načela „samo jednom“. Ipak, mora se dodati da su ove odredbe možda najteži test strukturnog integriteta jedne uprave. Da bi ih u praksi primenila, uprava mora funkcionisati kao integrisana celina. Određeni infrastrukturni elementi, poput interoperabilnosti relevantnih baza podataka, mogu značajno pojednostaviti poštovanje ovog načela, ali ovde treba napomenuti da ZUP-om to nije predviđeno kao preduslov za njegovu primenu. Uprava je dužna da poštuje ovo načelo, bez obzira na to da li je interoperabilnost uspostavljena (npr. direktnom komunikacijom između tela koja čuvaju i koriste podatke). U slučaju Srbije, to je eksplicitno objašnjeno u neobavezujućem uputstvu koje je pripremila Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave o primeni određenih članova ZUP-a<sup>22</sup>.

### ***Načelo „samo jednom“ u skladu sa posebnim propisima i praksom***

Postupak pokrenut podnošenjem zahteva za građevinsku dozvolu, kao i za socijalnu pomoć, pruža dobru priliku za primenu načela „samo jednom“ u praksi, zbog dodatnih dokumenata i podataka koje nadležni organ koji vodi postupak mora prikupiti i pregledati kako bi doneo odluku o zahtevu. Međutim, s obzirom na dodatnu dokumentaciju koju podnosilac zahteva mora dostaviti u skladu sa analiziranim posebnim

<sup>15</sup> MNE: Član 13; SRB: Član 9 (3); MKD: Član 10 (2).

<sup>16</sup> ALB: Član 77; XKV: Član 86.

<sup>17</sup> MNE: Član 43; MKD: Član 57; SRB: Član 103.

<sup>18</sup> Član 215.

<sup>19</sup> Član 57 (6).

<sup>20</sup> ALB: Član 74; XKV: Član 33; MKD: Član 28; MNE: Član 43; SRB: Član 42.

<sup>21</sup> Zakon br. 13/2016 o pružanju javnih usluga na šalterima u Republici Albaniji; u MKD i MNE, ZUP upućuje na posebne propise koji uređuju konkretne upravne postupke. XKV: ZUP Član 33 (8) i SRB: ZUP Član 42 (6) upućuje na odluke Vlade.

<sup>22</sup> Uputstvo se može naći na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>. U njemu se navodi: „Organ pribavlja podatke iz službenih evidencija elektronskim ili neposrednim uvidom u evidenciju ili na upit“.



propisima na Zapadnom Balkanu, ovaj koncept se obično ne primenjuje u potpunosti u praksi. Jedini primer potpunog poštovanja načela „samo jednom“ je postupak izdavanja građevinske dozvole u Srbiji.

**Tabela 1.1. Primeri podataka koji se traže od podnosioca zahteva, a koji bi se mogli pribaviti po službenoj dužnosti od drugih organa**

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć
Albanija	Potvrda o vlasništvu nad zemljištem, dozvola za uređenje koju prethodno izdaje ista opština, dozvole angažovanih stručnih lica (geodeta, projektant), sve druge dozvole, licence, ovlašćenja ili odobrenja nužni za realizaciju aktivnosti (npr. u vezi sa komunalnim uslugama)	Potvrda o posedovanju nepokretnosti iz katastra, uverenje o statusu studenta
Kosovo	Potvrda o vlasništvu ili drugi dokaz prava korišćenja zemljišta overen kod notara, građevinski uslovi koje prethodno daje ista opština, kopije fakultetskih diploma angažovanih inženjera	Brojna uverenja o građanskom stanju (rođenje, brak, razvod), o posedovanju nepokretnosti (katastar), zaposlenju, porezima, obrazovanju, itd.
Crna Gora	Potvrda o vlasništvu nad zemljištem, izveštaj o reviziji glavnog projekta (koji izrađuje glavni gradski arhitekta), dokaz o uplati naknada za komunalno opremanje zemljišta	Podaci koji su potrebni samo u određenim okolnostima, npr. dokaz o tome da bračni drug služi zatvorsku kaznu, rešenje javnog izvršitelja, itd.
Severna Makedonija	Potvrda o vlasništvu nad zemljištem, licence angažovanih stručnih lica (projektanta)	Uverenje o statusu studenta
Srbija	Nema	Potvrda o posedovanju nepokretnosti, uverenje o nezaposlenosti od Nacionalne službe za zapošljavanje, uverenje o statusu studenta

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se utvrđuju uslovi u pogledu podnošenja zahteva, i informacije dobijene od organa u vezi sa stvarnom praksom.

Ipak, u svakoj od ovih uprava evidentni su neki pozitivni pomaci. U Albaniji, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji postoje interoperabilni informacioni sistemi koji podržavaju proces prikupljanja nekih od podataka u postupku vezanom za socijalnu pomoć. U Severnoj Makedoniji posebnim propisima se izričito zahteva od nadležnog tela da pribavi potrebne informacije od drugih organa (uz manje izuzetke, uključujući uverenje o statusu studenta). Ovo je omogućeno elektronskom razmenom podataka koju pruža informacioni sistem za upravljanje novčanim naknadama, nakon što je od podnosioca zahteva dobijena pisana saglasnost za upotrebu ličnih podataka. Ovaj proces funkcioniše u praksi, u skladu sa onim što je predviđeno propisima. U Crnoj Gori, u pogledu sistema socijalnih kartona, većina relevantnih registara je interoperabilna, kako bi se upravi omogućilo prikupljanje podataka po službenoj dužnosti, osim u zaista specifičnim okolnostima. Međutim, problemi vezani za tačnost podataka koji se čuvaju u centralnim registrima i ukupnu pouzdanost sistema negativno su uticali na dosadašnji postupak.

U Albaniji, organ nadležan za odlučivanje o socijalnoj pomoći krajnje neuobičajeno koristi sistem za upravljanje informacijama o materijalnim davanjima kako bi proverio informacije koje je dostavio podnosilac zahteva. Međutim, time podnosilac zahteva nije oslobođen obaveze dostavljanja podataka koji potiču iz istih registara.

U navedenim primerima uspostavljanje interoperabilnih registara nije direktna posledica ZUP-a. Umesto toga, isti su posledica pojedinačnih inicijativa nadležnih organa, što je ponekad praćeno donatorskom podrškom. Na primer, u Severnoj Makedoniji, informacioni sistem za upravljanje novčanim naknadama podržala je Svetska banka. Opština Priština na Kosovu uspostavila je jedinstveni šalter za građevinske dozvole i prikuplja saglasnosti od pružalaca nekih komunalnih usluga (voda, struja), ali ih još ne prikuplja iz katastra, iako je to izričito propisano relevantnim podzakonskim aktom, uz činjenicu da se takođe radi o opštem zahtevu koji proizilazi iz ZUP-a.

Pozitivna dešavanja zasenjuju primeri neuspostavljanja prilično direktnih mera za pojednostavljenje zahteva u pogledu potrebne dokumentacije. U Albaniji, na Kosovu i u Crnoj Gori, podnosioci zahteva za izdavanje građevinske dozvole moraju da dostave dokumentaciju (urbanističku dozvolu, građevinske uslove) koji su prethodno izdati u okviru istog upravnog postupka, a u nekim slučajevima čak i od strane iste opštine. U Crnoj Gori je katastar, koji čuva podatke relevantne za brojne upravne postupke, dostupan na internetu za sve, a od podnosioca zahteva ne bi trebalo tražiti da predaju potvrde o vlasništvu. Izbegavanje takvih nepotrebnih administrativnih opterećenja trebalo bi da bude moguće čak i bez uspostavljanja složenih IT sistema koji podržavaju onlajn razmenu podataka. Sistemski izazovi u vezi sa primenom načela „samo jednom“ kontinuirano se navode u godišnjim izveštajima o sprovođenju ZUP-a u Crnoj Gori<sup>23</sup>.

Iz diskusija u fokus grupama sa predstavnicima uprava na Zapadnom Balkanu proizilazi da se glavni razlozi za poteškoće u primeni načela „samo jednom“ mogu grupisati u institucionalne i pravno-kulturološke. Institucionalne prepreke mogu nastati kada su određeni vlasnici podataka, poput katastra nepokretnosti, u potpunosti ili delimično samofinansirajuće državne institucije, kao u Albaniji i Severnoj Makedoniji. U takvim slučajevima organ koji je u posedu podataka ima jasan finansijski podsticaj da održi *status quo* ako je izdavanje potvrda iz njegovog registra podnosiocima zahteva kojima su iste neophodne u upravnim postupcima direktan izvor prihoda takvog organa. Pravno-kulturološke prepreke obuhvataju potrebu da se obezbedi poštovanja pravila o zaštiti ličnih podataka tokom prikupljanja ovih podataka po službenoj dužnosti. Sudovi takođe mogu utvrditi posebne uslove u pogledu dokazivanja činjenice o pribavljanju podataka iz elektronskih registara tokom upravnog postupka, onda kada se zakonitost upravnog akta osporava na sudu. Trebalo bi da se obe navedene prepreke mogu savladati komunikacijom i saradnjom između organa i, ako je potrebno, prilagođavanjem radnih praksi (npr. nakon što su se organi uverili u svrhu pribavljanja podataka, kao i u to da se dobijeni podaci pravilno čuvaju). U fokus grupama i direktnoj korespondenciji sa organima neki priznaju činjenicu da je prikupljanje podataka po službenoj dužnosti moguće, ali objašnjavaju da oni to ne primenjuju u praksi, jer relevantni posebni propisi (uključujući podzakonske akte) propisuju obavezu podnosioca zahteva da dostave konkretne informacije. Ovo je jasan pokazatelj potrebe za analizom i usaglašavanjem posebnih propisa sa ZUP-om. Konačno, jedna od pomenutih prepreka je i tačnost podataka u državnim registrima. Ista se može prevazići samo ako se državni registri dosledno koriste za dobijanje potrebnih podataka (što je svrha vođenja registara) i ako je potrebno, unošenje potrebnih ispravki u registre. U suprotnom, teško je prekinuti začarani krug netačnih podataka.

### Poštovanje načela „samo jednom“

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija			Nije primenjivo
Kosovo			Nije primenjivo
Crna Gora		✓	Nije primenjivo
Severna Makedonija		✓	Nije primenjivo
Srbija	✓		Nije primenjivo

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjivo“ ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti.

<sup>23</sup> Izveštaj Ministarstva javne uprave iz 2019. godine, str. 36-37,

[https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stavima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc).

Izvor: Analiza pravnog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

## Glavni nalazi

- Na osnovu analiziranih postupaka, načelo „samo jednom“, onako kako je propisano konkretnim ZUP-om, u potpunosti funkcioniše samo u slučaju postupka izdavanja građevinske dozvole u Srbiji (i delimično u postupcima ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji).
- U svim ostalim postupcima, od podnosioca zahteva se sistemski traži da dostavi barem neku dokumentaciju i podatke koji se već nalaze u posedu drugih organa uprave i koje, u skladu sa ZUP-om, treba pribavljati po službenoj dužnosti.
- Čak i onda kada međusobno povezani informacioni sistemi podržavaju ovaj proces (npr. kod primera postupka za dobijanje socijalne pomoći u Albaniji), posebnim propisima nije predviđena primena načela „samo jednom“, pa se tako ovo načelo i ne poštuje u praksi.
- Ključni vlasnici podataka, poput katastra nepokretnosti, mogu imati finansijski podsticaj da ne primenjuju načelo „samo jednom“, ukoliko najveći deo prihoda ovih institucija trenutno potiče od naknada za izdavanje potvrda o podacima koji se nalaze u njihovim evidencijama.

### **Srazmernost visine naknade za uslugu u skladu sa ZUP-om**

U skladu sa članom 16 Preporuke SE (2007) 7, ako fizička lica snose troškove u vezi sa odlukama uprave, pomenuti troškovi treba da budu pravični i razumni. Organi uprave ne treba da koriste pružanje upravnih usluga kao meru kojom ubiraju prihod. ZUP je relevantno sredstvo za uspostavljanje ovog principa za sve upravne postupke koje sprovode država i opštine. Svi ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu propisuju načelo ekonomičnosti postupka. U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji ovi zakoni nalažu da se postupak sprovodi uz najniže moguće troškove za stranke<sup>24</sup>. Nije nužno da ovaj uslov obezbeđuje srazmernost visine naknade za uslugu trošku pružanja te usluge. U Albaniji i na Kosovu zakoni idu još dalje, budući da propisuju da naknada za upravni postupak ne može biti veća od prosečnih troškova sprovođenja postupka<sup>25</sup>.

### **Srazmernost visine naknade u skladu sa posebnim propisima i praksom**

Među analiziranim upravnim postupcima, postupak izdavanja građevinske dozvole jedini je primer usluge koja se pruža uz naknadu. U Albaniji naknada za građevinsku dozvolu zavisi od procenjene građevinske vrednosti kuće. Slična metoda za utvrđivanje naknade koristi se i u drugim evropskim zemljama (npr. u Sloveniji). Međutim, diskutabilno je da li je za sve vrste objekata (npr. porodične kuće) procenjena vrednost građevine ispravna osnova za obračun troškova pružanja usluge, koja bi trebalo da bude osnova za visinu naknade u skladu sa albanskim ZUP-om. Procenjena građevinska vrednost porodične kuće može se značajno razlikovati, u zavisnosti od vrste i kvaliteta korišćenih materijala.

Na Kosovu je visina naknade zasnovana na ukupnom broju kvadratnih metara koji je prethodne godine bio predviđen građevinskim dozvolama koje je izdala opština i budžetu nadležnog organa u svakoj opštini. Iako određivanje visine naknade na osnovu površine planiranog objekta nije nepoznato u Evropi (vidi

<sup>24</sup> MNE: Član 10; MKD: Član 7; SRB: Član 9 (2).

<sup>25</sup> ALB: Član 19 (2); XKV: Član 12 (2).

Austriju i Poljsku, na primer), kosovska metoda nije u potpunosti usaglašena sa relevantnim ZUP-om. Stvarni troškovi razmatranja zahteva za izdavanje građevinske dozvole ne zavise ni od opštinskog budžeta, niti od ukupnog broja kvadratnih metara za koje su građevinske dozvole izdate u prethodnoj godini. (Broj zahteva za izdavanje građevinske dozvole može se razlikovati od godine do godine, ali to ne menja troškove pojedinačnog postupka). Konačno, s obzirom da je postupak isti u svakoj opštini, trošak i relevantna naknada za uslugu takođe ne bi trebalo da se značajno razlikuju. Međutim, u praksi na Kosovu - i zbog načina obračuna naknade za izdavanje građevinske dozvole – visina naknade se u različitim opštinama razlikuje 2 do 3 puta<sup>26</sup>.

Naknade za izdavanje građevinske dozvole mogu se razlikovati od jedne do druge uprave, zbog mogućih razlika u troškovima postupka, kao i prosečnim zaradama službenika koji sprovode postupak. I pored toga, procenjene visine naknada za izdavanje građevinske dozvole za porodičnu kuću u Albaniji i na Kosovu više su od deset puta veće od istih naknada u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Razlike u visini naknade znatno premašuju razlike u prosečnim nivoima zarada u regionu Zapadnog Balkana i razlike u maksimalnom zakonskom trajanju postupka, što može ukazivati na razlike u troškovima razmatranja zahteva za izdavanje građevinske dozvole. Naknade za građevinske dozvole u Albaniji i na Kosovu su daleko skuplje nego u nekoliko država članica EU sa višim prosečnim zaradama i višim troškovima života (npr. naknada za dozvolu za izgradnju slične kuće u Austriji bila bi 28 evra, u Estoniji 150 evra u Irskoj 65 evra, u Poljskoj oko 33 evra, u Portugaliji 90 evra i u Sloveniji oko 280 evra).

Diskusijama u fokus grupama sa albanskim organima uprave potvrđeno je da nijedan državni organ u praksi ne nadzire proporcionalnost naknada, tj. poštovanje načela ZUP-a koje je obavezujuće za sve postupke. Po pravilu, visina naknada za ostale osnovne usluge u regionu ne razlikuje se kao što je to slučaj sa naknadama za građevinske dozvole, osim kada su u pitanju naknade za izdavanje određenih ličnih dokumenata (npr. pasoša, vozačke dozvole), koje su u Albaniji dvostruko veće u poređenju sa ostatkom regiona. U isto vreme, prosečna mesečna zarada u Albaniji je među najnižima na Zapadnom Balkanu.

**Tabela 1.2. Troškovi građevinske dozvole za porodičnu kuću u glavnom gradu i neke druge osnovne usluge, u odnosu na prosečnu mesečnu zaradu**

	Albanija	Kosovo	Crna Gora	Severna Makedonija	Srbija
Naknada za građevinsku dozvolu	1% vrednosti izgradnje, npr. 750 evra za objekat vredan 75 000 evra	6,5 evra/m <sup>2</sup> , npr. 650 evra za kuću površine 100m <sup>2</sup>	50 evra	24,29 evra 1 500 denara	33,32 evra 3 920 dinara
Naknada za ličnu kartu	12,15 evra 1 500 leka	Nije primenjivo	5 evra	3,10 evra 190 denara	9,80 evra 1 154 dinara
Naknada za pasoš (u redovnoj proceduri)	60,75 evra 7 500 leka	10 evra	33 evra	29,23 evra 1 800 denara	30,60 evra 3 600 dinara
Naknada za vozačku dozvolu (u redovnoj proceduri)	36,45 evra 4 500 leka	20 evra	15 evra	6,33 evra 390 denara	13,90 evra 1 635 dinara
Naknada za izvod iz matične knjige rođenih	0,41 evra 50 leka	1 evro (zasebna naknada od EVR 30 za evidenciju rođenja djeteta)	3 evra	2,44 evra 150 denara	4,08 evra 489 dinara
Uverenje o prebivalištu	Besplatno	EVR 2	3 evra	3,10 evra 190 denara <sup>27</sup>	2,72 evra 320 dinara

<sup>26</sup> Na primer, u opštini Priština, naknada iznosi 6,5 evra po kvadratnom metru, a u opštini Klina, naknada za izdavanje građevinske dozvole iznosi 2,13 evra po kvadratnom metru.

<sup>27</sup> Naknada za izdavanje nove lične karte zbog promene prebivališta.

Prosečna neto zarada u 2019. (bruto za ALB)	424 evra 52 380 leka	537 evra	<b>EVR</b> 3	409 evra 25 213 denara	467 evra 54 919 dinara
---	-------------------------	----------	--------------	---------------------------	---------------------------

Izvor: Analiza nacionalnih propisa i statističkih podataka zavoda za statistiku koju je sproveda SIGMA.

Treba napomenuti da u Srbiji uobičajene naknade povezane sa podnošenjem zahteva za građevinsku dozvolu obuhvataju naknadu u iznosu od 8,5 evra za podnošenje prijave kroz informacijski sistem koji se koristi za obradu ovih zahteva (tj. onlajn alatke). Ovde je upitna srazmernost ove naknade, jer bi u praksi, jedna od prednosti ovakvog načina rada bila to što su prijave podnete elektronskim putem upravi jeftinije za obradu, budući da se tada mogu izbeći troškovi unosa podataka u informacijski sistem (tj. radno vreme službenika odgovornog za ovaj korak). Uštede ostvarene korišćenjem IT sistema trebalo bi da budu jedan od argumenata koji opravdavaju ovu investiciju, a dodatne naknade koje plaćaju podnosioci zahteva ne bi trebalo da se koriste za finansiranje IT ulaganja u upravnim postupcima. Problemi sa brojnim pojedinačnim nesrazmernim i netransparentno utvrđenim naknadama i taksama vezanim za uslove građevinskih radova takođe su navedeni u izveštajima organizacija građanskog društva u Srbiji<sup>28</sup>.

### Primena uslova u pogledu srazmernosti visine naknade za pružanje usluge

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija		Nije primenjivo	Nije primenjivo
Kosovo*		Nije primenjivo	Nije primenjivo
Crna Gora	✓	Nije primenjivo	Nije primenjivo
Severna Makedonija	✓	Nije primenjivo	Nije primenjivo
Srbija	✓	Nije primenjivo	Nije primenjivo

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjivo” ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti.

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sproveda SIGMA.

<sup>28</sup> Vidi Sivu knjigu 12 organizacije NALED (str. 60), u kojoj je dato 100 najznačajnijih preporuka preduzeća, lokalnih uprava i organizacija građanskog društva za otklanjanje administrativnih prepreka poslovanju u Srbiji, [https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva\\_knjiga\\_12.pdf](https://www.naled.rs/htdocs/Files/04492/Siva_knjiga_12.pdf).

## Glavni nalazi

- Stiče se utisak da metode koje se koriste prilikom utvrđivanja visine naknada za izdavanje građevinske dozvole za porodičnu kuću u Albaniji i na Kosovu nisu takve da mogu obezbediti da pomenute naknade budu srazmerne trošku pružanja ove usluge, u skladu sa odredbama ZUP-a.
- Na Kosovu se visine naknada značajno razlikuju u različitim opštinama. To ne bi trebalo da bude tako ako je postupak podnošenja i obrade zahteva uređen propisima na nivou države i ako je isti za sve opštine.
- Naknade za izdavanje građevinske dozvole u Albaniji i na Kosovu nesrazmerno su veće u odnosu na visine naknada u drugim upravama na Zapadnom Balkanu. Usklađenost visina naknada usluga uprave sa opštim načelima ZUP-a ne nadgleda se sa centralnog nivoa, a obično svako resorno ministarstvo ili opština nadležna za određenu uslugu mogu sami da utvrđuju visine ovih naknada.

### ***Pravo na otklanjanje formalnih nedostataka u podnescima u skladu sa ZUP-om***

Obaveza podnošenja zahteva u određenom formatu, a naročito korišćenjem propisanog obrasca, može ubrzati njihovu obradu time što će na ovaj način svi podaci potrebni za donošenje odluke biti adekvatno organizovani i jednostavni za tumačenje. Međutim, ako je ova obaveza previše kruto utvrđena, ako se nameće onda kada to nije neophodno i/ili ako njeno nepoštovanje povlači nesrazmerno oštre sankcije (obično odbacivanje zahteva po kratkom postupku), ista može ometati pristup upravnom postupku. Stoga ova analiza obuhvata pregled propisanih obaveza u pogledu podnošenja zahteva, kao i posledice nepoštovanja ovih obaveza.

ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu ne propisuju neosnovane obaveze u pogledu oblika i sadržaja zahteva za pokretanje upravnog postupka. Zakonima u Albaniji i na Kosovu dozvoljeno je podnošenje zahteva „u bilo kojem odgovarajućem obliku“, dok drugi ZUP-ovi navode sve moguće metode podnošenja zahteva i postižu praktično isti rezultat<sup>29</sup>. U svakom od ovih slučajeva, omogućeno je da se konkretna stvar uredi detaljnije posebnim propisima.

Obaveze u pogledu sadržaja zahteva propisane ZUP-om takođe su ograničene na osnovne informacije koje omogućavaju jasnu identifikaciju podnosioca zahteva i predmeta zahteva<sup>30</sup>. Ukoliko se u zahtevu ne nalaze ovi podaci, ZUP propisuje da je organ dužan da obavesti stranku, kojoj se omogućava da ispravi svoj zahtev bez negativnih posledica. Ukoliko stranka to ne uradi, postupak se zaključuje u kratkom roku donošenjem upravnog akta. U ovom pogledu, jedino albanski ZUP ostavlja prostora za nedoumicu, budući da se stiče utisak da se njime propisuje neformalno okončanje postupka od strane organa koji prosto vrati neuredan ili netačan zahtev podnosiocu, a da ga pritom uopšte ne evidentira<sup>31</sup>. Budući da se ovakvo vraćanje dokumentacije ne bi moglo formulirati kao upravni akt (čime se podnosiocu uskraćuje pravo žalbe), doslovno tumačenje zakona moglo bi da značajno umani nivo zaštite koja se pruža podnosiocu. U

<sup>29</sup> ALB: Član 58, odredbe kojima se bliže uređuje usmeno saopštavanje podnesaka u Članu 63; XKV: Član 73; MKD: Član 39; MNE: Član 59 (3); SRB: Član 60 (2).

<sup>30</sup> ALB: Član 58 i 62; XKV: Član 73; MNE: Član 59/2 and 60; MKD: Član 39; SRB: Član 59 i 60 (2).

<sup>31</sup> Član 62 (5).



obrazloženju albanskog ZUP-a, međutim, navodi se da okončanje postupka na ovaj način uvek mora biti formulirano kao upravni akt<sup>32</sup>.

U skladu sa važnim načelom predviđenim Evropskim kodeksom dobrog ponašanja uprave<sup>33</sup>, ukoliko se zahtev podnese pogrešnom ili nenadležnom organu, većina ZUP-ova (uz izuzetak Albanije) propisuje obavezu tog organa da zahtev prosledi adekvatnom primaocu, umesto da ga jednostavno vrati podnosiocu<sup>34</sup>.

### ***Pravo na otklanjanje formalnih nedostataka u podnescima u skladu sa posebnim propisima***

Svrha sledeće analize je da utvrdi postoje li formalne prepreke na koje nailazi podnosilac zahteva koji pokušava da pokrene neki od analiziranih upravnih postupaka u skladu sa relevantnim posebnim propisima koji mogu biti u suprotnosti sa relevantnim ZUP-om. To znači da su analizirani samo postupci vezani za socijalnu pomoć i građevinsku dozvolu, budući da se postupak kontrole PDV-a po pravilu ne pokreće podnošenjem zahteva.

Kada je u pitanju Zapadni Balkan, zahtevi se u oba analizirana postupka moraju podneti na posebnom obrascu, u skladu sa odgovarajućim ZUP-om. Ovi obrasci su obično propisani podzakonskim aktima kojima se uređuju postupci, čime se obezbeđuje njihova zakonitost i sprečava proizvoljno nametanje obaveza od strane pojedinačnih organa, a takođe se obezbeđuje i javna dostupnost obrazaca. Jedini izuzetak u tom smislu je Kosovo, gde je obrazac zahteva za postupak ostvarivanja prava na socijalnu pomoć dostupan samo u kancelariji koja se bavi ovim postupkom, kojoj se zahtev takođe i predaje. Relevantni podzakonski akt utvrđuje osnovne dokumente koji se podnose uz zahtev, ali ne i sadržaj samog obrasca zahteva. Ako obrazac zahteva nije dostupan, podnosioci možda neće biti spremni da pruže sve informacije potrebne da bi uspešno podneli zahtev, što može da dovede do toga da nadležni organ moraju posetiti više puta. To se može izbeći ukoliko bi obrazac bio dostupan na internetu.

Još jedna potencijalna neusklađenost sa načelom zakonitosti evidentna je kod uslova koje treba ispuniti kada se podnosi zahtev za izdavanje građevinske dozvole na Kosovu. Zakonom o izgradnji utvrđen je sveobuhvatan spisak dokumentacije koju treba predati uz obrazac zahteva, ali čini se da se relevantnim podzakonskim aktom zahteva dodatna dokumentacija koja nije propisana zakonom (što obuhvata i kopije stručnih licenci lica koja izrađuju projekat)<sup>35</sup>. Na osnovu informacija dobijenih od službenika koji sprovode postupak u opštini Priština, zaključuje se da ove kopije licenci nisu obavezne u praksi, što nije slučaj i sa kopijama fakultetskih diploma (koje takođe nisu navedene u zakonu).

U svim postupcima za izdavanje građevinske dozvole na Zapadnom Balkanu podnosilac zahteva ima pravo da ispravi ili dopuni formalno neuređan zahtev bez nepovratnih posledica. U Crnoj Gori, gde ZUP obezbeđuje ovo pravo u nedostatku relevantnih odredbi posebnih propisa, u administrativnoj praksi utvrđen je rok od osam dana za podnošenje ispravke (ZUP ne propisuje ovaj rok). U Albaniji, na Kosovu i u Severnoj Makedoniji ovo je pravo utvrđeno posebnim zakonom, zajedno sa rokom, bez ikakvih odstupanja od opštih načela utvrđenih ZUP-ovima.

<sup>32</sup> OECD (2018), Komentari programa SIGMA na Zakonik o upravnim postupcima Republike Albanije, OECD, Pariz, <http://sigmaweb.org/publications/Legal-Commentary-by-SIGMA-on-the-Code-of-Administrative-Procedures-of-the-Republic-of-Albania-April-2018-edition.pdf>.

<sup>33</sup> Član 15.

<sup>34</sup> XKV: Član 75; MKD: Član 40 (7); MNE: Član 62 (1); SRB: Član 62.

<sup>35</sup> Vidi obrazac u Aneksu 2 Administrativnog uputstva 06/2017 i Zakon o izgradnji, Član 20 (3).

Tabela 1.3. Rokovi za ispravke formalnih nedostataka zahteva

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć
Albanija	15 dana (posebni propis), nema roka u ZUP-u	Nije primenjivo, nepotpuni zahtevi se ne prihvataju bez pisanog obrazloženja
Kosovo	8 dana (posebni propis), nema roka u ZUP-u	Nije moguće, nepotpuni zahtevi se ne prihvataju
Crna Gora	Nije propisano – 8 dana u praksi (sudeći po uzorcima)	Primenjuje se ZUP, rok od 8-10 dana u praksi (sudeći po informacijama dobijenim u razgovoru)
Severna Makedonija	15 dana (posebni propis i ZUP)	Nije uređeno posebnim propisom, 8 do 15 dana u praksi (ZUP propisuje 15 dana)
Srbija	Nije moguće ispraviti, 30 dana za podnošenje novog zahteva bez dodatnih troškova (posebni propis)	U roku od 8 dana, primenjuje se ZUP

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju uslovi koje treba zadovoljiti kod posebnih postupaka, kao i odgovarajući ZUP.

U Srbiji poseban zakon ovu stvar uređuje drugačije od ZUP-a, budući da njime podnosiocima zahteva nije dozvoljeno da isprave neuredan zahtev<sup>36</sup>. Ovakvi zahtevi automatski se odbacuju, ali se podnosiocu daje pravo da u roku od 30 dana podnese usaglašen zahtev bez dodatnih troškova. Najčešće ishod može biti isti, ali u graničnim slučajevima (npr. ako je došlo do pooštavanja uslova vezanih za podnošenje zahteva tokom ovih 30 dana i novi zahtev treba da bude usklađen sa novim pravilima), odbacivanje može da dovede do dodatnih negativnih posledica za podnosioca, pored toga što će morati da plati naknadu drugi put. U svakom slučaju, teško je uočiti nužnost ovakvog odstupanja (kao i posebnih rešenja predviđenih posebnim propisima Albanije, Kosova i Severne Makedonije) od opštih režima utvrđenih ZUP-om.

U postupcima vezanim za socijalnu pomoć, zahtevi se obično podnose lično nadležnom organu. Opšte odredbe ZUP-a koje se primenjuju u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji omogućavaju ispravljanje grešaka i ponovno podnošenje zahteva. Primer dobre prakse je to što službenici Centra za socijalni rad u Severnoj Makedoniji planiraju novu inicijativu u saradnji sa Udruženjem mladih pravnika, u sklopu koje bi mladi pravници pomagali podnosiocima zahteva u popunjavanju obrazaca i obezbeđivanju potrebne dokumentacije.

S druge strane, u Albaniji i na Kosovu postoji nejasnoća u pogledu posledica podnošenja neurednog zahteva i mogućnosti za ispravku. Na Kosovu se podzakonskim aktom propisuje da službenik „ne treba da prihvati nepotpun zahtev“<sup>37</sup>, pri čemu nije pojašnjeno da li se to formuliše u obliku upravnog akta. Međutim, prema dodatnim informacijama koje su dostavili predstavnici organa, to obično bude slučaj. Pored toga, službenici su objasnili da uvek nastoje da pomognu podnosiocu zahteva koliko god je to moguće da ispravi greške, pre nego što odluče da vrata zahtev sa obrazloženjem. U Albaniji posebno zakonodavstvo ne uređuje to pitanje, ali prema praksi, nepotpuna prijava jednostavno se ne prihvata, pri čemu ne postoji jasna obaveza da se razlozi navedu u pisanom obliku (u skladu sa doslovnim tumačenjem ZUP-a). To može da zakomplikuje bilo koji kasniji pokušaj ispravke i spreči delotvornu primenu pravnih lekova. Iako lično podnošenje zahteva može biti poželjniji način obezbeđenja prihvatljivih podnesaka, bilo koji nedostatak koji podnosilac zahteva ne može ispraviti na licu mesta treba formulisati u pisanoj formi, kako bi se obezbedila doslednost u ponašanju uprave i zaštitila prava podnosioca zahteva.

### Ostvarivanje prava na otklanjanje nedostataka u podnescima

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓		Nije primenjivo
Kosovo*	✓	✓	Nije primenjivo

<sup>36</sup> Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, Član 18 (1).

<sup>37</sup> Administrativno uputstvo br. 04/2013 o procedurama podnošenja zahteva za socijalnu pomoć iz 2013. godine, Član 6.



Crna Gora	✓	✓	Nije primenjivo
Severna Makedonija	✓	✓	Nije primenjivo
Srbija	✓	✓	Nije primenjivo

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv“ ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti.

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

## Glavni nalazi

- Kod većine analiziranih postupaka uslovi utvrđeni posebnim propisima ili praksa u postupanju sa nepotpunim podnescima ne odstupaju od relevantnog ZUP-a, i u skladu su sa dobrim ponašanjem uprave.
- Međutim, u Albaniji i na Kosovu posebnim propisima ostavljeno je mesta proizvoljnom odbacivanju zahteva za socijalnu pomoć, pri čemu se stiče utisak da se u Albaniji to dešava i u praksi.

## Mogućnost elektronske komunikacije

### **Elektronska komunikacija u skladu sa ZUP-om**

Preporuka Komiteta organizacije OECD u vezi sa strategijama digitalne uprave naglašava važnost opštih i sektorskih zakonskih i regulatornih okvira u nastojanju da se iskoriste sve prednosti digitalnih rešenja<sup>38</sup>. Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu omogućena je i promoviše se elektronska komunikacija između organa uprave i stranaka u postupku. U Albaniji i Severnoj Makedoniji to je izdignuto do statusa osnovnog načela<sup>39</sup>. U skladu sa ZUP-om, elektronska komunikacija nije obavezna, ali ona obično zavisi od saglasnosti stranaka u postupku, osim ako je eksplicitno predviđena posebnim propisima kao glavni oblik komunikacije. I u ovom pogledu je ZUP Severne Makedonije otišao korak dalje u odnosu na druge analizirane zakone, budući da je njime propisano da se sva korespodencija između organa uprave odvija u elektronskom obliku<sup>40</sup>. ZUP-ovi obično ne regulišu sveobuhvatno sva pitanja vezana za elektronsku komunikaciju, što se odnosi i na pitanja u pogledu elektronskog potpisa, pojedinosti vezane za elektronsku dostavu itd, već ova pitanja prepuštaju posebnim propisima koji uređuju elektronsku komunikaciju i e-upravu na opštem nivou. Elektronska komunikacija, u skladu sa većinom ZUP-ova, ne pretpostavlja nužno upotrebu elektronskog potpisa, već je moguća takođe i jednostavna komunikacija imejlom, ako se pošiljalac i zahtev mogu jedinstveno identifikovati<sup>41</sup>, ali se posebnim propisima mogu utvrditi i neki dodatni

<sup>38</sup> OECD (2014), Preporuka Saveta u vezi sa strategijama digitalne uprave, OECD, Pariz, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

<sup>39</sup> Vidi ALB: Član 10 (2); MKD: Član 17 (2).

<sup>40</sup> Član 37 (4).

<sup>41</sup> ALB: Član 58 (3); XKV: Član 73 (2), MKD: Član 39 (2); MNE: Član 59 (2). Moguće metode jedinstvene identifikacije bez elektronskog potpisa mogu biti elektronsko podnošenje potpisanih i skeniranih dokumenata na papiru. Osim toga, komunikacija se može odvijati imejlom bez potpisa, ako kod podnošenja zahteva podnosilac navede da želi da se koristi njegova lična imejl adresa.

uslovi. ZUP-om je izričito propisana obaveza uprave da elektronskim putem potvrdi prijem podnesaka koji su tako i dostavljeni<sup>42</sup>.

Međutim, detaljnija analiza zakona dovodi do očiglednog zaključka da u Albaniji i na Kosovu sprovođenje elektronske komunikacije u upravnim postupcima, u skladu sa ZUP-om, zavisi od odluke Vlade, koja još uvek nije usvojena ni u jednom od ova dva slučaja<sup>43</sup>. U Crnoj Gori, učesnik u postupku može u načelu da zahteva da mu se sva dokumentacija dostavlja elektronskim putem, ali organ uprave ima obavezu da postupi po tom zahtevu samo ako poseduje tehničke kapacitete za ovaj vid dostave<sup>44</sup>.

### ***Mogućnost elektronske komunikacije u skladu sa posebnim propisima i praksom***

Korišćenje elektronske komunikacije varira od jedne do druge uprave i od jednog do drugog postupka. Najnapredniji u ovom smislu je onlajn postupak izdavanja građevinske dozvole u Albaniji, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Ove tri uprave koriste informacione sisteme koji pokrivaju postupak od podnošenja zahteva do donošenja upravnog akta. U Albaniji i Severnoj Makedoniji, elektronska komunikacija je obavezna kada se podnosi zahtev za građevinsku dozvolu, dok se u Srbiji takođe dozvoljavaju podnesci na papiru. U Crnoj Gori je posebnim propisima predviđen sličan elektronski proces, ali isti još uvek nije sasvim funkcionalan (međutim, predstavnici organa navode povećani obim komunikacije imejlom tokom nedavne krize izazvane pandemijom COVID-19). Sva komunikacija u postupku izdavanja građevinske dozvole na Kosovu odvija se na papiru. Posebnim propisima predviđeno je podnošenje digitalne kopije idejnog projekta, uz tri primerka koja se podnose na papiru. To ukazuje na nepostojanje elektronske komunikacije u upravi (ili između nadležnih organa koji učestvuju u procesu) u sprovođenju upravnog postupka.

U većini uprava su se do nedavne situacije izazvane pandemijom COVID-19 zahtevi za socijalnu pomoć uglavnom podnosili lično, što je automatski podrazumevalo komunikaciju na papiru. To se odnosi čak i na Albaniju i Crnu Goru u kojima napredni informacioni sistemi podržavaju celokupan postupak. Nadležni službenici i dalje skeniraju i unose u sistem zahteve i prateću dokumentaciju podnosilaca. Ako bi se omogućilo elektronsko podnošenje zahteva direktno u sisteme, uprava bi se mogla rasteretiti određenog obima posla vezanog za unos podataka, dok bi podnosiocu trebalo manje vremena za sami proces podnošenja dokumentacije. Zbog propisane udaljenosti između ljudi radi sprečavanja širenja COVID-19, uprave su dozvolile da se zahtevi podnose u drugom obliku, pored ličnog podnošenja. Na primer, albansko Ministarstvo zdravlja i socijalnog staranja propisalo je da se tokom pandemije zahtevi za materijalnu pomoć podnose isključivo elektronski ili poštom<sup>45</sup>. Primena ovog donekle nefleksibilnog pravila pokazala se problematičnom, pa je kasnije omogućeno i lično podnošenje. Inovativan pristup utvrđivanju identiteta podnosioca elektronske prijave – u odsustvu elektronskog potpisa – primenjen je na Kosovu u postupku ostvarivanja prava na socijalnu pomoć za vreme pandemije. Od podnosilaca elektronskih zahteva tražilo se da tom prilikom dostave i skeniranu verziju svoje lične karte, a više od 700 porodica iskoristilo je ovu mogućnost.

Posebnim propisima koji uređuju postupak kontrole PDV-a – uz manje izuzetke – omogućena je elektronska komunikacija – ili ti propisi u najmanju ruku ne sadrže nikakve značajne prepreke osnovnom nivou elektronske komunikacije. U Albaniji se saglasnost poreskog obveznika izričito zahteva Zakonom o poreskom postupku. U Srbiji zakon propisuje da svaka stranica zapisnika o poreskoj kontroli mora biti potpisana, što ukazuje da se elektronska komunikacija u najboljem slučaju može odvijati prilikom

<sup>42</sup> ALB: Član 59 (7); XKV: Član 76 (4); MNE: Član 63 (2); MKD: Član 41 (4); SRB: Član 61 (2).

<sup>43</sup> ALB: Član 59 (7); XKV: Član 158.

<sup>44</sup> Vidi Član 83 (1).

<sup>45</sup> Naredba br. 213, od 31. marta 2020 „o preduzimanju mera za sprečavanje zaražavanja podnosilaca zahteva za materijalnu pomoć oboljenjem COVID-2019”.

skeniranja i slanja imejlom dokumentacije na papiru. Zakonskim okvirom nije obezbeđena potpuna podrška korišćenju elektronskog potpisa i komunikaciji preko portala koji poreski obveznici koriste da bi podneli redovne poreske prijave i slično. Drugostepeni organ za poreski postupak na Kosovu prihvata samo dokumentaciju na papiru, jer posebnim propisima nije dozvoljeno ulaganje žalbe elektronskim putem. Ovakvo rešenje predstavlja još jedan primer važnosti revidiranja posebnih propisa kako bi se obezbedila dosledna primena ZUP-a.

Stvarna primena elektronske komunikacije predstavlja problem u većini upravnih postupaka (i ne samo u onima koji su bili predmet naše analize). Prema informacijama iz godišnjeg izveštaja o sprovođenju ZUP-a u Crnoj Gori za 2019. godinu, u javnopravnim organima je u dovoljnoj meri zaživela elektronska komunikacija između organa i stranaka<sup>46</sup>. U celom regionu, neophodna infrastruktura za potpunu elektronsku komunikaciju, što obuhvata i digitalne potpise, koristi se ograničeno ili se ne koristi. Kosovo ne koristi digitalne ili elektronske potpise. Oni postoje u Albaniji, ali visina administrativnih taksi vezanih za uspostavljanje preduslova za korišćenje elektronskih potpisa doseže i do 150 evra (18 500 leka). Tokom 2019. godine Nacionalna agencija za informaciono društvo izdala je tek 5 493 sertifikata. Visoki troškovi su u Crnoj Gori duži vremenski period predstavljali prepreku, budući da cena sertifikata koji izdaje pošta iznosi 110 evra, a od 2010. godine izdato je samo oko 30 000 sertifikata. Počevši od juna 2020. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje neophodni sertifikat bez naknade, u obliku čipa koji je sastavni deo lične karte, i samo tokom 2020. izdato je gotovo 70 000 sertifikata. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije sličnu uslugu pruža bez naknade, ali korisnici navode da su potrebne softver aplikacije komplikovanije za korišćenje nego one koje su potrebne kod drugih pružaoca ove usluge koji takvu uslugu naplaćuju<sup>47</sup>. Pored problema sa korišćenjem digitalnih potpisa, odsustvo jednoobraznih standarda za elektronsku komunikaciju sa državom, te nedostatak koordinisanog pristupa onlajn kancelarijskim aktivnostima javnopravnih organa, navode se kao prepreke od strane članova fokus grupe iz organa uprave i drugih organizacija na Zapadnom Balkanu.

## Primena elektronske komunikacije

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓		
Kosovo*			
Crna Gora			
Severna Makedonija	✓		
Srbija	✓		

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja.

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

<sup>46</sup> [https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc), str. 37.

<sup>47</sup> Prema *Monitoring izveštaju za Srbiju za 2019.*, <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Srbija.pdf>, str. 42.

## Glavni nalazi

- Elektronska komunikacija između stranke/podnosioca zahteva i organa uprave potpuno je funkcionalna samo u postupku izdavanja građevinske dozvole u Albaniji, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Kada su u pitanju drugi analizirani postupci, dominantna je komunikacija na papiru ili čak direktna komunikacija.
- Posebnim propisima najčešće nije isključena upotreba elektronske komunikacije, ali određene odredbe ukazuju na to da su postupci dominantno osmišljeni i regulisani za razmenu dokumentacije na papiru (kao kod obaveze podnošenja nekoliko primeraka dokumenta na papiru u postupku izdavanja građevinske dozvole na Kosovu ili kod obaveze potpisivanja svake stranice službenog dokumenta u postupku kontrole PDV-a u Srbiji).
- Podzakonski akti koji treba da omoguće primenu ZUP-a u pogledu elektronske komunikacije u Albaniji i na Kosovu još uvek nisu usvojeni.
- Visoki troškovi pribavljanja elektronskog ili digitalnog potpisa predstavljaju glavnu prepreku široj primeni elektronske komunikacije u Crnoj Gori, što se takođe odnosi i na Albaniju.

## Pravo na izjašnjenje i pristup spisima

### **Pravo na izjašnjenje i pristup spisima u skladu sa ZUP-om**

Pravo na izjašnjenje i uvid u spise predmeta podnosioca zahteva čini ključni element prava na dobru upravu, u skladu sa Poveljom EU o temeljnim pravima<sup>48</sup>, Rezolucijom (77) 31 Komiteta ministara Saveta Evrope<sup>49</sup>, te *Načelima javne uprave*. Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisano je ovo pravo. U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, isto je izdignuto na nivo opšteg načela<sup>50</sup>. Pravo na izjašnjenje podrazumeva prava učesnika u postupku da podnesu ili predlože dokaze u svakoj fazi postupka, da aktivno učestvuju u postupku ispitivanja i da budu obavešteni o ishodu postupka i daju svoje izjašnjenje na isti pre nego što se donese konačna odluka<sup>51</sup>. Pravo na izjašnjenje ne znači nužno usmeno izjašnjavanje pred organom.

Svi zakoni na Zapadnom Balkanu sadrže nepotpuni spisak osnova za izuzeće u pogledu prava na izjašnjenje, ali ovi osnovi uglavnom odražavaju osnove utvrđene zakonskim okvirima država članica EU. Izuzeća se obično primenjuju u jednostavnijim postupcima, ako se odluka može zasnivati isključivo na podacima koje dostavi podnosilac zahteva ili podacima iz javnih registara, ili ako se podnosiocu zahtev može bez sumnje odobriti u potpunosti. Budući da svi ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu omogućavaju da se posebnim propisima mogu predvideti konkretni postupci u kojima se pomenuta izuzeća mogu primeniti, poštovanje prava na izjašnjenje ne zavisi samo od ZUP-a, već moguće još i više od odredaba posebnih propisa.

<sup>48</sup> Vidi Član 41 (2).

<sup>49</sup> <https://rm.coe.int/16804dec56>.

<sup>50</sup> MNE: Član 14; MKD: Član 11; SRB: Član 11.

<sup>51</sup> Vidi relevantne odredbe o pravu na izjašnjenje u ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu: ALB: Članovi 47, 78 i 87; XKV: Član 87, 94 i 95; MNE Član 14 i 111-112; MKD Članovi 63 i 67, SRB: Članovi 65 i 106.

Tabela 1.4. Izuzeća u pogledu prava na izjašnjenje

	ALB	XKV	MKD	MNE	SRB
Hitnost, moguća šteta po javni interes	Čl. 89 (1) a	Čl. 96 (1), 1.2.		Čl. 113 (1), 1	
Sve informacije već dostavljene tokom postupka	Čl. 89 (1) b	Čl. 96 (1), 1.3.		Čl. 106, Art. 111 (1)	Čl. 104 (1), 1
Odluka u potpunosti u korist učesnika	Čl. 89 (1) c	Čl. 96 (1), 1.1.	Čl. 67 (3)	Čl. 113 (1), 2	Čl. 104 (1), 2
U postupcima javnog konkursa	Čl. 89 (1) c				
Izričito propisano posebnim zakonom	Čl. 89 (1) d	Čl. 96 (1), 1.4.	Čl. 67 (3)	Čl. 113 (1), 3	Čl. 104 (1), 4

Izvor: ZUP-ovi uprava na Zapadnom Balkanu.

Još jedno pravo koje ima nezamenjivu ulogu u obezbeđenju aktivnog učešća u postupku i koje dopunjuje pravo na izjašnjenje je pravo na pristup i uvid u spise konkretnog predmeta. Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisan je neograničen pristup spisima, a na Kosovu i u Crnoj Gori, ovo pravo je čak izdignuto do statusa osnovnog načela<sup>52</sup>. Bez izuzetka, svako odstupanje od ovih pravila mora biti propisano zakonom. U tom smislu, mogu se uočiti dva prilično različita pristupa: uži pristup, koji je strožije regulisan i, kako se pretpostavlja, bezbedniji, limitira ova ograničenja na zakone kojima se uređuju poslovne tajne i lični podaci<sup>53</sup>, dok se u sklopu šireg, opšteg pristupa, vrši upućivanje na zakone generalno<sup>54</sup>, i barem terorijski omogućava posebnom procesnom zakonu da ograniči uvid u spise predmeta.

### **Pravo na izjašnjenje i pristup spisima u skladu sa posebnim propisima**

U skladu sa svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu, posebni propisi kojima se uređuju analizirani postupci ne moraju nužno potvrđivati postojanje ovog prava, ali stvarni postupak ne bi trebalo da ovo pravo podriva. Svrha sledeće analize je da se utvrdi da li analizirani postupci, u skladu sa tim kako su uređeni posebnim propisima, omogućavaju delotvorno ostvarivanje prava na izjašnjenje u situacijama u kojima se izuzeća predviđena ZUP-om ne primenjuju.

Postupak podnošenja zahteva za socijalnu pomoć kvalifikuje se kao jedan takav izuzetak, budući da se ovaj zahtev zasniva na informacijama koje je dostavio podnosilac, koje su u većini slučajeva podnete lično. U takvoj se situaciji pravo na izjašnjenje obezbeđuje automatski, barem što se tiče formalnih nedostataka zahteva. S druge strane, ako se ne donese formalna odluka o potencijalnim nedostacima zahteva, pravo na izjašnjenje nema snagu (vidi prethodno poglavlje o posledicama nepoštovanja uslova vezanih za podnošenje zahteva). Tokom razgovora sa službenicima crnogorskog Centra za socijalni rad na temu prava na izjašnjenje ukazano je na važnost obezbeđenja koherentnog tumačenja odredaba ZUP-a od strane službenika koji sprovode postupak. Oni primenjuju odredbe ZUP-a kojima se uređuje ispitni postupak, a kojima se predviđa pravo stranke da se izjašnjava o rezultatima postupka. Istovremeno, u postupcima koji se temelje na informacijama koje je stranka dostavila ili su dobijene iz javnih registara, ZUP omogućava upravi da sprovede skraćeni postupak, pri čemu ne postoji obaveza da se obezbedi izjašnjavanje stranke o ishodu postupka<sup>55</sup>. Ovakva pogrešna primena ZUP-a bespotrebno usložnjava i prolongira obradu zahteva za socijalnu pomoć. Osim toga, kako navode službenici, ovo rešenje predstavlja izvor konfuzije za podnosiocima prijave koji ne razumeju zašto moraju da ponovo potvrde validnost podataka koje su prethodno već dostavili upravi.

<sup>52</sup> ALB: Član 45; XKV: Član 9 (2); MNE: Članovi 16 i 68; MKD: Član 42; SRB: Član 64.

<sup>53</sup> XKV: Član 92 (5); SRB: Član 64 (4).

<sup>54</sup> ALB: Član 46; MNE: Član 16; MKD: Član 43.

<sup>55</sup> Vidi MNE ZUP, Član 106.

Postupak za izdavanje građevinske dozvole u Albaniji podrazumeva korake koji obezbeđuju komunikaciju sa podnosiocem zahteva tokom postupka, a koji se mogu koristiti kao garancija prava na izjašnjenje (pri čemu se istovremeno produžava trajanje postupka za određeno vreme). Na primer, podnosilac zahteva mora biti informisan o izveštaju o tehničkoj oceni zahteva pre donošenja konačne odluke o istom. Prema informacijama koje su dobijene od nadležnih organa na Kosovu, oni u praksi obaveštavaju podnosioca zahteva o svim preprekama za izdavanje građevinske dozvole ili o bilo kakvim potrebnim ispravkama pre donošenja negativne odluke. Utisak je da druge uprave nemaju doslednu praksu davanja na uvid nacrtu negativnih odluka o građevinskoj dozvoli podnosiocima zahteva radi dobijanja naknadnih izjašnjenja koja bi mogla da promene odluku (čime bi se izbegao nepotreban žalbeni postupak).

Postupak kontrole PDV-a razlikuje se od ostala dva analizirana postupka po tome što se obično pokreće na inicijativu nadležnog organa, i zato što učesnik u postupku može imati važne informacije koje nisu dostupne iz javnih izvora, a koje su bitne za donošenje konačne odluke o konkretnom pitanju. Obezbeđenje delotvornog prava na izjašnjenje pre donošenja odluke o tome da li naložiti plaćanje dodatnog iznosa PDV-a je stoga od velikog značaja za učesnika u postupku. Svim posebnim zakonima propisano je pravo na izjašnjavanje na nacrt izveštaja kontrole ili zapisnik o kontroli (kako god da je ovaj dokument definisan u posebnim propisima). Pored opisa činjeničnog stanja koje se zatekne tokom kontrole, ovaj dokument treba da sadrži i izmene obračuna poreske obaveze. Međutim, rok za dostavljanje komentara nije jasno propisan posebnim propisima Severne Makedonije (8 dana u praksi). Osim toga, rok propisan od strane nadležnih organa u Albaniji u praksi je značajno kraći od roka propisanog relevantnim podzakonskim aktima (5 dana, umesto 15 kalendarskih dana<sup>56</sup>), čime se direktno podriva zakonitost postupka. U Crnoj Gori je rok za dostavljanje komentara najkraći na Zapadnom Balkanu (3 dana od dostavljanja zapisnika). Rokovi propisani u određenim državama članicama EU obično su duži nego na Zapadnom Balkanu – na primer 10 dana u Estoniji, 14 dana u Austriji i Poljskoj, 20 dana u Sloveniji i 30 dana u Portugaliji.

Na osnovu informacija dobijenih tokom diskusija u fokus grupama, Poreska uprava Crne Gore poreskom obvezniku nudi dve šanse da dostavi komentare – 3 dana za primedbe na zapisnik kontrole (koji sadrži „zbirni iznos utvrđenih promena poreske obaveze”, u skladu sa posebnim propisom) i 3 do 8 dana da se izjasni na ishod ispitnog postupka (u skladu sa ZUP-om). Budući da bi oba dokumenta trebalo (ili je to barem moguće) da sadrže iste informacije, trebalo bi da je izvodljivo objediniti ove dve faze kako bi se unapredila efikasnost procesa, pritom ne ograničavajući pravo poreskog obveznika da se izjasni. Ovakvi primeri ukazuju da čak i onda kada je došlo do formalnog okončanja postupka usaglašavanja posebnih propisa i ZUP-a, moguće je da ne budu rešene sve eventualne neusaglašenosti ili preklapanja akata, a to, uz preterano formalističko tumačenje odredaba, može da dovede do neefikasnosti koje predstavljaju opterećenje kako za upravu, tako i za učesnike u postupku.

**Tabela 1.5. Rokovi za dostavljanje komentara poreskih obveznika u postupcima kontrole PDV-a**

	Rok	Računa se od:
Albanija	15 kalendarskih dana (posebni propis), 5 kalendarskih dana u praksi	Onoga što se smatra dostavom zapisnika (ZUP)
Kosovo	5 radnih dana (posebni propis)	Od dostave (ZUP i praksa)
Crna Gora	3 dana (posebni propis)	Dostave zapisnika (posebni propis)
Severna Makedonija	8 dana u praksi (nije predviđeno propisima, potvrđeno na osnovu uzoraka)	Dostave zapisnika (ZUP)
Srbija	8 kalendarskih dana (posebni propis)	Dostave zapisnika (posebni propis)

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se utvrđuju uslovi u pogledu posebnih postupaka, kao i ZUP-ovi.

<sup>56</sup> Uputstvo br. 24 (2. septembar 2008) o poreskim postupcima u Republici Albaniji, Član 83 (4).

Još jedno svojstvo specifično za postupak kontrole PDV-a i tesno vezano za pravo na izjašnjenje je pravo na obaveštenje o predstojećoj kontroli. Svim posebnim zakonima propisano je ovo pravo, ali u Srbiji<sup>57</sup> se ono sastoji od jednostavnog obaveštenja neposredno pre početka kontrole, uz ograničene mogućnosti za žalbu. U drugim upravama, poreske obveznike obično treba obavestiti 10 do 30 dana ranije (izuzetak predstavlja Kosovo, gde je predviđen rok od najmanje 3 radna dana, u skladu sa posebnim propisom, odnosno 5 do 7 dana u praksi), u zavisnosti od vrste kontrole i veličine obveznika<sup>58</sup>. Pravo na uvid u spise predmeta predviđeno je posebnim propisima kojima se reguliše kontrola PDV-a u gotovo svim upravama na Zapadnom Balkanu, pored toga što je ovo pravo solidno uređeno ZUP-om. Jedini izuzetak u smislu da posebnim propisom nije predviđeno ovo pravo postoji na Kosovu, gde uprava primenjuje opšte odredbe ZUP-a.

### Primena prava na izjašnjenje

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓	✓	
Kosovo*	✓	✓	✓
Crna Gora	✓		
Severna Makedonija	✓	✓	✓
Srbija	✓	✓	✓

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja.

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA

<sup>57</sup> Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Član 124 (1).

<sup>58</sup> Deset do 30 dana u Albaniji (Član 81 (1) Zakona o poreskim postupcima); 15-30 dana u Crnoj Gori (Član 77 (1) Zakona o poreskoj administraciji); 2 do 4 sedmice u Severnoj Makedoniji (Zakon o poreskom postupku, Član 92 (1)). Na Kosovu je ovo pitanje uređeno Administrativnim uputstvom br. 15/2010 za sprovođenje Zakona o poreskoj administraciji i postupcima, Član 27 (2).



## Glavni nalazi

- Po pravilu, pravo na izjašnjenje je obezbeđeno u analiziranim upravnim postupcima, u skladu sa osnovnim razumevanjem ovog prava onako kako je definisano ZUP-om. U postupcima ostvarivanja prava na socijalnu pomoć, uobičajeni način ličnog podnošenja dokumentacije i direktna komunikacija sa predstavnikom uprave omogućavaju podnosiocima zahteva da isprave sve formalne nedostatke u svojim zahtevima. Kada je u pitanju postupak za izdavanje građevinske dozvole na Kosovu, uprava primenjuje dobru praksu koja se ogleda u tome što se stranci omogućava uvid u nacrt negativnog rešenja pre nego što se isto donese, kako bi mu se dala prilika da otkloni uzroke takvog rešenja.
- Kod postupaka kontrole PDV-a, albanska Poreska uprava daje značajno kraći rok za dostavljanje komentara na nacrt izveštaja o kontroli od roka predviđenog posebnim propisima. Ovakvo rešenje može da negativno utiče na ostvarivanje prava na izjašnjenje u praksi.
- S druge strane, stiče se utisak da crnogorska Poreska uprava i Centar za socijalni rad primenjuju odredbe o pravu na izjašnjenje iz posebnih propisa i iz ZUP-a, što bespotrebno komplikuje i produžava trajanje postupka, kao i ukazuje na potrebno značajno usaglašavanje propisa ili manje formalističko tumačenje ovih odredaba.

## Trajanje upravnog postupka

### *Trajanje upravnog postupka u skladu sa ZUP-om*

U skladu sa Poveljom EU o temeljnim pravima, svako ima pravo da se u pogledu njegovih zahteva postupa "u razumnom roku"<sup>59</sup>. Ograničavanje trajanja upravnog postupka očito je jedno od najefikasnijih sredstava za obezbeđenje pravovremenosti postupka, posebno ako se i propišu adekvatne sankcije. Na primer, Evropski kodeks dobrog ponašanja uprave propisuje obavezu službenika da odluče o svakom zahtevu ili žalbi u svakom slučaju ne kasnije od 2 meseca od prijema iste<sup>60</sup>. Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisano je maksimalno trajanje upravnog postupka, pri čemu se ti rokovi kreću od 30 do 60 dana<sup>61</sup>. Međutim, svi ovi zakoni takođe omogućavaju produženje maksimalnog trajanja postupka (npr. za dodatnih 60 dana u Albaniji) i svi oni takođe dozvoljavaju da posebnim zakonima bude propisan drugačiji rok za odlučivanje u upravnoj stvari. Poštovanje načela „razumnog roka“ stoga se zaista može proceniti samo analizom svakog pojedinačnog posebnog propisa.

Praksa država članica EU u propisivanju zakonskog roka za upravne postupke ZUP-om varira. Taj rok se kreće od jednog meseca u Hrvatskoj, Italiji, Sloveniji i Poljskoj, do tri meseca u Portugaliji i Španiji. Rokovi u Hrvatskoj, Italiji, Poljskoj i Španiji mogu se dodatno produžiti kada su u pitanju složeniji predmeti. Međutim, zemlje poput Austrije, Danske, Nemačke, Francuske, Holandije i Estonije odlučile su da opšti rok ne propisuju eksplicitno ZUP-om, s obzirom na to da složenost upravnih postupaka u velikoj meri varira,

<sup>59</sup> Vidi Član 41.

<sup>60</sup> Vidi Član 17. Kodeks je dostupan na: <https://www.ombudsman.evropa.eu/en/publication/en/3510#/page/1>. Kodeks je usvojio Evropski Ombudsman i direktno se primenjuje na institucije i državne službenike EU, ali se zasniva na sudskoj praksi Suda pravde u vezi sa dobrom upravom kao opštim načelom prava EU, što je takođe obavezujuće za države članice.

<sup>61</sup> ALB: Članovi 91 i 140; XKV: Članovi 98 i 135; MNE: Članovi 114 i 130; MKD: Članovi 93 i 112; SRB: Članovi 145 i 174.



a jedinstveni rok i ne mora biti nužan. ZUP-ovi u Evropskoj uniji sadrže tek instruktivne rokove i dozvoljavaju da rokovi za konkretne postupke budu utvrđeni posebnim propisima.

**Tabela 1.6. Maksimalno trajanje upravnog postupka u skladu sa ZUP-om**

	Maksimalno trajanje u prvom stepenu, prema ZUP-u	Mogućnost produženja	Prećutna saglasnost	Ljekovi protiv ćutanja uprave
Albanija	60 dana	Da, do 60 dana	Samo ako je propisano posebnim zakonom	Žalba/upravni spor
Kosovo	45 dana	Da, do 45 dana	Da, ako nije drugačije propisano posebnim zakonom	Žalba/upravni spor
Crna Gora	30 dana	Da, do 15 dana	Samo ako je propisano posebnim zakonom	Žalba/upravni spor
Severna Makedonija	30 dana	Da, do 30 dana	Ne	Žalba/upravni spor
Srbija	60 za opšti /30 za skraćeni postupak	Da, do 30 dana od strane drugostepenog organa	Ne	Žalba/upravni spor

Izvor: ZUP-ovi uprava na Zapadnom Balkanu.

Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu dozvoljena je mogućnost ulaganja žalbe kod drugostepenog organa ili pokretanje upravnog spora u slučaju ćutanja uprave (kao što je slučaj i kod negativnih odluka). Pored toga, u Albaniji, na Kosovu i u Crnoj Gori, ZUP je uveo koncept prećutne saglasnosti, kojom se zahtev podnosioca smatra automatski odobrenim ako uprava ne donese odluku u zakonskom roku<sup>62</sup>. U Albaniji i Crnoj Gori, ovaj koncept se može sprovesti samo ako je to izričito dozvoljeno posebnim zakonom koji uređuje određeni upravni postupak (kao i u Nemačkoj, Poljskoj i Portugaliji, na primer). Na Kosovu važi suprotno načelo: pravilo prećutne saglasnosti primenjuje se u svim upravnim postupcima, osim ako je drugačije predviđeno posebnim zakonom. Budući da se odredbe o prećutoj saglasnosti obično koriste u relativno specifičnim postupcima (npr. jednostavnijim postupcima izdavanja licenci ili registracije)<sup>63</sup>, uvođenje ovakvog koncepta kao automatskog rešenja, a bez obezbeđenih adekvatnih kapaciteta, može da bude kontraproduktivno, čime se smanjuje pravna jasnoća za podnosiocima zahteva i građane generalno.

### **Trajanje upravnog postupka u skladu sa posebnim propisima i praksom**

Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisano je maksimalno trajanje upravnog postupka koje se kreće od 30 do 60 dana, uz mogućnost produženja tog roka (za dodatnih 15 do 60 dana). Ovde se radi o širokom opsegu trajanja, kao i o različitim nivoima složenosti različitih upravnih postupaka, pa je stoga svrha analize odabranih upravnih postupaka u smislu ovog elementa trostruka:

- 1) da se utvrdi poštovanje prilično opštih odredaba ZUP-a određene zemlje u pogledu maksimalnog trajanja postupka;
- 2) u zavisnosti od dostupnosti podataka, da se proverí usaglašenost između propisanog trajanja postupaka i prakse;

<sup>62</sup> ALB: Član 97; XKV: Član 100; MNE: Član 117.

<sup>63</sup> Na primer, vidi OECD (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification (Smanjenje birokratije: Nacionalne strategije za administrativno pojednostavljenje)*, OECD, Pariz, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/cuttingredtapenationalstrategiesforadministrativesimplification.htm>, str. 76-77.

3) da se upoređi trajanje individualnih upravnih postupaka na Zapadnom Balkanu, kao i ovih postupaka sa postupcima u odabranim evropskim zemljama.

S obzirom na prirodu odabranih upravnih postupaka, u analizi je akcenat stavljen na postupke izdavanja građevinske dozvole i ostvarivanja prava na socijalnu pomoć. Maksimalno trajanje postupka kontrole PDV-a obično nije propisano pravnim aktima i može da zavisi od raznih faktora. Analizom je utvrđeno da je u gotovo svim slučajevima trajanje postupka propisano posebnim zakonskim ili podzakonskim aktom, i to u skladu sa opštim uslovima propisanim ZUP-om. Jedini izuzetak u tom smislu je Severna Makedonija, gde dozvoljeno trajanje postupka vezanog za socijalnu pomoć (60 dana) premašuje opšti uslov propisan ZUP-om (30 dana). Međutim, ZUP-om se omogućava odstupanje posebnih propisa u ovom smislu. Ipak, budući da su ova dva analizirana postupka slična po prirodi u različitim upravama, treba pomenuti razlike u njihovom zakonskom trajanju – za građevinsku dozvolu, od 5 dana u Srbiji do 60 dana u Albaniji; a za socijalnu pomoć, od 15 dana u Crnoj Gori do 60 dana u Severnoj Makedoniji. Važno je napomenuti da u Crnoj Gori<sup>64</sup> – usled specifičnosti postupka – zakonski rok za građevinsku dozvolu koji se navodi u ovom dokumentu obuhvata samo proces koji se okončava donošenjem upravnog akta (odobrenja idejnog rešenja). Pored toga, podnosilac zahteva dužan je da pribavi odobrenje glavnog projekta od licenciranog pružaoca usluge.

U Severnoj Makedoniji nema utvrđenog opšteg roka za postupak izdavanja građevinske dozvole, već se primenjuju konkretni rokovi za pojedinačne faze postupka. Budući da u ovim fazama učestvuje više organa, ovakvim pristupom se naglašava individualna odgovornost organa koji u postupanju kasni. Osim toga, celokupno trajanje postupka izdavanja građevinske dozvole u Severnoj Makedoniji takođe zavisi od podnosioca zahteva koji ima na raspolaganju 15 dana da plati naknadu za izdavanje dozvole, nakon što nadležni organ pregleda zahtev i pribavi pozitivno mišljenje drugih nadležnih tela. Zakonski rokovi koji se primenjuju na postupke izdavanja građevinske dozvole u posmatranim državama članicama EU kreću se od jednog meseca (npr. Austrija, Estonija, Portugalija) do dva meseca (Irska, Slovenija) ili 65 dana (Poljska). Rokovi se u nekim zemljama mogu i produžiti (npr. Austrija, Slovenija) kada se radi o složenijim postupcima.

**Tabela 1.7. Zakonski rokovi za okončanje postupka**

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Standard prema ZUP-u
Albanija	60 dana	1 mesec	60 dana
Kosovo	30 dana	45 dana	45 dana
Crna Gora	15 dana (ne odnosi se na celokupan proces)	15 dana ili 30 dana (potrebno sprovesti ispitni postupak), uklj. dostavu; može se produžiti za još 15 dana u skladu sa ZUP-om	30 dana
Severna Makedonija	5+5+2+5=17 dana, ne uključujući vreme predviđeno za plaćanje naknade	60 dana	30 dana
Srbija	5 dana	30 dana	30/60 dana

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju uslovi u pogledu posebnih postupaka, kao i ZUP.

Tokom izrade ovog dokumenta nije bilo moguće doći do sveobuhvatnih podataka o stvarnom trajanju relevantnih postupaka. Međutim, sudeći po informacijama dobijenim od organa na Kosovu, postupci izdavanja građevinske dozvole u 2019. godini trajali su u praksi 91 dan (tri puta duže od zakonskog roka), a u Severnoj Makedoniji 45 dana (što takođe prevazilazi zakonom propisano ukupno trajanje svih koraka u postupku, čak i kad se uračuna vreme predviđeno za plaćanje naknade od strane podnosioca zahteva). Ovaj zaključak potvrđuju i analizirani uzorci rešenja donetih po zahtevima za izdavanje građevinske

<sup>64</sup> Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, Član 87 (6); Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Član 82.

dozvole podnetim u opštini Skoplje, budući da nijedan od četiri analizirana postupka nije bio rešen u zakonskom roku (postupci su trajali od 2 do 5 meseci). Prosečno vreme potrebno za izdavanje građevinske dozvole u Srbiji je 9,8 dana, po informacijama dobijenim od organa uprave. Ovaj period je značajno kraći nego u ostatku regiona, ali i duži od roka predviđenog posebnim propisima. Tokom diskusija u fokus grupi, predstavnici albanskih organa zaduženih za postupanje po zahtevima za izdavanje dozvole za složenije objekte, u kojima odluke donosi kolegijalno telo, takođe su naveli poteškoće u poštovanju zakonskog roka od 60 dana. Ipak, i tu postoje pozitivni primeri, kao što je slučaj sa davanjem saglasnosti na idejno rešenje u postupku izdavanja građevinske dozvole u Crnoj Gori (u kojem se poštuje zakonski rok od 15 dana, sudeći po analiziranim uzorcima).

Zahtevi za socijalnu pomoć u Srbiji obrađuju se u proseku „u roku od nekoliko meseci“, zaključuje se na osnovu informacija dobijenih od organa uprave, iako relevantni zakonski rok iznosi 30 dana. Zakonski rok za okončanje postupka dobijanja socijalne pomoći, u skladu sa posebnim zakonom u Crnoj Gori, obuhvata i vreme potrebno za donošenje rešenja. Nadležni službenici su u razgovorima naveli poteškoće u poštovanju rokova (delom i zbog obaveze da se uključi vreme potrebno za donošenje rešenja).

U skladu sa zakonskim okvirom (ZUP-om i posebnim zakonima) u Albaniji<sup>65</sup> i na Kosovu<sup>66</sup> se svi zahtevi za izdavanje dozvole za gradnju porodične kuće koji se ne reše u zakonskom roku smatraju prećutno odobrenim. Službenici opštine Priština potvrđuju da se pravilo o prećutnoj saglasnosti pokazalo problematičnim u postupku izdavanja građevinske dozvole zbog značajnih kašnjenja u obradi zahteva. Sve veći broj podnosilaca zahteva obaveštava opštinu o nameri da započnu izgradnju bez pribavljanja adekvatne građevinske dozvole (budući da se zahtev smatra prećutno odobrenim). U Albaniji se pravilo prećutnog odobrenja ne primenjuje na složenije građevinske dozvole. Crna Gora, u kojoj se ovo pravilo primenjuje samo ako je izričito predviđeno posebnim propisima, uvela ga je samo kod manje složenih postupaka (npr. registracija privrednih društava, nevladinih organizacija).

### Primena prava na rešavanje zahteva u razumnom roku

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija		✓	Nije primenjivo
Kosovo*		✓	Nije primenjivo
Crna Gora	✓		Nije primenjivo
Severna Makedonija		✓	Nije primenjivo
Srbija			Nije primenjivo

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv“ ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

<sup>65</sup> Zakon 107/2014 o prostornom planiranju i izgradnji, Član 27 (3).

<sup>66</sup> Zakon 04/L-110 o izgradnji, Član 4 (1.6).

## Glavni nalazi

- Rokovi za sprovođenje svih analiziranih postupaka u skladu su sa opštim uslovima ZUP-a, osim kada je u pitanju postupak za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji (čijim ZUP-om je omogućeno odstupanje od rokova u skladu sa posebnim propisima).
- Zakonski propisano trajanje istog postupka u različitim upravama Zapadnog Balkana značajno varira (do 12 puta u slučaju postupka izdavanja građevinske dozvole i do 4 puta kada je u pitanju postupak ostvarivanja prava na socijalnu pomoć).
- Nisu dostupni sveobuhvatni podaci o trajanju svih postupaka, što onemogućava praćenje ovog ključnog elementa delotvornosti postupaka i uvođenje adekvatnih mera u slučaju sistemskih kašnjenja. Postoji više informacija koje ukazuju na to da organi nisu u mogućnosti da dosledno poštuju zakonske rokove.
- Pravilo prećutne saglasnosti uvedeno je u postupku izdavanja građevinske dozvole na Kosovu, kao i kod određenih vrsta građevinskih dozvola u Albaniji (u skladu sa odgovarajućim ZUP-om i posebnim zakonima). Zbog kašnjenja u donošenju relevantnih upravnih akata, primena ovog pravila može dovesti do izgradnje objekata koji ne zadovoljavaju propisane uslove.

## Uslovi u pogledu sadržaja upravnih akata

### Uslovi u pogledu sadržaja upravnih akata u skladu sa ZUP-om

Obavezni osnovni elementi upravnog akta, u skladu sa Članom 41 Povelje o temeljnim pravima, Evropskog kodeksa dobrog ponašanja uprave, Rezolucije (77) 31 Komiteta ministara Saveta Evrope i *Načela javne uprave* podrazumevaju sledeće:

- osnove/razloge za donetu odluku, što uključuje i relevantne činjenice i pravni osnov (obrazloženje);
- informacije o mogućnosti ulaganja žalbe, uključujući i informacije o relevantnim organima i vremenskim rokovima.

Svaki od analiziranih ZUP-ova, pored toga što propisuje obrazloženje kao obavezan deo jednog akta, takođe uređuje i njegov sadržaj. Isto se odnosi i na informisanje građana o njihovom pravu na žalbu<sup>67</sup>. Zakonima je omogućeno da obrazloženje bude u celosti ili delimično izostavljeno u određenim slučajevima, npr. ako je zahtev stranke u potpunosti usvojen, a pritom ne postoji stranka sa suprotstavljenim interesom<sup>68</sup>. Albanskim ZUP-om propisani su dodatni osnovi za izostavljanje obrazloženja, koji obuhvataju kolektivne upravne akte ili ako „organ donese upravni akt u skladu sa praksom koja se prati u rešavanju objektivno istih predmeta”. I Evropski kodeks dobrog ponašanja uprave omogućava izostavljanje obrazloženja i prosto slanje standardnog odgovora ako se slične odluke odnose na veliki broj lica a nije moguće detaljno saopštiti osnove za donetu odluku. Međutim, građanima koji to izričito zatraže službenici treba da naknadno obezbede relevantno obrazloženje. ZUP-ovi Albanije, Kosova i Crne Gore omogućavaju posebnim propisima da predvide i dodatne situacije u kojima se može izostaviti obrazloženje, ali u skladu sa crnogorskim ZUP-om takve situacije mogu isključivo imati za cilj zaštitu javnog interesa

<sup>67</sup> ALB: Članovi 99-100; XKV: Članovi 47-48; MNE: Član 22; MKD: Član 88; SRB: Član 141.

<sup>68</sup> ALB: Član 101 (1), b; XKV: Član 49 (1.2); MNE: Član 23 (1-2) (ne potpuno izostavljanje, već „skraćeno obrazloženje”); MKD: Član 90; SRB: Član 142.

(albanski i kosovski ZUP ne navode takva ograničenja). Ukratko, svi ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu propisuju sledeće ključne uslove koje treba da zadovolje upravni akti u smislu njihovog sadržaja:

- 1) uvodni dio, koji treba da upućuje na zakonski osnov konkretnog upravnog akta;
- 2) obrazloženje donete odluke i samu odluku;
- 3) i opis mogućnosti za ulaganje žalbe (uključujući nadležno telo, rok za žalbu; ako je relevantno, i pojašnjenja o suspenzivnom dejstvu žalbe ili odsustvu istog).

### ***Uslovi u pogledu sadržaja upravnih akata u skladu sa posebnim propisima i praksom***

Svrha analize uslova u pogledu sadržaja upravnih akata je da se na taj način proverí usklađenost posebnih propisa i – po mogućnosti – pronađu primeri upravnih akata koji zadovoljavaju prilično univerzalne uslove propisane ZUP-om. Iz analize jasno sledi da u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, po pravilu, posebni zakoni ne propisuju obavezan sadržaj upravnih akata, već se u tom smislu oslanjaju na opšte odredbe ZUP-a. Jedini izuzetak predstavljaju zakoni kojima se uređuju poreski postupci, uključujući i postupak kontrole PDV-a, kojima se obično propisuju uslovi identični onima iz ZUP-a. Na Kosovu, i naročito u Albaniji (uprava sa najkraćim iskustvom sa ZUP-om), posebni propisi sadrže odredbe kojima se reguliše sadržaj upravnih akata. Obično su ovi uslovi usaglašeni sa odgovarajućim ZUP-om, međutim, u njima su primećena i određena neusaglašena rešenja. U albanskom postupku izdavanja građevinske dozvole<sup>69</sup> i ostvarivanja prava na socijalnu pomoć<sup>70</sup>, ne postoji obaveza da se u upravnom aktu preciziraju mogućnosti vezane za ulaganje žalbe. Navođenje zakonskog osnova nije obavezno u aktima o građevinskoj dozvoli u Albaniji, kao ni u albanskim<sup>71</sup> i kosovskim<sup>72</sup> rešenjima o kontroli PDV-a. Osim toga, rešenja o kontroli PDV-a na Kosovu moraju da sadrže samo „kratko objašnjenje izvršene ocene”, ali ne i celokupno obrazloženje donete odluke koje je obično osnova za nalaganje plaćanja dodatnog iznosa poreza.

Povremeno, čak i kada bliži uslovi u vezi sa sadržajem nisu izričito predviđeni posebnim propisima, oni se još uvek slede u praksi (npr. u rešenjima o kontroli PDV-a u Albaniji i Severnoj Makedoniji navodi se njihov pravni osnov). Kao opšte pravilo, stvarna praksa usaglašena je sa utvrđenim uslovima (bilo ZUP-om ili posebnim propisom). Jedini izuzeci odnose se na rešenja o kontroli PDV-a u Albaniji, koja ne sadrže sve potrebne informacije o mogućnostima žalbe. Pored toga, neka od analiziranih rešenja o socijalnoj pomoći sa Kosova upućuju na rokove za žalbu koji se razlikuju od onih predviđenih posebnim propisom (ali koji bi bili usklađeni sa dužim rokovima propisanim ZUP-om). Takve nedoslednosti u formulisanju upravnih akata mogu stvoriti zabunu i u praksi dovesti do gubitka prava na žalbu ako učesnici odluče da prate duži rok za ulaganje žalbe, a organ za žalbe poštuje kraći rok predviđen posebnim zakonima. Ostale neusklađenosti između uslova i prakse odnose se na nedostatak objašnjenja o suspenzivnom dejstvu žalbe u postupcima, ako je to relevantno (npr. postupak za izdavanje građevinske dozvole na Kosovu i u Severnoj Makedoniji. Vidi takođe potpoglavlje u nastavku o „Prihvatljivosti žalbi na procesne odluke i posledice žalbe”).

Ovaj nalaz – o tome da je praksa obično usaglašena sa utvrđenim pravilima – naglašava potrebu za postojanjem jasnih pravila u pogledu sadržaja upravnih akata koja su usklađena sa evropskim standardima. Ova pravila se mogu propisati ZUP-om, i ne moraju se ponavljati ili biti slična pravilima u posebnim propisima. Zadovoljenje ovih uslova ne zavisi od toga kojim pravnim aktom je propisan konkretan uslov – ZUP-om ili posebnim propisom. Međutim, važno je da posebni propisi ne predviđaju

<sup>69</sup> Odluka Saveta ministara br. 408 od 13. maja 2015 „o usvajanju Uredbe o prostornom uređenju.”

<sup>70</sup> Odluka Saveta ministara br. 597 od 4. septembra 2019.

<sup>71</sup> Zakon 9920 od 19. maja 2008 „o poreskim postupcima u Republici Albaniji”, Član 69.

<sup>72</sup> Zakon o poreskoj administraciji i postupcima, Član 22 (2).

uslove koji se razlikuju od odredaba ZUP-a u pogledu ovih univerzalnih osnovnih uslova (u vezi sa sadržajem o zakonskom osnovu, obrazloženju i pravnoj pouci).

**Tabela 1.8. Usaglašenost posebnih propisa i uzoraka rešenja sa uslovima iz ZUP-a**

Uprava	Postupak	Upućivanje na zakonski osnov	Obrazloženje	Mogućnost žalbe
Albanija	Građevinska dozvola	Nije obavezno, prisutno u uzorku	Obavezno kod negativnih odluka, prisutno u uzorku	Nije obavezno, prisutno upućivanje na ZUP
	Socijalna pomoć	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	<b>Nije obavezno, nije prisutno u uzorku</b>
	Kontrola PDV-a	Nije obavezno, ali prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	<b>Obavezno, ali bez informacija o žalbenom organu u uzorku</b>
Kosovo	Građevinska dozvola	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku
	Socijalna pomoć	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	<b>Obavezno, ali u nekim uzorcima navode se žalbeni rokovi drugačiji od rokova predviđenih posebnim propisima</b>
	Kontrola PDV-a	Nije obavezno, prisutno u uzorku rešenja žalbenog organa	Obavezno je samo „kratko objašnjenje izvršene ocene“, prisutno u uzorku rešenja žalbenog organa	Obavezno, prisutno u uzorku rešenja žalbenog organa
Crna Gora	Građevinska dozvola	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Socijalna pomoć	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Kontrola PDV-a	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku
Severna Makedonija	Građevinska dozvola	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Socijalna pomoć	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Kontrola PDV-a	Nije obavezno, ali prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	Required and included in sample
Srbija	Građevinska dozvola	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Socijalna pomoć	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku	Nije uređeno, prisutno u uzorku
	Kontrola PDV-a	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku	Obavezno i prisutno u uzorku

Napomena: „Nije obavezno” znači da posebni propisi ne sadrže ovaj konkretan uslov (pri čemu drugi uslovi mogu biti propisani); „nije uređeno” znači da posebni propisi uopšte ne sadrže uslove u pogledu sadržaja upravnog akta, što obično znači da se primenjuju uslovi iz ZUP-a (a svi ZUP-ovi propisuju prethodno navedeni obavezan sadržaj).

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju uslovi u pogledu posebnih postupaka, kao i ZUP-ovi, uzorci upravnih akata.

Glavni nedostaci sadržaja upravnih akata spomenuti u diskusijama fokus grupa sa službenicima uprava na Zapadnom Balkanu i predstavnicima žalbenih organa, kao i sudijama, odnose se na neadekvatno utvrđivanje činjeničnog stanja i nedostatak obrazloženja za primenu navedenih zakonskih odredaba na konkretne okolnosti. Takvi nedostaci ne ukazuju na probleme u ZUP-u ili posebnom propisu, ali se mogu rešiti sistematskim i ciljanim radom na razvoju kapaciteta.

Dodatni pokazatelj važnosti ZUP-a za pravni okvir uprave i opštu svest o primenjivosti ovog zakona na sve upravne postupke je da li upravni akti upućuju na ZUP kao deo relevantne pravne osnove. Na osnovu analiziranih uzoraka, može se reći da je to slučaj kod većine uprava i postupaka. Jedini izuzeci koji ne upućuju na ZUP odnose se na analizirane uzorke iz sva tri postupka u Albaniji i Severnoj Makedoniji.

## Poštovanje pravila u pogledu obaveznih elemenata upravnih akata

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓		
Kosovo*	✓		✓
Crna Gora	✓	✓	✓
Severna Makedonija	✓	✓	✓
Srbija	✓	✓	✓

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja.

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA

## Glavni nalazi

- Posebni propisi u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji ili ne uređuju sadržaj upravnih akata i oslanjaju se na uslove propisane ZUP-om, ili regulišu ovu oblast u skladu sa ZUP-om.
- Kosovski i albanski posebni propisi obično predviđaju ove uslove, ali ne sasvim u skladu sa ZUP-om (u Albaniji ne postoji obaveza da upravni akti koji se odnose na socijalnu pomoć i građevinsku dozvolu sadrže informacije o mogućnosti ulaganja žalbe, a na Kosovu iz sadržaja upravnih akata u vezi sa kontrolom PDV-a mogu biti izostavljene informacije o zakonskom osnovu).
- U praksi, analizirani uzorci upravnih akata obično sadrže glavne komponente, u skladu sa ZUP-om ili posebnim propisom. Jedini izuzeci javljaju se kod upravnih akata u postupcima za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć i postupcima kontrole PDV-a u Albaniji (iz kojih je pravna pouka delimično ili sasvim izostavljena), te upravnim aktima u postupcima za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć na Kosovu (u kojima su navedeni žalbeni rokovi koji su drugačiji od rokova u posebnim propisima).
- Glavni nedostaci vezani za sadržaj upravnih akata, po mišljenju predstavnika žalbenih organa i sudija, odnose se na neadekvatno utvrđivanje činjeničnog stanja i njegovo povezivanje sa relevantnim odedbama zakonskog okvira.

## Delegiranje odlučivanja u organima uprave

### **Delegiranje odlučivanja u skladu sa ZUP-om**

Delegiranje odlučivanja obično nije izričito propisano kao jedno od glavnih načela dobrog ponašanja uprave u relevantnim evropskim kodeksima i poveljama. Ono se odnosi na interno funkcionisanje uprave, a ne direktno na prava građana. Koncept koji stoji iza delegiranja odlučivanja je to da ne mora uvek biti rukovodilac konkretne institucije onaj koji donosi (tj. potpisuje) rešenja u pojedinačnim upravnim postupcima. Umesto toga, to može biti službenik koji je vodio postupak ili njegov direktni nadređeni (npr. rukovodilac sektora). Pravi nivo delegiranja odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka je tako



povezan sa višim nivoom efikasnosti i delotvornosti jedne organizacije<sup>73</sup>. Delegiranje ovlašćenja na odgovarajućem nivou stoga može da doprinese efikasnom i delotvornom funkcionisanju uprave prilikom postupanja u upravnim stvarima. Promovisanje delegiranja odlučivanja takođe je navedeno kao jedan od ciljeva ili novina uvedenih novim ZUP-ovima<sup>74</sup>, što opravdava sagledavanje primene ovog koncepta u sklopu komparativne analize sprovođenja ZUP-ova.

Da bi se omogućila efikasna i fleksibilna organizacija rada, gotovo svim ZUP-ovima dozvoljava se delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka adekvatnom nivou u nadležnoj instituciji. U Severnoj Makedoniji, delegiranje je čak izdignuto do nivoa opšteg načela<sup>75</sup>. Jedini izuzetak u tom smislu je albanski ZUP, u skladu sa kojim se internim aktima može dalje delegirati ovlašćenje za vođenje postupka, dok ovlašćenje za donošenje odluka i potpisivanje upravnih akata jedino može da proistekne iz zakonskih ili podzakonskih akata<sup>76</sup>. U drugim upravama službenik ovlašćen za donošenje odluka može da se odredi aktima o unutrašnjoj organizaciji organa ili to može učiniti rukovodilac organa<sup>77</sup>. Čini se da akti o unutrašnjoj organizaciji predstavljaju poželjnije sredstvo za delegiranje u odnosu na *ad hoc* odluke rukovodilaca organa, što omogućava da se delegiranju ovlašćenja pristupi na sistematski način, umesto putem pojedinačnih odluka. U aktima o unutrašnjoj organizaciji delegiranje ovlašćenja bi uvek bilo povezano sa konkretnim radnim mestom, a ne konkretnim licem. Na kraju, *ad hoc* odluke se lakše mogu ukinuti, npr. ako ovlašćeni službenik ne sledi uputstva sa viših instanci, čime se svrha delegiranja u praksi može obesmisлити. *Ad hoc* odluke o delegiranju odlučivanja ne moraju uvek biti javno dostupne, što je, u skladu sa ZUP-ovima u Albaniji, na Kosovu i u Srbiji, jedna od ključnih obaveza<sup>78</sup>.

### **Delegiranje odlučivanja u skladu sa posebnim propisima i praksom**

Uprkos donošenju ZUP-a koji u većini uprava na Zapadnom Balkanu propisuje prenos ovlašćenja za odlučivanje sa rukovodioca institucije na druge službenike, u praksi je delegiranje odlučivanja i dalje pre izuzetak nego pravilo. Jedino je u postupku izdavanja građevinske dozvole na Kosovu<sup>79</sup>, u Crnoj Gori i Srbiji, kod rešenja o kontroli PDV-a u Crnoj Gori, te u postupcima ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji rukovodilac nadležne institucije (opštine, regionalne socijalne službe / centra za socijalni rad, regionalne poreske kancelarije) oslobođen dužnosti potpisivanja pojedinačnih upravnih akata. U svim drugim postupcima rukovodilac institucije i dalje potpisuje rešenja, čak iako je – prilično logično – postupak vodio drugi službenik.

<sup>73</sup> Klaas, K., L. Marcinkowski i M. Lazarević (2018), "Managerial accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives" (*Odgovornost rukovodilaca na Zapadnom Balkanu: Komparativna analiza prepreka i šansi pred višim rukovodiocima u ostvarivanju ciljeva javnih politika*), SIGMA Dokumenti, br. 58, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/88be2112-en>, str. 34.

<sup>74</sup> U skladu sa obrazloženjima zakona Crne Gore i Severne Makedonije.

<sup>75</sup> Član 13.

<sup>76</sup> Član 43 (3) i (4).

<sup>77</sup> XKV: Članovi 26-27; MNE: Član 46; MKD: Član 24; SRB: Član 39.

<sup>78</sup> ALB: Član 43 (2); XKV: Član 26 (2); SRB: Član 39 (4).

<sup>79</sup> Iako je činjenica o postojanju delegiranja odlučivanja sama po sebi pozitivan primer, akt kojim se Direktor za urbanizam ovlašćuje da izdaje građevinske dozvole u Prištini nije javno dostupan, kao što to nalaže kosovski ZUP.



Tabela 1.9. Delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka u odabranim upravnim postupcima

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	Nema delegiranja, odlučuje gradonačelnik	Nema delegiranja, odlučuje regionalni direktor državne socijalne službe	Nema delegiranja, odlučuje direktor regionalne poreske uprave
Kosovo	Delegirano, odlučuje rukovodilac direktorata za urbanizam u Prištini	Nema delegiranja, odlučuje rukovodilac centra za socijalni rad	Nema delegiranja, odlučuje direktor regionalne poreske uprave
Crna Gora	Delegirano, odlučuje glavni gradski arhitekta Podgorice	Nema delegiranja, odlučuje direktor centra za socijalni rad	Delegirano, odlučuje poreski inspektor, lice ovlašćeno da vodi postupak
Severna Makedonija	Nema delegiranja, odlučuje gradonačelnik	Delegirano, odlučuje službenik kojeg ovlasti direktor centra za socijalno staranje	Nema delegiranja, odlučuje direktor regionalne poreske uprave
Srbija	Delegirano, odlučuje rukovodilac sektora za građevinarstvo i komunalne poslove	Nema delegiranja, odlučuje rukovodilac centra za socijalni rad	Nema delegiranja, odlučuje direktor regionalne poreske kancelarije

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju uslovi u pogledu posebnih postupaka, kao i uzorci upravnih akata.

Izazovi u sprovođenju koncepta delegiranja odlučivanja navedeni su u godišnjim izveštajima o sprovođenju ZUP-a Crne Gore<sup>80</sup>. Promovisanje odgovornosti rukovodilaca jedan je od ciljeva crnogorske Strategije reforme javne uprave, ali, sudeći po posljednjem izveštaju o realizaciji ove strategije, 2019. godine formalno delegiranje ovlašćenja i odgovornosti za donošenje odluka rukovodiocima organizacionih jedinica bilo je prisutno u 12% ministarstava, dok je 2016. godine (pre stupanja na snagu ZUP-a) ta praksa postojala u 22% ministarstava<sup>81</sup>. Stanje se u tom pogledu pogoršalo i u Albaniji, zaključuje se u *Monitoring izveštaju* programa SIGMA za 2019. godinu<sup>82</sup>. Jedan od razloga za ograničeno delegiranje odlučivanja pomenuto u diskusijama fokus grupa u Crnoj Gori odnosio se na nedovoljnu usaglašenost propisa kojima se reguliše ova oblast, najpre Zakona o sprečavanju korupcije. U skladu sa članom 102 ovog zakona, rukovodilac organa može se kazniti novčanom kaznom u iznosu do 2 000 evra za brojne presteupe, uključujući i situacije u kojima podređeni službenik konkretnog organa donese odluku na osnovu privatnog interesa a rukovodilac takvu odluku ne ukine. U takvim okolnostima, bezbednije je i potencijalno jeftinije za rukovodioca organa da zadrži svoje ovlašćenje za donošenje odluka.

### Primena delegiranja odlučivanja

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija			
Kosovo*	✓		
Crna Gora	✓		✓
Severna Makedonija		✓	
Srbija	✓		

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja.

<sup>80</sup> Vidi str. 36 izveštaja za 2019. godinu, dostupno na:

[https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc).

<sup>81</sup> Vidi str. 24 izveštaja: <https://srju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=408836&rType=2>.

<sup>82</sup> Vidi str. 28 izveštaja: <http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Albania.pdf>. Vrednost pod-indikatora „Delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka u ministarstvima” opala je sa 1/4 u 2017. na 0/4 tokom 2019. godine

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA

## Glavni nalazi

- Uprkos naglasku na delegiranju ovlašćenja za odlučivanje u gotovo svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu, ono u praksi postoji samo u postupku izdavanja građevinske dozvole na Kosovu, u Crnoj Gori i Srbiji, postupku kontrole PDV-a u Crnoj Gori, te u postupku za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji.
- U svim ostalim postupcima rukovodilac nadležnog organa formalno odlučuje (tj. potpisuje upravne akte), čak i kada je celokupan postupak vodio drugi službenik.
- Izazovi u pogledu delegiranja odlučivanja na ministarskom nivou generalno, uključujući i izazove u drugim upravnim postupcima, evidentni su i u drugim izvorima, npr. izveštajima o sprovođenju strategija reforme javne uprave.

## Ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti

### **Ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti u skladu sa ZUP-om**

U skladu sa Načelima javne uprave, procesna pravila kojima se reguliše menjanje, suspenzija i ukidanje upravnih akata treba da garantuju pravičnu ravnotežu između interesa javnosti i legitimnih očekivanja pojedinca. U prošlosti je upravno pravo na celoj teritoriji Zapadnog Balkana davalo prednost zakonitosti i zaštiti interesa javnosti u odnosu na pravnu sigurnost za stranke u postupku. Tako su upravna tela imala na raspolaganju brojne mogućnosti da izmene, ukinu ili ponište prethodno doneta rešenja, bez obzira na volju stranaka, pravosnažnost rešenja, a u nekim slučajevima, čak i bez obzira na njihovu zakonitost. Prekomeran broj loše definisanih mogućnosti za *ex officio* intervencije („vanredni pravni lekovi” u jugoslovenskoj pravnoj tradiciji), kojim se ograničavala pravna sigurnost, tako je prepoznat kao važan problem prethodnih ZUP-ova u regionu<sup>83</sup>.

Ispravljanje ove situacije bilo je u fokusu novih ZUP-ova, i tu jeste zabeležen određeni napredak. U gotovo svim ZUP-ovima, ovi pravni instrumenti više nisu kategorizovani kao „pravni lekovi”, pored toga što im se broj značajno smanjio<sup>84</sup>. U svim analiziranim sistemima, *ex officio* intervencije u vezi sa postojećim upravnim aktima sklapaju se u obliku redovnih upravnih rešenja. Stoga se na njih primenjuju pravni lekovi, kao i na sva druga rešenja koja donese konkretni organ, bilo u vezi sa žalbom ili u upravnom sporu (u slučaju drugostepenih tela). U Severnoj Makedoniji i Srbiji, to je čak propisano u jednoj eksplicitno definisanoj odredbi. Budući da u svim sistemima postoji pravo žalbe i pravo na sudsku reviziju, pravna zaštita od *ex officio* intervencija može se smatrati adekvatnom. Većina analiziranih zakona<sup>85</sup> pravi razliku

<sup>83</sup> Za detaljnu analizu i preporuke vidi: *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans (Pravni lekovi u upravnim postupcima na Zapadnom Balkanu)*, ReSPA (Regionalna škola javne uprave), Danilovgrad, Republika Crna Gora, 2016, str. 111-132.

<sup>84</sup> Izuzeci su Kosovo i Severna Makedonija, gde se vraćanje na ponovni postupak i dalje smatra vanrednim pravnim lekom. XKV: Član 124 (4); MKD: Član 104 (2).

<sup>85</sup> ALB: Članovi 109, 113; XKV: Članovi 52-57; MNE: Član 140; SRB: Članovi 183-184. MKD ne pravi razliku između poništavanja/ukidanja zakonitih i nezakonitih akata: Članovi 122-124.

između osnova za poništavanje i ukidanje zakonitih i nezakonitih rešenja, iako pritom koriste različitu nomenklaturu i sistematiku.

Po pravilu, osnovi za poništenje ili ukidanje **zakonitih** upravnih rešenja po službenoj dužnosti strogo su ograničeni, na primer, ako stranka nije ispunila svoju obavezu, radi otklanjanja teške opasnosti po život ili javnu bezbednost ili na zahtev stranke. Primer za to je ZUP Srbije, koji ograničava razloge za poništavanje ili ukidanje na vanredne okolnosti (npr. da bi se otklonila teška i neposredna opasnost po život i zdravlje i javnu bezbednost, javni mir i javni poredak) ili na volju stranaka<sup>86</sup>. Jedino veće odstupanje od ovog trenda javlja se kod ZUP-a Kosova, koji dozvoljava ukidanje zakonitih rešenja „zbog promene činjeničnog ili pravnog stanja ili okolnosti ili zbog drugih razloga propisanih zakonom”<sup>87</sup>. Ovo rešenje ne samo da nije u skladu sa konceptom konačnosti, već je i sasvim otvoreno za tumačenje, čime se potencijalno ostavlja prostora za proširenje ovih razloga drugim zakonima. Zakoni propisuju refundaciju isplata i doprinosa, što uključuje i naknadu štete, u slučaju ukidanja ili poništavanja zakonitog upravnog akta. Ograničavanje opcija za *ex officio* ponavljanje postupka kod zakonitih rešenja takođe je bio jedan od konkretnih ciljeva novih zakona.

Osnovi za poništavanje **nezakonitog** upravnog akta su širi, posebno u Albaniji i na Kosovu, što uključuje svaku nepravilnost postupka i forme. U analiziranim zakonima stoji da organ uprave odlučuje po svom nahođenju da li da nezakoniti akt poništi ili ukine (tj. radnja nije automatska), ali tu nema mnogo smernica za upravu o tome kako da se po nahođenju odredi u tim stvarima (npr. da samo nepravilnosti postupka i forme koje značajno utiču na odluku treba da rezultiraju poništavanjem<sup>88</sup>). ZUP Severne Makedonije ne pravi razliku između ukidanja zakonitog i nezakonitog akta, ali istovremeno predstavlja najrestriktivniji i metodološki najdosledniji od svih analiziranih zakona u propisivanju razloga za ukidanje.

Svi analizirani sistemi zadržavaju koncept „**apsolutne ništavosti**” upravnog akta, sličnog nemačkom konceptu *Nichtigkeit* (doduše pod različitim imenom), što znači da je akt opterećen tako ozbiljnim zakonskim nepravilnostima da ga u suštini treba smatrati nepostojećim<sup>89</sup>. Međutim, odstupajući od striktno ograničenog i precizno definisanog prvobitnog koncepta, većina<sup>90</sup> zakona sadrži ili široko definisane ili brojne osnove za ništavost upravnog akta, čime se razblažava apsolutna priroda ovog instituta, vjerovatno u nastojanju da se nadomesti širok opseg prethodnih „vanrednih pravnih lekova”. Iako je većinom zakona precizirano da je spisak ovih osnova konačan, albanski ZUP dozvoljava drugim zakonima da propišu dodatne osnove. Vremenski rokovi za poništavanje ili ukidanje rešenja značajno variraju, što delom zavisi od prirode zakonskog nedostatka zbog kojeg dolazi do ove intervencije. Ovaj opseg se kreće od 30 dana do neograničenog perioda u slučaju „apsolutno ništavih” akata.

Generalno govoreći, novim ZUP-ovima uvodi se pristup koji je restriktivniji od pristupa njihovih prethodnika kada su u pitanju ponavljanje postupka po službenoj dužnosti, poništavanje i ukidanje upravnih akata. Međutim, budući da su ovim zakonima istovremeno značajno prošireni osnovi za poništavanje rešenja, a posebnim zakonima dat prostor za dodatno regulisanje osnova i procedure za ponavljanje postupka ili poništavanje rešenja<sup>91</sup>, uticaj ovih reformi može se analizirati samo na nivou posebnih propisa i procedura.

<sup>86</sup> MKD: Član 122-123; SRB: Član 184.

<sup>87</sup> Član 57/1.

<sup>88</sup> Vidi nemački Zakon o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), Član 46.

<sup>89</sup> ALB: Član 108; XKV: Član 54; MNE: Član 139; MKD: Član 124; SRB: Član 183.

<sup>90</sup> Izuzev MKD: Član 124.

<sup>91</sup> ALB: Član 108 (1) ç 113 (1); XKV: Član 53 (1); SRB: Član 184 (1) 3.

### **Ravnoteža između pravne sigurnosti i zakonitosti u skladu sa posebnim propisima**

Tri analizirana upravna postupka razlikuju se neznatno po prirodi za svrhe utvrđivanja prave ravnoteže između zakonitosti i pravne sigurnosti, kao i u pogledu potrebe za ponavljanjem postupka. Kod postupka izdavanja građevinske dozvole i postupka kontrole PDV-a, činjenično stanje obično ne bi trebalo da se značajno promeni protokom vremena, što bi opravdalo često ponavljanje upravnih postupaka (osim ako uprava nije bila u saznanju o određenim činjenicama u predmetu u momentu odlučivanja). Kada se podnosiocu odobri građevinska dozvola, njegovo legitimno očekivanje je da ista neće biti ukinuta (osim ako podnosilac ne ispuni određene poznate obaveze). Troškovi koji idu uz ovakvu nesigurnost bi u suprotnom imali odvrćajući efekat na investitore i usporili privredni rast. Međutim, osnovi za priznavanje prava na socijalnu pomoć podložni su čestim promenama (npr. materijalna situacija podnosioca zahteva može da se unapredi ili se isti može zaposliti), što može da dovede do legitimne potrebe da se ponovo razmotri prethodno doneta odluka.

Generalno gledano, propisi kojima se uređuju pojedinačni upravni postupci kao i praksa, odražavaju specifičnosti ovih faktora. Odgovori dobijeni od predstavnika organa ukazuju na to da se ponovno pokretanje okončanih upravnih postupaka najčešće dešava kod postupaka vezanih za socijalnu pomoć, zbog promenjenog činjeničnog stanja. Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije<sup>92</sup> pošao je korak dalje, propisujući da drugostepeni organ ima široko pravo „revizije“ (čime rešenje može biti ukinuto ili poništeno), koje ne proizilazi iz ZUP-a i koje se čini prilično nejasno formulisanim (tj. nije vezano za izmenjeno činjenično stanje). Tokom izrade ove analize nisu dostavljene informacije o stvarnoj praksi u ovom pogledu. Kod drugih postupaka, osnovi za ponavljanje postupka su ograničeni. Na primer, rešenja koja se donose u postupku kontrole PDV-a u Severnoj Makedoniji mogu se izmeniti ili ukinuti samo ako je zadovoljeno svih pet jasno formulisanih uslova (uključujući i saglasnost poreskog obveznika)<sup>93</sup>. Posebnim propisima takođe nije ograničena pravna zaštita od rešenja donetih nakon ponavljanja postupka – na sva ova rešenja može se uložiti žalba upravi i/ili pokrenuti postupak sudske revizije.

Prema informacijama dobijenim od crnogorske Poreske uprave, odredbe novog ZUP-a stvorile su prepreke u njihovom radu, jer je ponavljanje postupka sada moguće samo na zahtev stranke. Istovremeno, moguće je da se pojave novi dokazi koji nalažu ponovnu procenu prethodno utvrđene poreske obaveze, što se, u skladu sa novim ZUP-om, čini nemogućim. Ipak, ukoliko usled novih dokaza postane očigledno da je poreski obveznik izostavio određene informacije i naveo upravu na pogrešan zaključak, trebalo bi da je moguće da se takav upravni akt ukine kao nezakonit u skladu sa članom 140 ZUP-a. Činjenica da se na ove probleme ukazuje u razgovoru koji se vodi više od tri godine nakon stupanja na snagu novog ZUP-a ukazuje na potrebu za dodatnim radom na jačanju kapaciteta i debatama na ovu temu, u kojima bi učestvovali autori ZUP-a i organi koji sprovode upravne postupke.

### **Poštovanje obaveze izbegavanja preteranog broja opcija za ponavljanje postupka**

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓	✓	✓
Kosovo*	✓	✓	✓
Crna Gora	✓	✓	✓
Severna Makedonija	✓	✓	✓
Srbija	✓		✓

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja.

<sup>92</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, Član 104.

<sup>93</sup> Zakon o poreskom postupku, Član 82 (2).

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

## Glavni nalazi

- Opcije za ponavljanje okončanih upravnih postupaka kod analiziranih postupaka obično su usklađene sa relevantnim odredbama ZUP-a.
- Jedino u slučaju postupka ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Srbiji drugostepeni organ ima široka prava revizije prvostepenog rešenja nakon provera koje se mogu sprovesti po službenoj dužnosti, dok osnovi za pokretanje provere nisu regulisani.
- Ipak, u svim postupcima upravni akti doneti u ponovljenom postupku podležu istoj pravnoj zaštiti kao i bilo koji drugi upravni akt.

## Funkcionisanje žalbenog procesa

Pravo na žalbu – bilo višem organu uprave ili sudu – čini važan preduslov za svaki delotvoran upravni proces<sup>94</sup>. Značaj brzog pristupa žalbenom postupku i brzog odlučivanja po žalbi za svrhu obezbeđenja integriteta uprave i promovisanja rasta preduzeća naglašeno je u Preporuci organizacije OECD o regulatornoj politici i rukovođenju<sup>95</sup>. Svi ZUP-ovi obezbeđuju pravo žalbe pred višim organom uprave<sup>96</sup>. Delotvornost prava na žalbu zavisi od brojnih elemenata zakonskog okvira, kao i od stvarne prakse. U sklopu ove analize sagledavani su sledeći ključni elementi: 1) rok za izjavljivanje žalbe i načela koja se primenjuju u računanju ovog roka; 2) prihvatljivost žalbi na procesne odluke i posledice žalbe; 3) uticaj procesnih grešaka na žalbeni proces; 4) nadležnost drugostepenog organa; i 5) maksimalno trajanje žalbenog procesa.

### **Rok za izjavljivanje žalbe i načela koja se primenjuju u računanju ovog roka, u skladu sa ZUP-om**

Jedan od preduslova za ostvarenje delotvornog prava na žalbu je propisivanje adekvatnog vremenskog perioda tokom kojeg se može izjaviti žalba, nakon što se primalac upravnog akta upoznao sa sadržajem istog. Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisano je da je momenat od kojeg se počinje računati rok za izjavljivanje žalbe momenat formalnog obaveštavanja<sup>97</sup>. Rok u Albaniji i na Kosovu (gde su takođe i rokovi u kojima uprava mora sprovesti postupak neznatno duži) je 30 dana od obaveštenja, dok u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji taj rok iznosi 15 dana. ZUP-ovi u ove tri uprave dozvoljavaju posebnim propisima da predvide drugačije rokove, ali – u kombinaciji sa opštim načelom o tome da posebni zakoni ne smeju da umanjuju nivo zaštite stranaka, kao što je izričito propisano zakonom Severne Makedonije – ovi rokovi ne treba da budu kraći od onog u relevantnom ZUP-u. Žalbeni rokovi na Zapadnom Balkanu generalno su usaglašeni sa rokovima u državama članicama EU – rok za izjavljivanje žalbe u upravnom

<sup>94</sup> Preporuka SE (2007)7, Član 22.

<sup>95</sup> OECD (2012), *Preporuka Saveta o regulatornoj politici i rukovođenju*, OECD, Pariz, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.

<sup>96</sup> ALB: Član 130; XKV: Član 125; MNE: Član 119; MKD: Član 105; SRB: Član 151.

<sup>97</sup> ALB: Član 132 (1); XKV: Član 127; MNE: Član 121 (4); MKD: Član 106 (1); SRB: Član 153 (1).

postupku iznosi 2 sedmice u Danskoj i Poljskoj, 15 dana u Portugaliji, 30 dana u Estoniji i 6 sedmica u Holandiji.

Adekvatnost roka za žalbu takođe zavisi od toga kako se utvrđuje činjenica i tačan momenat obaveštavanja o upravnom aktu. U svim ZUP-ovima navode se detaljni opisi različitih mogućnosti obaveštavanja stranaka o postupku i dostavljanju dokumentacije strankama, što obuhvata i ličnu dostavu, dostavu preko treće strane (npr. rođaka), dostavu poštom (redovnom i preporučenom), javnim obaveštenjem i elektronskim sredstvima<sup>98</sup>. Zakoni propisuju opšte uslove u pogledu vremenskih okvira u kojima se dokumentacija može dostavljati lično (npr. radni dani, ne tokom noći) i kada se može smatrati da su zainteresovane strane obavestene ukoliko lična dostava nije moguća. U Albaniji i na Kosovu čak se stiče utisak da se zakonima i prekomerno uređuju određeni aspekti, time što se propisuju pravila o tome kako utvrditi momenat u kojem dokumentaciju poslatu preporučenom poštom treba smatrati dostavljenom (pri čemu slanje preporučenom poštom treba da omogući utvrđivanje stvarnog momenta dostave bez ikakvih dodatnih pravila ili tumačenja). ZUP-ovi Crne Gore i Srbije eksplicitno propisuju da lična dostava u slučaju roka koji se ne može produžavati (npr. rok za izjavljivanje žalbe) zavisi od tačnog momenta dostavljanja<sup>99</sup>. To treba da znači da se, po pravilu, konačni upravni aktovi dostavljaju lično ili preporučenom poštom. Svi ZUP-ovi dozvoljavaju učesniku da osporava činjenicu ili momenat dostave koji je prvobitno utvrdila uprava.

### **Rok za izjavljivanje žalbe i računanje ovog roka, u skladu sa posebnim propisima**

U skladu sa ZUP-ovima Zapadnog Balkana, posebnim propisima se mogu utvrditi drugačiji rokovi za izjavljivanje žalbe (u odnosu na rokove iz ZUP-a), ali se njima ne sme umanjiti nivo zaštite stranaka, odnosno, ti drugačiji rokovi ne smeju biti kraći.

**Tabela 1.10. Rokovi za ulaganje žalbe u analiziranim vrstama postupaka**

Uprava	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	Nije uređeno, u primeni rok od 30 dana iz ZUP-a	20 dana u odnosu na 30 dana u ZUP-u	30 dana (isto kao ZUP)
Kosovo	30 dana (upućivanje na ZUP)	5 dana u odnosu na 30 dana u ZUP-u	30 dana (isto kao ZUP)
Crna Gora	Nije uređeno, u primeni rok od 15 dana iz ZUP-a	Nije uređeno, u primeni rok od 15 dana iz ZUP-a	Nije uređeno, u primeni rok od 15 dana iz ZUP-a
Severna Makedonija	15 dana (isto kao ZUP)	15 dana (isto kao ZUP)	Nema žalbe u upravi, 30 dana za izjavljivanje žalbe sudu
Srbija	8 dana u odnosu na 15 dana u ZUP-u	Nije uređeno, u primeni rok od 15 dana iz ZUP-a	15 dana (isto kao ZUP)

Izvor: Zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju uslovi u pogledu pojedinačnih postupaka

Kao što je očigledno, posebnim propisima se obično predviđaju isti rokovi za izjavljivanje žalbe kao i rokovi propisani ZUP-om, ili se njima ne uređuje ovo pitanje, pa se u tom slučaju primenjuje ZUP. Međutim, postoje tri značajna izuzetka kojima se propisuju rokovi za žalbu koji su kraći od onih u ZUP-u: postupak ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Albaniji<sup>100</sup> i na Kosovu<sup>101</sup>, te postupak izdavanja građevinske dozvole u Srbiji<sup>102</sup>. U sva tri slučaja se postojanje delotvornog prava žalbe – u skladu sa ZUP-om – na taj

<sup>98</sup> ALB: Član 155-163; XKV: Član 108-123; MNE: Član 70-87; MKD: Član 69-86; SRB: Član 66-78.

<sup>99</sup> MNE: Član 84 (1); SRB: Član 75 (1).

<sup>100</sup> Zakon 57/2019 o socijalnoj pomoći, Član 29.

<sup>101</sup> Zakon o šemi socijalne pomoći (izmenjen i dopunjen Zakonom br.04/L-096 o izmenama i dopunama Zakona o šemi socijalne pomoći), Član 11.

<sup>102</sup> Pravilnik o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem, Član 22 (1).

način podriva posebnim propisima i praksom. Postupak vezan za socijalnu pomoć na Kosovu zahteva posebnu pažnju, budući da se odgovarajućim posebnim propisom predviđa obavezni žalbeni proces u upravi koji podrazumeva dva koraka, a stranci u postupku se pritom daje samo 5 dana da podnese prvi žalbeni zahtev rukovodiocu Šeme socijalne pomoći (u odnosu na rok za žalbu od 30 dana iz ZUP-a). Nakon ove revizije, podnosilac se žalbom može obratiti Komisiji za žalbe Ministarstva rada i socijalne zaštite u roku od 15 dana od prijema odluke prvostepenog žalbenog organa. Međutim, ako se žalbeni zahtev prvostepenom organu ne uputi u roku od 5 dana, stranka ne može da se obrati drugostepenom žalbenom telu u upravi, a upravni akt postaje konačan. Sličan žalbeni proces koji podrazumeva dva koraka primenjuje se u albanskom postupku za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć, s tim što su rokovi za žalbu nešto duži (20 dana, što je opet kraće od roka propisanog ZUP-om). Osim toga, neka od analiziranih rešenja o socijalnoj pomoći na Kosovu takođe upućuju na rok od 30 dana za prvostepene žalbe, ali se to ne radi dosledno (u nekim rešenjima stoji rok od 5 dana). Prema tome, praksa je u ovom pogledu nedosledna i neusaglašena kako sa posebnim propisima, tako i sa ZUP-om.

Rokovi za izjavljivanje žalbe računaju se od dana obaveštavanja podnosioca zahteva o donetoj odluci, ili dana dostave rešenja učesniku u postupku. Po informacijama dobijenim od predstavnika organa, čak i u albanskim<sup>103</sup> i kosovskim<sup>104</sup> postupcima kontrole PDV-a, uređenim donekle dvosmislenim posebnim propisima u pogledu vrste metode dostave ili momenta od kojeg počinje da teče rok (datum rešenja ili procena dana dostave rešenja), u praksi se rokovi računaju od stvarnog dostavljanja, što se obično radi lično ili preporučenom poštom.

### Ostvarivanje prava na dovoljno vremena za izjavljivanje žalbe

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓		✓
Kosovo*	✓		✓
Crna Gora	✓	✓	✓
Severna Makedonija	✓	✓	Nije primenjivo
Srbija		✓	✓

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv” ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

<sup>103</sup> Zakon o poreskom postupku, Član 106 (3).

<sup>104</sup> Administrativno uputstvo za sprovođenje Zakona o poreskoj administraciji i postupcima, Član 44 (6).



Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

## Glavni nalazi

- Rokovi za izjavljivanje žalbe u analiziranim postupcima obično su usaglašeni sa relevantnim ZUP-om.
- Međutim, žalbeni rokovi koji se u skladu sa posebnim propisima primenjuju na postupke ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu, kao i na postupak izdavanja građevinske dozvole u Srbiji, kraći su od onih u ZUP-u, što može ugroziti delotvornost prava na žalbu, a pritom se ne može opravdati specifičnom prirodom ovih postupaka.
- Rokovi za izjavljivanje žalbe teku od stvarnog dostavljanja upravnog akta.

### **Prihvatljivost žalbi na procesna rešenja i posledice žalbe u skladu sa ZUP-om**

Svi ZUP-ovi omogućavaju izjavljivanje žalbi na upravne akte koji utiču na prava i interese podnosioca žalbe (*locus standi*, pod uslovom da pravo žalbe postoji) kao i na nepostupanje uprave (ćutanje uprave)<sup>105</sup>. Novina u ovom smislu je to što se žalbe u formi prigovora mogu podneti na postupanje uprave (što ne treba poistovetiti sa procesnim aktima, vidi niže u tekstu). Osnovi za žalbu eksplicitno su navedeni jedino u ZUP-u Srbije i nisu restriktivni<sup>106</sup>. To se takođe odnosi na razloge zbog kojih se neka žalba smatra neprihvatljivom. Ovi razlozi obuhvataju odsustvo *locus standi*, kao i nepoštovanje roka za izjavljivanje žalbe, ali se u Albaniji i na Kosovu oni mogu dodatno proširivati posebnim zakonima<sup>107</sup>.

U prošlosti su ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu dozvoljavali žalbe na procesne odluke uprave donete u upravnom postupku pre donošenja konačnog upravnog akta. Brojne procesne žalbe često su predstavljale razlog za kašnjenja u upravnom procesu, pri čemu se time nije značajno unapređivala zaštita stranaka u postupku. U cilju pojednostavljenja i skraćivanja upravnih postupaka<sup>108</sup>, novi ZUP-ovi su shodno tome mnogo restriktivniji u ovom pogledu. Po pravilu, svaki ZUP omogućava žalbu samo na konačan upravni akt ili „materijalnu“ odluku uprave. Međutim, u Albaniji i na Kosovu, ZUP izričito propisuje da posebni zakoni mogu da predvide i izjavljivanje žalbe na procesne odluke, čime se značajno ograničava potencijalni uticaj opšteg zakona<sup>109</sup>. ZUP Srbije utvrđuje brojne osnove za izjavljivanje žalbe na procesne odluke; u ograničenoj meri, ovakav izuzetak postoji i u zakonu Severne Makedonije<sup>110</sup>. U tom pogledu ZUP-ovi nisu u potpunosti usaglašeni sa krajnjim ciljem onemogućavanja žalbi na procesne odluke.

U svim ZUP-ovima žalba generalno ima suspenzivno dejstvo, iako se posebnim propisom ovo pitanje, naravno, može drugačije urediti. Opšte suspenzivno dejstvo žalbe takođe znači da se upravni akti obično ne mogu izvršavati sve dok traje rok za žalbu.

U skladu sa ZUP-ovima Albanije i Kosova, žalbe se mogu izjaviti kako organu koji je doneo prvobitno rešenje (nadležni organ, prvostepeni organ) tako i organu iznad njega (drugostepeni organ). U Crnoj Gori i Srbiji, žalbe se po pravilu izjavljuju prvostepenom, a u Severnoj Makedoniji drugostepenom organu. U

<sup>105</sup> ALB: Član 128 (3); XKV: Član 125 (1); MNE: Član 119 (1); MKD: Član 104 (1); SRB: Član 151 (3).

<sup>106</sup> Član 158.

<sup>107</sup> ALB: Član 135; XKV: Član 129 (1); MNE: Član 125 (1); MKD: Član 107 (3); SRB: Član 162.

<sup>108</sup> Cilj naveden u obrazloženju ZUP-a Severne Makedonije.

<sup>109</sup> ALB: Član 130 (2); XKV: Član 125 (2).

<sup>110</sup> Vidi SRB: Član 65 (3) ZUP-a; MKD: Član 53 (2) ZUP-a.

svim upravama prvostepeni organ je taj koji vrši prvo razmatranje i čak može usvojiti žalbu i izmeniti svoju prvobitnu odluku (čime bi se u praktičnom smislu i okončao žalbeni proces). Koncept izjavljivanja žalbe direktno drugostepenom organu uveden je u Severnoj Makedoniji novim ZUP-om kako bi se rešila situacija u kojoj prvostepeni organ nije pravovremeno prosledio žalbu drugostepenom organu. Međutim, informacije dobijene od učesnika fokus grupe ukazuju na to da se ovom novinom problem nije uspeo u potpunosti rešiti. Trenutno je situacija takva da žalbeni organ primi žalbu, ali, zbog kašnjenja prvostepenog organa u prosleđivanju potrebne dokumentacije nakon prvog razmatranja, nije moguće početi sa razmatranjem žalbe i doneti odluku u zakonskom roku.

### ***Prihvatljivost žalbi na procesna rešenja i posledice žalbe u skladu sa posebnim propisima***

Posebni propisi i stvarna praksa vezani za analizirane postupke generalno su usaglašeni sa pristupom ZUP-a kojim se ograničavaju opcije za izjavljivanje žalbe na procesna pitanja. U Srbiji se mogu uočiti manje terminološke nedoslednosti između ZUP-a i postupka kontrole PDV-a. ZUP-om Srbije se izričito ne dozvoljava žalba na procesne odluke nazvane „zaključcima“<sup>111</sup>, ali Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji nudi mogućnost žalbe na određene upravne akte koji se takođe zovu „zaključci“. Ipak, dodatnom analizom postaje jasno da su ovi upravni akti zapravo materijalne prirode, zbog posledica koje nose po stranku (npr. zaključak o nepokretanju poreskog postupka, ili zaključak o odbacivanju žalbe<sup>112</sup>).

Svim ZUP-ovima na Zapadnom Balkanu propisano je da, generalno, žalba odlaže izvršenje upravnog akta, ali posebni propisi, po potrebi, ovo pitanje mogu drugačije uređivati. Takav izuzetak na Zapadnom Balkanu (ali i šire) predstavlja postupak kontrole PDV-a, u kojem žalba nema suspenzivno dejstvo. Ovakvo rešenje i ima smisla, jer se tako izbegavaju situacije u kojima poreski obveznik produžava rok za plaćanje dospеле poreske obaveze time što izjavljuje žalbu, odnosno podnosi tužbu. U drugim upravnim postupcima suspenzivno dejstvo žalbe generalno pomaže zaštititi prava zainteresovanih strana, koja bi mogla biti zanemarena (uz potencijalno nepopravljive posledice) ako se upravni akt izvrši dok mu se zakonitost još uvek spori. U skladu sa posebnim propisima na Zapadnom Balkanu, u postupcima izdavanja građevinske dozvole, izjavljena žalba obično odlaže izvršenje upravnog akta. Na primer, ako komšija izjavi žalbu na izdatu građevinsku dozvolu, izgradnja se ne može nastaviti pre rešavanja konkretnog spora i pravosnažnosti akta. Međutim, prema kosovskim posebnim propisima žalba nema automatsko suspenzivno dejstvo, već organ može da odluči o odlaganju izvršenja za svaku situaciju zasebno<sup>113</sup>. To može dovesti do situacija izgradnje nelegalnih objekata koji se kasnije moraju rušiti (potencijalno uz dodatne troškove koje snosi organ i druge zainteresovane strane).

Specifičnost posebnih propisa Severne Makedonije koji uređuju postupak izdavanja građevinske dozvole ogleda se u tome što se njima dozvoljava suspenzivno dejstvo žalbe na izdatu građevinsku dozvolu, ali se pritom investitorima dopušta da nastave izgradnju na sopstveni rizik. Zakon je izričit u tome da ukoliko investitor ne nastavi sa gradnjom, a žalba ne bude usvojena, investitor ima pravo da od podnosioca žalbe traži naknadu štete na račun izgubljene zarade<sup>114</sup>. Razlog za ovakvo zakonsko rešenje ostaje nepoznat, ali ovaj pristup može da odvraća treće strane kao podnosiocе žalbe s obzirom na potencijalne previsoke troškove, čime se smanjuje broj delotvornih opcija za ostvarivanje njihovog prava na žalbu.

---

<sup>111</sup> Član 146 (3).

<sup>112</sup> Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Član 33 (3) i Član 144 (2).

<sup>113</sup> Zakon o izgradnji, Član 9 (2).

<sup>114</sup> Zakon o izgradnji, Članovi 65a (2) i (3).

## Primena pristupa kojim se izbegava prekomeran broj žalbi na procesne odluke

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	✓	✓	✓
Kosovo*	✓	✓	✓
Crna Gora	✓	✓	✓
Severna Makedonija	✓	✓	Nije primenjivo
Srbija	✓	✓	✓

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv” ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela SIGMA.

## Glavni nalazi

- Posebni propisi su usaglašeni sa relevantnim ZUP-om u smislu da se žalbe dozvoljavaju samo na konačne upravne akte ili na odluke koje imaju materijalne posledice po učesnike.
- ZUP-ovi na Zapadnom Balkanu generalno dozvoljavaju suspenzivno dejstvo žalbi u upravnim postupcima, ali se u tom smislu posebnim zakonima mogu propisati izuzeci, ako su neophodni zbog prirode postupka (npr. postupak kontrole PDV-a).
- Međutim, na Kosovu, čak i u postupku izdavanja građevinske dozvole, žalbe nemaju automatski suspenzivno dejstvo, što može da dovede do izgradnje objekata koji se naknadno mogu proglasiti nelegalnim, čime se može negativno uticati na delotvornost žalbe. Osim toga, odredbe posebnih propisa Severne Makedonije, kojima se omogućava investitoru da traži naknadu štete od podnosioca žalbe na izdatu građevinsku dozvolu, mogu imati odvratajuće dejstvo na potencijalne podnosiocce žalbe.

### **Uticaj procesnih pogrešaka na žalbeni postupak, kakav je uređen u ZUP-ovima**

Pre usvajanja novih ZUP-ova, pravni predsedan u većini administracija koje su obuhvaćene ovom analizom dovodio je do toga da procesne pogreške koje su nastajale u radu prvostepenih organa imaju jaki uticaj na ishod žalbenog postupka. Ako bi se procesna pogreška smatrala potencijalno dovoljno teškom da utiče na zakonitost odluke, odluka bi samo iz tog razloga mogla biti ukinuta. Nadalje, izvesne procesne pogreške smatrale su se dovoljno teškim da su garantovale ukidanje (“apsolutno suštinske pogreške”)<sup>115</sup>. Nažalost, umesto da bude zaštita osnovnih procesnih prava, to je postao glavni uzrok za nepotrebno odugovlačenje donošenja odluka u upravnom postupku, u najvećem broju slučajeva zbog mogućnosti uzastopnih ukidanja u jednom predmetu (takozvani “efekat ping-ponga” unutar uprave), često zbog trivijalnih procesnih pogrešaka. Iz perspektive stranke u postupku, ovakva odugovlačenja nisu opravdana, budući da bi se od uprave trebalo očekivati da funkcioniše kao jedinstveni subjekat i da se svaka procesna pogreška ili interno

<sup>115</sup> Zakon o opštem upravnom postupku objavljen u Saveznom Službenom listu br. 47/1986, Član 242; mišljenje proširene Opšte skupštine Vrhovnog suda Jugoslavije od 8. novembra 1967. godine.

nepodudaranje treba rešavati brzo i efikasno. Jedan od ciljeva novog ZUP-a bio je ograničavanje takvih odugovlačenja unutar uprave<sup>116</sup>.

Nijedan od novih ZUP-ova ne prepoznaje “apsolutno suštinske” procesne pogreške koje automatski dovode do ukidanja upravnog akta od strane drugostepenog organa. Zakoni Severne Makedonije i Srbije eksplicitno propisuju da se procesne pogreške mogu smatrati osnovom za uspešnu žalbu samo ako su uticale na konačnu odluku<sup>117</sup>. Zakoni u Srbiji i Crnoj Gori, nadalje, pojašnjavaju da procesni nedostaci mogu da uzrokuju da prvostepena odluka bude ukinuta samo ako drugostepeni organ nije u stanju da ispravi pogreške na efikasniji način<sup>118</sup>. Međutim, ZUP-ovi Albanije i Kosova donekle lakonski navode da procesne i formalne pogreške čine osnov za nezakonitost upravnog akta, ne navodeći da takvi nedostaci moraju imati uticaj na konačnu odluku. Efekat takvih odredaba se može proveriti samo kroz upravnu praksu, ali nedostatak smernica u ZUP-u o tome kako postupati u slučaju mogućih procesnih pogrešaka mogao bi potencijalno da znači da bi se svaka procesna pogreška mogla navesti kao uzrok za ukidanje, posebno u Albaniji i na Kosovu.

### ***Uticaj procesnih pogrešaka na žalbeni postupak prema posebnim zakonima i praksi***

Posebni zakoni koji uređuju odabrane postupke obično ne sadrže konkretne odredbe koje poučavaju drugostepeni organ kako da se bavi bilo kojim procesnim pogreškama identifikovanim tokom žalbenog postupka. To bi značilo da se primenjuje odgovarajući ZUP. Izuzeci su pravna akta koja uređuju postupak kontrole PDV-a na Kosovu i u Srbiji, koja izričito navode da bi drugostepeni organ trebao da vrati predmet prvoj instanci samo onda kada nije u stanju da sam ispravi procesne pogreške; ili da procesne pogreške ove vrste mogu biti razlog za prihvatanje žalbe ako one utiču na rešavanje upravne stvari. U oba slučaja, cilj posebnog zakona je da se izbegnu ponavljanja upravnih postupaka radi ispravljanja procesnih pogrešaka i da se uskladi sa pristupom ZUP-a. Odgovori drugostepenih organa na Kosovu su potvrdili da se takav pristup primenjuje kod vođenja postupaka izdavanja građevinske dozvole i u postupcima vezanim za socijalnu pomoć, ali ne i u Srbiji, gde je svaka procesna pogreška još uvek osnov za žalbu. Praksa, stoga, nije usklađena sa opštim pristupom propisanim u ZUP-u i izričito predviđenim posebnim zakonom<sup>119</sup>.

Sličan pristup – za ukidanje prvostepene odluke u slučaju svake procesne pogreške – usvojen je u postupku za izdavanje građevinske dozvole u Severnoj Makedoniji. Njen posebni zakon ne uređuje mandat drugostepenog organa u postupanju po žalbama, ali navodi da će odobrenje za izgradnju koje je izdato protivno odredbama ovog zakona biti ništavno<sup>120</sup>. Tumačenje ovog pravila, zajedno sa članom 109 (5) ZUP-a, treba da omogući drugostepenom organu da proceni potencijalne protivrečnosti na bazi njihovog uticaja na materijalnu odluku u datoj stvari, ali još uvek se ne čini da je to praksa. Predstavnici sudija iz Crne Gore su, takođe, ukazali na poteškoće kod utvrđivanja koje procesne pogreške su dovoljno značajne da bi uzrokovale ukidanje upravnog akta.

Prema odgovorima datim od strane albanskih drugostepenih organa koji postupaju po žalbama u postupcima izdavanja građevinske dozvole i postupcima kontrole PDV-a, potencijalne procesne pogreške prvostepenih organa se čak i ne analiziraju i prepuštaju se naknadnom sudskom postupku. To može umanjiti koristi kontrolnog drugostepenog postupka, koji bi, između ostalog, trebalo iskoristiti da se otklone sve procesne pogreške, do kojih je možda došlo kod donošenja prvostepene odluke, kako bi se usvojio

<sup>116</sup> Kako se eksplicitno navodi u eksplanatornom memorandumu uz crnogorski ZUP.

<sup>117</sup> MKD: Član 109/5, 7 i 8; SRB: Članovi 170/2 i 171/3.

<sup>118</sup> MNE: Član 126/7.

<sup>119</sup> Zakon o poreskom postupku i poreskoj upravi, Član 151 (2).

<sup>120</sup> Zakon o izgradnji, Član 62 (3).

zakoniti upravni akt. Kako sud ne može ispraviti procesne pogreške u ime uprave, sve tužbe u vezi sa upravnim aktima kod kojih su procesne pogreške imale uticaj na ishod postupka bi morale biti odobrene, što nepotrebno odugovlači postupak rešavanja sporova za sve učesnike (uključujući i upravne organe).

### Primena zahteva za razmatranje uticaja procesnih pogrešaka na ishod postupka prije donošenja odluke po žalbi

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija		✓	
Kosovo*	✓	✓	✓
Crna Gora	✓	✓	✓
Severna Makedonija		✓	Ne primenjuje se
Srbija	✓	✓	

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv” ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela organizacija SIGMA.

## Glavni nalazi

- Uprkos suprotnim pristupima kod većine ZUP-ova, procesne pogreške još uvek mogu dovesti do ukidanja osporenog upravnog akta, bez obzira na efekat tih pogrešaka na konačni ishod postupka (kao što je to jasno u postupcima kontrole PDV-a u Srbiji, i u postupcima izdavanja građevinske dozvole u Severnoj Makedoniji).
- Albanski apelacioni organi za postupke izdavanja građevinske dozvole i kontrole PDV-a zauzimaju dijametralno suprotni pristup i ne razmatraju potencijalne procesne pogreške prvostepenog organa, ostavljajući takvu ocenu naknadnom sudskom postupku.
- Oba pristupa – preterani fokus na procesne pogreške i potpuno zanemarivanje istih – dovode do nepotrebnih odlaganja rešavanja sporova.

### **Mandat apelacionog organa kako je uređen u ZUP-ovima**

Pored jednostavnog prihvatanja žalbe, poništavanja upravnog akta i vraćanja predmeta na ponovno razmatranje prvostepenog organa, svi ZUP-ovi dozvoljavaju drugostepenom organu da sprovodi dodatne istrage u cilju efikasnog odlučivanja po žalbi u meritumu i, po potrebi, da izmeni obrazloženje upravnog akta ili da sam odluči o stvari u meritumu donošenjem novog akta<sup>121</sup>. Kako bi se ograničio ping-pong upravnih stvari između upravnih organa (u slučaju da drugostepeni organ odobri žalbu, a da se predmet vrati prvoj instanci), ZUP-ovi Crne Gore i Severne Makedonije obavezuju drugostepeni organ da sam odluči o upravnoj stvari u meritumu donošenjem novog upravnog akta, ukoliko je već jednom vratio predmet prvoj instanci<sup>122</sup>. Međutim, nema posledice ukoliko apelacioni organ odluči da kontinuirano vraća

<sup>121</sup> ALB: Članovi 136-137; XKV: Član 131-132; MNE: Članovi 125-126; MKD: Članovi 107, 109; SRB: Članovi 165, 169, 171.

<sup>122</sup> MNE: Član 126 (9); MKD: Članovi 109 (11) i (12).

predmet prvoj instanci, i nije jasno zašto se drugostepeni organ ne bi trebao obavezati da donese odluku u meritumu tokom prve žalbe, ako je to moguće.

### **Mandat apelacionog organa prema posebnom zakonu i praksa**

Poseban zakon ne uređuje mandat apelacionog organa (što znači da se primenjuju odredbe ZUP-a) ili predviđa isti mandat drugostepenog organa za potpuno samostalno odlučivanje u meritumu (vidi postupke kontrole PDV-a u Albaniji<sup>123</sup>, na Kosovu<sup>124</sup> i u Srbiji<sup>125</sup>). Međutim, prema odgovorima datim od strane organa, u praksi drugostepeni organi ne odlučuju u meritumu kada prihvate žalbu, i umesto toga šalju stvar nazad prvoj instanci. To može dovesti do ping-pong-a upravnih predmeta unutar uprave, a namera nedavno usvojenih ZUP-ova je bila da to eliminiše.

Jedini izuzeci kada drugostepeni organ sam donosi novi upravni akt su postupci kontrole PDV-a u Srbiji (gde se, prema odgovorima iz Ministarstva finansija, to dogodilo u nekoliko slučajeva) i na Kosovu. Na Kosovu, Žalbeno odeljenje Poreske uprave čak zahteva dodatne dokaze od regionalnih direkcija, ako je to potrebno, kako bi sam odlučio o stvari u meritumu, bez vraćanja predmeta prvoj instanci.

Prema dostupnoj statistici vezanoj za odabrane postupke, udeo uspešnih tužbi je oko 20% do 30%, 26% u albanskim žalbenim postupcima vezanim za porez, 21% u kosovskim žalbenim postupcima vezanim za porez, i 19% u postupku vezanom za socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji. Uspešne tužbe se obično vraćaju upravnom organu prve instance na ponovno razmatranje (uz izuzetak postupka kontrole PDV-a na Kosovu), budući da drugostepeni organi ne ispravljaju greške prvostepenih organa kako bi doneli zakoniti upravni akt. U Crnoj Gori, 64% žalbi na prvostepene odluke svih organa se prihvata, u poređenju sa samo 37% žalbi na prvostepene odluke lokalnih organa. Činjenica da je dve trećine uspešnih žalbi na odluke lokalnih organa navodi na ozbiljna pitanja kvaliteta upravnih postupaka na opštinskom nivou. U poreskim postupcima u Crnoj Gori, stopa uspešnosti žalbi je takođe bila veća od proseka (45%)<sup>126</sup>.

Izveštaj iz 2019. godine o sprovođenju ZUP-a u Crnoj Gori navodi ukupno povećanje broja meritornih odluka drugostepenih organa u svim upravnim postupcima, ali to je još uvek samo 7,25% svih odluka na koje je uložena žalba, dok je 22,70% odluka (dve trećine svih odobrenih žalbi) vraćeno prvoj instanci. Ping-pong između upravnih organa u postupcima po žalbi pomenut je kao stalan problem u razgovorima fokus grupe sa svim upravama na Zapadnom Balkanu. To se može pripisati visokom udelu uspešnih žalbi (na primer u predmetima protiv lokalnih organa u Crnoj Gori), u kombinaciji sa niskim udelom meritornih odluka apelacionih organa.

U Crnoj Gori, prema apelacionim organima za tri upravna postupka koji su ovde analizirani, najčešći uzroci ukidanja prvostepenog upravnog akta uključuju procesne pogreške (uskraćivanje obezbeđenja prava na izjašnjavanje), nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, i pogrešna primena materijalnog propisa. Drugostepeni organ u postupku vezanom za socijalnu pomoć se pozivao na situacije u kojima je žalba morala biti odobrena čak i ako se procesni propusti prvostepenog organa mogu pripisati specifičnostima postupka vezanog za socijalnu pomoć (u informacijama pruženih od strane podnosioca zahteva ili *ex officio*). To ukazuje na činjenicu da drugostepeni organ može imati poteškoće kod utvrđivanja značaja procesnih pogrešaka ili da procesna pravila u zakonu treba pojednostaviti.

<sup>123</sup> Zakon o poreskim postupcima, Član 108 (3).

<sup>124</sup> Upravno uputstvo za sprovođenje Zakona o poreskoj upravi i postupcima, Član 44 (17).

<sup>125</sup> Zakon o poreskim postupcima i poreskoj upravi, Član 152.

<sup>126</sup> Od 810 rešenih žalbi, 367 je bilo uspešnih. U 38 predmeta, žalbeni organ je sam doneo novu odluku, a ostali su vraćeni prvoj instanci (statistika data od strane Poreske uprave).

## Primena reformatorskih ovlašćenja žalbenih organa

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-at
Albanija			
Kosovo*			✓
Crna Gora			
Severna Makedonija			Nije primenjivo
Srbija			

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (✓), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv” ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela organizacija SIGMA.

## Glavni nalazi

- Poseban zakon ne ograničava mandat apelacionog organa da u potpunosti samostalno odluči u meritumu predmeta.
- Međutim, odgovori drugostepenih organa ukazuju na činjenicu da oni sami retko donose izmenjeni ili revidirani upravni akt kada je žalba odobrena (kako je eksplicitno uređeno u svim ZUP-ovima, kao i u nekim posebnim zakonima). Umesto toga, oni obično vraćaju predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.
- Jedini izuzetak kada drugostepeni organ dosledno samostalno donosi nova upravna akta je kosovski postupak kontrole PDV-a.

### **Maksimalno trajanje žalbenog postupka, kako je uređeno ZUP-ovima**

Svi zakoni predviđaju maksimalno trajanje žalbenog postupka, koje varira od uprave do uprave<sup>127</sup>. Zanimljivo je primetiti da je maksimalno trajanje žalbenog postupka najkraće u upravama u kojima je maksimalno trajanje prvostepenog postupka bilo najduže (u Albaniji i na Kosovu). Međutim, u istim upravama, taj rok takođe može biti produžen. ZUP-ovi u Crnoj Gori i Srbiji predviđaju da posebni zakoni mogu predvideti različiti rok za postupanje po žalbi, ali samo ako je on kraći.

<sup>127</sup> ALB: Član 140 (1); XKV: Član 135 (1); MNE: Član 130; MKD: Članovi 107, 112; SRB: Član 174.



**Tabela 1.11. Maksimalno trajanje žalbenog postupka**

	Maksimalno trajanje žalbenog postupka	Trajanje mogućeg produžetka
Albanija	30 dana	30 dana
Kosovo	30 dana	30 dana
Crna Gora	45 dana	Nije moguće
Severna Makedonija	1 + 7 + 60 = 68 dana	Nije moguće
Srbija	60 dana	Nije moguće

Izvor: ZUP-ovi u upravama na Zapadnom Balkanu.

Prema ZUP-u Severne Makedonije, žalba se podnosi drugostepenom organu, koji je narednog dana prosleđuje prvostepenom organu radi inicijalne kontrole. To je uvedeno u novi ZUP kao posledica ranijih problema, kada prvostepeni organi nisu dosledno prosleđivali žalbe drugostepenim organima i, kao rezultat toga, žalbe su ostajale nerešene kod prve instance. Prema važećem ZUP-u, prvostepeni organ ima rok od 7 dana od prijema žalbe da sprovede inicijalnu kontrolu i, ukoliko sam ne odluči u korist podnosioca žalbe, sve spise predmeta mora proslediti drugostepenom organu, koji ima rok od još 60 dana da donese odluku po žalbi.

Maksimalno zakonsko trajanje žalbenog postupka u državama članicama EU uveliko varira u zavisnosti od vrste postupka i žalbenog organa (npr. Minimalno 10 plus 7 dana u Estoniji, 30 dana u Portugalu, 2 meseca u Poljskoj i 6-16 nedelja u Holandiji). Maksimalno trajanje žalbenih postupaka na Zapadnom Balkanu, prema ZUP-ovima, se ne razlikuje od vremenskih okvira predviđenih u ostatku Evrope.

### ***Maksimalno trajanje žalbenog postupka u posebnim zakonima i praksa***

Svrha pregleda koji sledi je da se proverí da li posebni zakon predviđa bilo kakve rokove koji produžavaju trajanje žalbenog postupka u odnosu na one predviđene ZUP-ovima i, gde je moguće, da se proverí usklađenost između zakonskih rokova i prakse.

**Tabela 1.12. Rokovi za kontrolu žalbe kod izabranih upravnih postupaka**

Uprava	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	30 dana + 30-dana produžetka radi dodatne istrage (ZUP)	7 dana za prvostepenu žalbenu instancu, 14 dana za drugostepenu žalbenu instancu (posebni zakon)	60 dana
Kosovo	30 dana + 30-dana produžetka radi dodatne istrage (ZUP)	10 dana za prvostepenu žalbenu instancu, 21 dana za drugostepenu žalbenu instancu (posebni zakon)	60 dana + 15- do 45-dana produžetka/prekida u slučaju potrebe za dodatnim informacijama (posebni zakon i podzakonski akt)
Crna Gora	45 dana (ZUP)	45 dana (ZUP)	45 dana (ZUP)
Severna Makedonija	68 dana (ZUP), uključujući 60 dana za drugu instancu	68 dana (ZUP), uključujući 60 dana za drugu instancu	Nema žalbe, direktna tužba sudu
Srbija	60 dana (ZUP)	60 dana (ZUP)	60 dana (ZUP i posebni zakon)

Izvor: Zakoni i podzakonska akta koji utvrđuju zahteve za posebne postupke, kao i ZUP-ovi.

Kako što je očigledno, većina posebnih zakona ili ne uređuje maksimalno trajanje žalbenog postupka – što znači da se u tom smislu primenjuju ZUP-ovi – ili određuje rokove, koji generalno odgovaraju onima koje postavljaju odnosni ZUP-ovi. Jedini postupci u kojima posebni zakon predviđa duže rokove za kontrolu žalbe od onih predviđenih odnosnim ZUP-ovima su postupci kontrole PDV-a u Albaniji i na Kosovu, ali odnosni ZUP-ovi dopuštaju odstupanja posebnim zakonima. Za žalbeni postupak u predmetima vezanim

za socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu, s druge strane, posebni zakon predviđa kraće rokove. Vredi primetiti da žalbeni postupci u obe navedene uprave obavezno prolaze kroz dve žalbene instance. Kombinovano zakonsko trajanje žalbenih postupaka u ovim instancama još uvek je nešto kraće u Albaniji i tek nešto duže na Kosovu, u poređenju sa opštim rokom predviđenim u ZUP-u, ali se može smatrati upitnom potreba za dve žalbene instance. Upravna žalba ne zamenjuje sudsku kontrolu, te uspostavljanje višestrukih žalbenih instanci unutar uprave može postati preprekom za sudsku zaštitu<sup>128</sup>, posebno u slučaju kada se zakonski rokovi za trajanje žalbenog postupka ne poštuju ili kada predmet ide napred-nazad između odgovornih upravnih organa.

Sveobuhvatni komparativni podaci o trajanju žalbenih postupaka nisu dostupni za sve uprave Zapadnog Balkana. Odgovori na direktna pitanja u vezi sa prosečnim trajanjem žalbenih postupaka obično su naveli da se poštuju zakonski rokovi (npr. Postupak u vezi socijalne pomoći na Kosovu). Za neke postupke, detaljnija statistika o broju zaprimljenih i rešenih pritužbi, kao i količina zaostalih predmeta na kraju godine, omogućavaju izračunavanje vremena potrebnog za odlučivanje (DT)<sup>129</sup>. Na primer, DT za postupak kontrole PDV-a na Kosovu 2019. godine je bio 54 dana, unutar zakonskog trajanja od 60 dana koliko predviđa ZUP. U isto vreme, DT u Severnoj Makedoniji, u postupcima pred Drugostepenom komisijom za vođenje upravnih postupaka (koja, između ostalog, postupa po žalbama u predmetima vezanim za socijalnu pomoć), u poslednjih nekoliko godina bilo je nešto iznad zakonskog roka od 60 dana koji predviđa ZUP<sup>130</sup>. U Crnoj Gori, u 2019. godini, 77% žalbenih postupaka na državnom nivou je bilo rešeno unutar zakonskog roka. Udeo postupaka kod kojih je bilo prekoračenja zakonskog roka bio je veći nego prethodne godine, kada je 94% žalbi bilo rešeno na vreme<sup>131</sup>. Žalbeni organ u postupcima vezanim za socijalnu pomoć je naveo da je jedan od razloga bio kašnjenje prijema žalbe i spisa od prvostepenog organa.

Važno je imati na umu da se zakonski rokovi trebaju primenjivati na sve relevantne upravne postupke kao maksimalne granice. Ako prosečno DT već prekoračuje zakonski rok, udeo pojedinačnih postupaka koji prekoračuju zakonski rok verovatno će biti znatan. Ukupno trajanje žalbenog postupka u upravi može, nadalje, biti produženo postojećom praksom u većini uprava na Zapadnom Balkanu, prema kojoj drugostepeni organi – prilikom odobravanja žalbe – ne donose korigovane upravne akte, već radije predmet vraćaju prvostepenom organu da izvrši ispravke.

<sup>128</sup> *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law (Načelo of djelotvorne pravne zaštite u upravnom pravu): A European Perspective*, str. 21, prvo izdanje.

<sup>129</sup> Indikator "Vremena potrebnog za odlučivanje" je broj neriješenih predmeta podijeljen sa brojem riješenih predmeta na kraju godine, pomnožen sa 365 (dana). To je standardni indikator definisan od strane Evropske komisije Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

<sup>130</sup> Na primer, 67 dana u 2019. Pogledati godišnje izveštaje Drugostepene komisije za 2018. i 2019. Komisija ima mandat za rešavanje po žalbama u predmetima vezanim za socijalnu pomoć tek od maja 2019. godine, i DT za predmete socijalne pomoći za 2019. godinu se još ne može precizno izračunati. Međutim, na osnovu velikog broja zaostalih predmeta na kraju godine (752 predmeta) u poređenju sa predmetima rešenim od juna do decembra 2019, procenjeno trajanje žalbenog postupka u predmetima vezanim za socijalnu pomoć bilo je više od 220 dana u 2019. godini.

<sup>131</sup> Izveštaj o sprovođenju ZUP-a u 2019. godini:

[https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019\\_MC.doc](https://mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=407476&rType=2&file=Izvestaj%20o%20postupanju%20u%20upravnim%20stvarima%20za%20period%20od%2001.01.2019-31.12.2019_MC.doc).

## Primena prava na rešavanje žalbe u razumnom vremenskom roku

	Građevinska dozvola	Socijalna pomoć	Kontrola PDV-a
Albanija	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Kosovo*	Nema podataka	Nema podataka	✓
Crna Gora	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Severna Makedonija	Nema podataka		Nije primenjivo
Srbija	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka

Napomena: Da bi se smatrao primenjenim (√), element dobrog ponašanja uprave koji je predmet analize treba da bude adekvatno regulisan merodavnim pravnim aktima i funkcionalan u praksi, uz tek neznatna ili retka odstupanja. Analizirani element „nije primenjiv“ ako u konkretnom postupku taj element nije relevantan ili se ne može primeniti

Izvor: Analiza zakonskog okvira i prakse koju je sprovela organizacija SIGMA.

## Glavni nalazi

- Posebni zakon ili ne određuje rokove za trajanje žalbenog postupka (budući da bi se trebali primenjivati rokovi iz ZUP-ova) ili predviđa rokove koji su usklađeni sa onima iz odnosnih ZUP-ova. Jedini izuzeci su postupci kontrole PDV-a u Albaniji i na Kosovu, gde posebni zakon predviđa rokove koji su dvaput duži od onih u odnosnim ZUP-ovima, ali ZUP dopušta da posebni zakon odstupa od istih, ako je to potrebno.
- Sveobuhvatni podaci o trajanju žalbenih postupaka se ne prikupljaju sistematski i stoga nisu dostupni za sve postupke. Iz podataka koji su dostupni, očigledno je da žalbeni organi nisu uvek u mogućnosti da ispoštuju zakonske rokove.
- Takođe vredni pomenuti da žalbeni postupak u postupcima vezanim za socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu prolazi kroz dve žalbene instance unutar uprave, što takođe može da produži trajanje žalbenog postupka i u stvari ograniči pristup sudu.

## Zaključci

### **Usklađenost ZUP-a sa načelima dobrog ponašanja uprave**

Nedavno usvojeni ZUP-ovi na ZB uglavnom su usklađeni sa načelima dobrog ponašanja uprave, kao što je ocenjeno prema navedenih osam elemenata. Zahtevi za podnošenje zahteva nisu restriktivni, i svi zakoni dopuštaju ispravku pogrešnih ili nepotpunih podnesaka (iako albanski zakon ne predviđa izričito da li je odbacivanje početnog podneska upravni akt ili ne). Načela „samo jednom“ i srazmernost troškova postupka su opšta načela u gotovo svim zakonima, što znači da bi svi posebni upravni postupci trebalo da poštuju ista. Mogućnost komunikacije sa upravom putem elektronskih sredstava garantuje se na nivou opšteg načela u Albaniji i Severnoj Makedoniji, a u drugim upravama na jednom bazičnijem nivou. Ipak, ZUP-ovi u Albaniji, na Kosovu i u Crnoj Gori uključuju odredbe koje dopuštaju odlaganje stvarne primene elektronske komunikacije, ukoliko upravni organi nisu spremni.

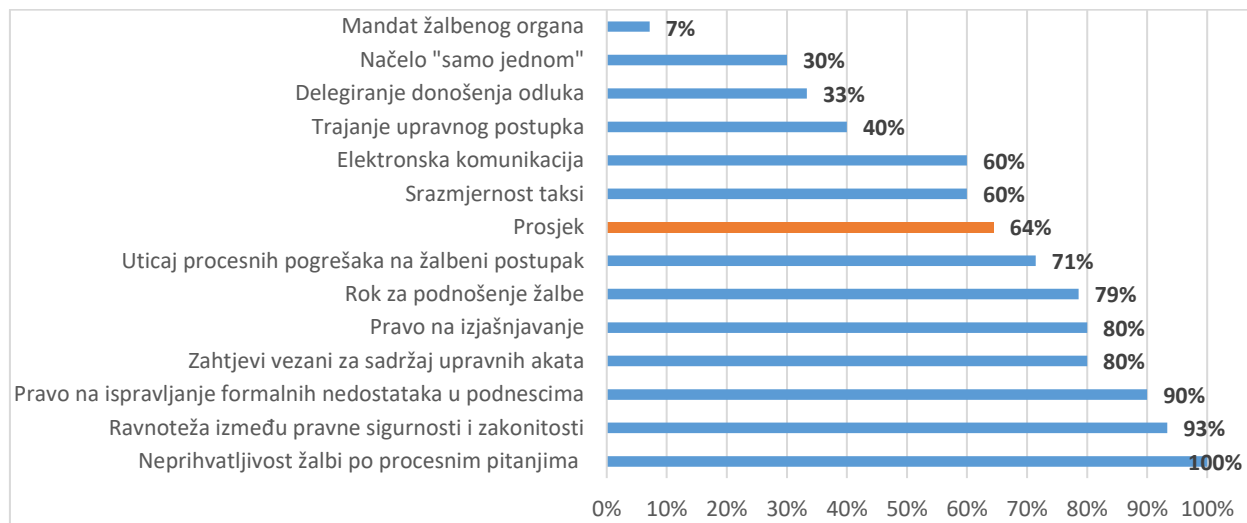
Centralna načela za većinu upravnih postupaka – pravo na izjašnjenje i pristup spisima, i obaveza uprave da obrazloži svoje odluke – ispravno su ugrađena u svim ZUP-ovima. Maksimalno zakonsko trajanje upravnih postupaka prema ZUP-ovima usklađeno je sa opštim zahtevima Evropskog kodeksa dobrog ponašanja uprave, a stvarno trajanje svih posebnih upravnih postupaka zavisi od njihove složenosti. Konkretno reformske inicijative u većini ZUP-ova ZB – koje promoviraju delegiranje donošenja odluka i uspostavljanje dobrog balansa između pravne izvesnosti i zakonitosti – inkorporirane su u svim zakonima. Ipak, svi zakoni ostavljaju otvorena vrata za razna pravila koja utvrđuju posebni propisi.

Rokovi za podnošenje žalbi i za kontrolu žalbi uporedivi su sa odnosnim rokovima u državama članicama EU. Žalbe na procesne odluke generalno nisu dopuštene u cilju izbegavanja nepotrebnih odugovlačenja, ali u Albaniji i na Kosovu posebnim zakonima je ipak dopušteno da uređuju stvar na drugačiji način, a u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, ipak postoje neki izuzeci i u ZUP-ovima. U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, procesne pogreške treba da ponište upravni akt u žalbenom postupku ako su te pogreške uticale na ishod prvostepenog postupka. ZUP-ovi u Albaniji i na Kosovu nisu toliko eksplicitni i otvaraju prostor za nepotrebno ponovno razmatranje upravnih stvari u slučaju bilo kakvih procesnih pogrešaka. Mandat drugostepenih organa je široko formulisan u svim ZUP-ovima, uključujući ovlašćenje za samostalno odlučivanje o stvari u meritumu donošenjem upravnog akta. Međutim, u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji, žalbeni organ se izričito obavezuje da to uradi samo onda kada vrši kontrolu istog predmeta po drugi put. To može opravdati vraćanje svih predmeta sa uspešnim žalbama prvostepenom organu barem jednom, iako bi žalbeni organ mogao samostalno da odluči o stvari u meritumu i izbeći bilo kakav ping-pong unutar uprave.

### **Usklađivanje posebnog zakona sa načelima dobre uprave i zahtevima ZUP-a**

Na osnovu analize tri uzorka upravnih postupaka na ZB, očigledno je da postoji više elemenata upravnog postupka, gde su posebni zakon i praksa uveliko u skladu sa načelima ZUP-a. Na primer, žalbe na procesne odluke se ne dopuštaju ni u jednom od analiziranih postupaka, što je bio jedan od ciljeva novih ZUP-ova. Poseban zakon obično ne odstupa od ZUP-ova po pitanju ponovnog pokretanja završenih upravnih postupaka. Načela i postupci za postupanje po nepotpunim ili pogrešnim podnescima su usklađeni sa *lex generali* u 90% analiziranih posebnih postupaka. Većina kontrolisanih upravnih akata sadrži obavezne informacije, uključujući pravni osnov, obrazloženje i pozivanje na žalbene mogućnosti. Pravo učesnika u postupku na izjašnjavanje prije donošenja odluke u upravnoj stvari osigurano je u 80% postupaka. Činjenica da je poštovanje tradicionalnijih elemenata dobrog ponašanja uprave (npr. pravo na izjašnjavanje, obavezni sadržaj upravnog akt) naprednije na ZB u poređenju sa nekim novinama, kao što je delegiranje donošenja odluke ili načelo „samo jednom“, upućuje na to da je većina analiziranih uprava imala dugu zakonodavnu tradiciju pridržavanja načela dobrog ponašanja uprave, čak i prije usvajanja novih ZUP-ova.

## Slika 1.1. Pregled primene elemenata dobrog ponašanja uprave u analiziranim postupcima



Napomena: Procenat označava udeo analiziranih postupaka gde je odnosni element dobrog ponašanja uprave adekvatno uređen u primenjivim zakonskim aktima i funkcionalan u praksi, uz samo manja ili retka odstupanja. Samo postupci koji su relevantni za pojedini zahtev su uzeti u obzir u kalkulaciji, tako da se broj postupaka koji su analizirani za svaki postupak može razlikovati. Zahtev za maksimalno trajanje žalbenog postupka nije bio uključen zbog nedostatka sveobuhvatnih podataka o stvarnoj praksi.

Izvore: analiza SIGMA-e.

U isto vreme, ima elemenata koji još nisu dosledno ugrađeni u upravnim postupcima na ZB, na osnovu analiziranih uzoraka. Najznačajnije odstupanje je u primeni reformatorskog mandata žalbenog organa, koji bi trebalo da omogući žalbenom organu da odluči po žalbi u meritumu i na efikasan način i da se izbegne efekat ping-ponga unutar uprave. Većina žalbenih organa na ZB ima tendenciju da vraća predmet prvostepenom organu, umesto da izmeni obrazloženje upravnog akta, ako je potrebno, ili da samostalno odluči u meritumu donošenjem novog akta. Pored toga, ključne reforme koje su predviđene u ZUP-ovima (npr. sprovođenje načela „samo jednom“, elektronska komunikacija, delegiranje ovlašćenja za donošenje odluke) nisu dosledno ugrađene u posebne upravne postupke i kao takve, ne sprovode se uspešno. Sledeći faktori doprinose izazovima u sprovođenju ZUP-a.

- **Kašnjenja sa usklađivanjem posebnog zakona sa ZUP-om.** Svaka od uprava je imala dovoljno vremena da uskladi svoje posebne zakone sa zahtevima ZUP-a, ali to se nije dogodilo dosledno, ako se uopšte i dogodilo. Važno je, naravno, da je period *vacatio legis* za usklađivanje posebnih zakona realističan i zasnovan na stvarnim kapacitetima uprave. Međutim, brojne primere neispunjavanja zahteva ZUP-a trebalo je relativno lako rešiti tokom izmena i dopuna posebnih zakona koji su usvojeni nakon stupanja ZUP-a na snagu. Na primer, u žalbenom postupku, rokovi za podnošenje žalbe ne bi trebalo da budu kraći od onih dopuštenih u ZUP-u. Analiza je identifikovala postupke u kojima su uspostavljeni tehnički preduslovi za primenu načela „samo jednom“, ali delotvorna primena se još uvek čeka, budući da posebni zakon (uključujući podzakonska akta) još nije izmenjen i dopunjen na odgovarajući način. Kod više uprava, nisu uspostavljeni mehanizmi koji osiguravaju da je posebni zakon sveobuhvatno usklađen sa ZUP-om i da se opšta načela ZUP-a u potpunosti primenjuju. Na primer, u Albaniji i na Kosovu, nema mehanizama koji osiguravaju da su takse za upravne usluge srazmjerne stvarnim troškovima, kao je izričito predviđeno u odnosnim ZUP-ovima. Nekoliko postupaka kod kojih su sprovedeni novi koncepti, kao što je načelo „samo jednom“ ili elektronska komunikacija, nisu direktne i koordinirane

posljedice najnovijih ZUP-ova; to su u stvari rezultati pojedinačnih inicijativa koje su preduzeli odnosni upravni organi.

- **Uloga ZUP-a nije jasna.** Organi koji uređuju i vode posebne upravne postupke obično posmatraju opšti zakon kao podršku za posebni zakon koji se koristi da bi popunio praznine u posebnom zakonu, a ne kao definitivni izvor opštih zahteva koje moraju da poštuju svi upravni postupci. U isto vreme, gledanje na ZUP u ulozi definitivnog izvora logičnije sledi iz formulacije opštih načela u svim ZUP-ovima, a institucije koje stoje iza pisanja ZUP-ova bi ga trebale posmatrati temeljem svih upravnih postupaka. Po tom pitanju se zapažaju neke razlike između uprava na ZB. Razumljivo, uloga ZUP-a je najmanje utemeljena u Albaniji, gde je tek nedavno uveden. Pomoćna uloga ZUP-a je očigledna uglavnom u brojnim primerima u kojima se njegova izričita načela (npr. U vezi sa srazmernošću taksi, elektronske komunikacije, načelo „samo jednom“, itd.) ili obavezni minimalni zahtevi ne poštuju bilo u posebnom zakonu ili, kasnije, u praksi (npr. procesni rokovi za stranke, zahtevi vezani za sadržaj upravnih akata). To je takođe očigledno iz primera gde posebni zakon još uvek uređuje ista pitanja – na sličan način – koja su već predviđena u odnosnim ZUP-ovima. Konačno, uzorak upravnih akata koji se ne pozivaju na odredbe ZUP-a kao pravne osnove takođe ukazuje na činjenicu da za izvršne upravne organe, ZUP nije definitivni izvor zahteva. Ako se na ZUP uglavnom gleda kao na podršku posebnih zakona, i ako njegova opšta načela nisu delotvorno obavezujuća za posebni zakon, on ne može osigurati sprovođenje reformi koje se od njega očekuju u svim upravnim postupcima.
- **Nedelotvorni žalbeni postupci.** Žalbeni postupak je bio jedan od različitih elemenata koji su analizirani. Izazovi u primeni potpunog reformskog mandata žalbenih organa mogu da ograniče delotvornost žalbenog postupka. Konačno, problemi sa žalbenim postupcima mogu imati negativan uticaj na primenu načela dobrog ponašanja uprave u opštem smislu. Funkcionalni žalbeni sistem treba da pomogne u osiguranju doslednog sprovođenja opštih načela, poput „samo jednom“ od strane prvostepenih organa, bilo da su ona uključena u posebne zakone ili ne. Umesto toga, žalbeni organi su postali deo problema, zahvaljujući ping-pong efektu i nemogućnosti efikasnog postupanja u vezi sa potencijalnim procesnim pogreškama prvostepenih organa. Činjenica da se žalbeni postupci – i upravni postupci uopšte – ne prate na sveobuhvatan način na ZB (npr. iz perspektive trajanja, udela uspešnih žalbi i njihovih uzroka, itd.) ne dozvoljava pravilan pregled opsega problema i korake na rešavanju istog.
- **Nedostatak kapaciteta ili posvećenosti za delotvorno sprovođenje načela dobrog ponašanja uprave.** Jedan od opštih zaključaka ovog pregleda je da svaki zakon može da uradi samo toliko koliko ga podržavaju posvećenost ili kapacitet uprave. ZUP-ovi su dali mandat drugostepenim organima, kadgod je to moguće, da sami isprave greške prve instance i da donesu zakonit upravni akt, umesto da predmet vraćaju prvoj instanci i doprinose efektu ping-ponga između upravnih organa. U praksi, to se retko dešava. Zakon ne može u potpunosti da zabrani vraćanje predmeta prvoj instanci, zato što je to u nekim slučajevima neophodno (npr. Za prikupljanje određenih dokaza, koje drugostepeni organ ne može da prikupi). Zakon, takođe, ne može da predvidi iscrpni osnov koji utvrđuje kada predmet treba da se vrati, a kada ne. Umesto toga, prvostepeni i drugostepeni upravni organi bi trebalo da funkcionišu kao jedinstveni upravni aparat (što on i jeste iz ugla gledanja nekog izvana, uključujući učesnike u upravnim postupcima) i postupati u upravnim postupcima što je efikasnije moguće. Pored toga, analiza uzorka upravnih postupaka je identifikovala neke izazove u primeni nekih tradicionalnijih elemenata upravnog postupka (npr. učestala primena zahteva vezanih za pravo na izjašnjenje, koje proizlazi kako iz ZUP-a, tako i posebnih zakona). Zabeleženi su i neki primeri pogrešne primene zakonskih zahteva (npr. skraćivanje zakonskih rokova za podnošenje komentara od strane učesnika, pozivajući se na žalbene rokove koji su različiti od onih predviđenih u zakonu). Takvi primeri ukazuju na potrebu kontinuiranog unapređenja kapaciteta i mentaliteta za primenu načela dobrog ponašanja uprave u praksi.

- **Nedostatak infrastrukture za sprovođenje ZUP-a.** Nedostatak infrastrukture uključuje kako tehničku tako i pravnu infrastrukturu i uglavnom utiče na sprovođenje novih instituta ZUP-a. Dostupnost funkcionalne, dostupne infrastrukture za digitalnu autentikaciju bi nesumnjivo unapredila sprovođenje elektronske komunikacije. Interoperabilni registri nisu preduslov za sprovođenje načela „samo jednom“, ali njihovo postojanje bi pojednostavilo njegovu primenu u upravi. Antikorupcijski zakon, prema kojemu je rukovodilac organa odgovoran za sve pojedinačne odluke podređenih, ne podstiče delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka.

Usprkos izazovima, ima primera postupaka kod kojih se primenjuju novine iz ZUP-a. Oni uključuju načelo „samo jednom“ u postupku izdavanja građevinske dozvole u Srbiji; elektronska komunikacija u postupku izdavanja građevinske dozvole u Albaniji, Severnoj Makedoniji i Srbiji; delegiranje donošenja odluke u postupcima izdavanja građevinske dozvole na Kosovu i u Crnoj Gori; postupak kontrole PDV-a u Crnoj Gori i postupci vezani za socijalnu pomoć u Severnoj Makedoniji. Ovi primeri su važni, zato što pokazuju da je primena ZUP-a i načela dobrog ponašanja uprave zaista moguća.



## 2 Sprovođenje ZUP-ova i reforma upravnih usluga: mogući dalji koraci

Ovo poglavlje nudi pregled mera koje bi mogle biti preduzete na ZB kako bi se osiguralo doslednije sprovođenje ZUP-ova i delotvorna reforma upravnih postupaka. Mere su predložene na osnovu trenutnih izazova u sprovođenju ZUP-ova, kako je identifikovano u prethodnom poglavlju. One se takođe oslanjaju na iskustvo odabranih država članica EU koje su reformisale svoje upravne postupke u proteklih 15 do 20 godina, kao i na iskustva pojedinačnih uprava ZB. Mere su grupisane na osnovu glavnog izazova koji rešavaju:

- Pregled i usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-ovima;
- Rešavanje problema uključujući žalbene postupke (unutar uprava i u pravosuđu);
- Izgradnja kapaciteta i podizanje svesti;
- Unapređenje sprovođenja načela „samo jednom“ i elektronske komunikacije.

### Pregled i usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-ovima

Tokom četiri do pet godina od stupanja na snagu ZUP-ova u regionu, usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-ovima je bio spor proces. Čak i u Crnoj Gori, gde je formalno završen, ostaju brojni primeri nedoslednosti pravnog okvira, ili jednostavno procesne odredbe koje nisu usklađene i pokazale su se opterećujućim za učesnike postupaka i za upravu. Na kraju ali ne manje važno, proces usklađivanja se uglavnom fokusira na zakone, ali isključena su podzakonska akta, koja često sadrže detaljne odredbe, koje upravni organi koji vode postupak slede na dnevnoj bazi. Iskustvo sličnih reformi u državama članicama EU i na ZB ukazuje na činjenicu da bez pravilnog procesa usklađivanja propisa, nedoslednosti između novog zakonskog akta koji sadrži reformske odredbe i postojećih propisa neće biti razrešene i da nameravana reforma može ostati prividna. Pristup Srbije bio je da prelazne odredbe ZUP-a automatski ukinu sve norme u posebnim zakonima koje su u suprotnosti sa odredbama ZUP-a koje nalažu primenu načela „samo jednom“<sup>132</sup>. To je stvorilo zakonsku obavezu za primenu tog načela, ali kao što je pokazala analiza iz prethodnog poglavlja, to još nije osiguralo delotvorno sprovođenje reformi. Dokle god posebni zakon nije usklađen sa centralnim zakonom, učesnici u postupku koji žele da uprava primeni načela ili odredbe opšteg zakona primorani su da se obrate žalbenom organu ili sudu, zato što organ koji vodi upravni postupak obično sledi posebni zakon. Nedelotvorni žalbeni postupci takođe umanjuju reformske odredbe, ako su predviđeni samo kao opšta načela u ZUP-u. Čak i ako se smatra da su suprotne odredbe

<sup>132</sup> Na primer, član 215 ZUP-a Srbije ukida sve odredbe iz posebnih zakona koje su u suprotnosti sa načelom „samo jednom“. Kako je očigledno iz ove analize, načelo „samo jednom“ se još uvek ne primenjuje u potpunosti u upravi Srbije.

ukinute, automatsko ukidanje može da ostavi praznine ili neizvesnosti u pravnom okviru, što bi se moglo izbeći uz pravilno promišljanje usklađivanja.

Sledeći mehanizmi i prakse mogu da budu od koristi za 1) usklađivanje postojećih posebnih zakona, kao i za 2) obezbeđenje doslednog usklađivanja između ZUP-ova i posebnih zakona u budućnosti.

### **Usklađivanje postojećih posebnih zakona**

Za efikasno usklađivanje postojećih zakona, neophodno je:

- Utvrditi kompletan pregled svih upravnih postupaka, kao i propisa koji uređuju njihovu primenu (primarnih i sekundarnih);
- Uskladiti sve propise uz jaku centralnu koordinaciju.

### **Slika 2.1. Ključni koraci za usklađivanje svih propisa**



Izvor: Nalazi iz istraživanja SIGMA-e.

Izvesni elementi ovog procesa su već sprovedeni na ZB, ali ne dosledno. Skup primarnih propisa koji uređuju upravne postupke uspostavljen je širom ZB, izuzev u Albaniji. Međutim, tu nisu uključeni sekundarni propisi, u kojima se često predviđaju važne odredbe koje ustanovljavaju prava i obaveze učesnika u postupcima (npr. primena formulara i podataka ili dokumenata čije podnošenje se zahteva od strane podnosioca zahteva). Primarni zakon koji uređuje posebne upravne postupke možda ne sadrži detaljne odredbe o tim pitanjima i stoga bi se mogao smatrati usklađenim sa ZUP-om, dok se neusklađenosti sa ZUP-om pojavljuju samo na nivou zahteva koji proizlaze iz posebnih propisa. Pored toga, sekundarni propis obično predviđa najdetaljnije smernice, koje pedantno slede službenici koji vode

postupak. Obezbeđenje usklađivanja sekundarnog propisa sa ZUP-om je stoga jednako važno kao i usklađivanje primarnog propisa. U upravama na ZB su ustanovljene razne vrste koordinacionih organa i mehanizama ili službe za podršku usklađivanja, ali one dele iste nedostatke, koji su odužili proces usklađivanja. Stoga, čak i ako je usklađivanje formalno završeno ili je u uznapredovaloj fazi, ono nije osiguralo usklađenost između posebnih propisa i ZUP-ova, u sledećim pitanjima:

- 1) u stvari sva nadležna ministarstva ostaju zadužena za usklađivanje propisa u svojoj zoni odgovornosti (ministarstvo odgovorno za ZUP daje neobavezujuća mišljenja ili obavlja tehničke ili administrativne poslove za koordinacioni organ);
- 2) krajnji proizvodi procesa usklađivanja su stotine nacrti zakona koji sadrže izmene i dopune posebnih zakona koje je potrebno izraditi i procesuirati jedan po jedan (umesto jedan kombinovani nacrt zakona koji sadrži izmene i dopune svih pojedinačnih posebnih zakona);
- 3) sekundarni propisi su u potpunosti izvan opsega ovog mekog koordiniranog pristupa.

Detalniji pregled, koji pokazuje kako je Estonija upotrebila omnibus zakon za usklađivanje posebnih zakona sa ZUP-om, možete pročitati u boksu koji se nalazi niže. ZB, međutim, takođe ima neke primere gde je više zakona izmenjeno i dopunjeno odjednom putem jednog zakona. U Crnoj Gori, 2011. godine, sprovođenje Zakona o prekršajima bilo je osigurano izradom i usvajanjem jednog omnibus zakona koji je prilagodio novčane kazne u 184 druga zakona. Nedavna zakonodavna praksa u Srbiji prepoznaje Omnibus zakon Vojvodine<sup>133</sup>. Ako se čini da pristup usklađivanja svih posebnih zakona sa ZUP-om jednim omnibus zakonom nije ostvariv, moguće je uskladiti sve posebne zakone u jednom sektoru putem jednog omnibus zakona (na primer, svi propisi koji uređuju upravne postupke u obuhvatu Ministarstva finansija). U svakom slučaju, vodeću ulogu u pripremi procesa izrade omnibus zakona za usklađivanje posebnih propisa sa ZUP-om treba da ima ministarstvo odgovorno za ZUP, što na ZB uključuje sledeća ministarstva, u vreme pisanja ove analize:

- Albanija – Ministarstvo pravde;
- Kosovo – Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Crna Gora – Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija;
- Severna Makedonija – Ministarstvo informacionog društva i uprave;
- Srbija – Ministarstvo javne uprave i lokalne samouprave.

Alternativno, organ koji koordinira agendom za bolju regulativu može takođe imati vodeću ulogu. Ostala nadležna ministarstva prirodno treba takođe da budu blisko involvirana u proces, kroz bilateralne razgovore, kao i horizontalno (ako omnibus zakon pokriva sve sektore).

Svrha procesa usklađivanja nije da se obezbedi potpuna primena odredaba ZUP-a u svim elementima posebnih upravnih postupaka. Kao što je očigledno u odredbama ZUP-ova ZB, svi opšti zakoni dopuštaju posebnim zakonima da uređuju određene elemente malo drugačije. Kao rezultat toga, usklađivanje mora biti dobro razmotreno. Posebni zakoni treba da budu usklađeni sa opštim načelima ZUP-a, i važno je izbegavati nepotrebna ponavljanja. Međutim, u pogledu ostalog, moguće je odstupiti od ili nadopuniti ZUP, ako je to neophodno. Na primer, rokovi za trajanje upravnog postupka zavise od složenosti postupka. Opšti rok od 30 dana može biti predug za jednostavne postupke kao što je odgovaranje na zahtev za javne

---

<sup>133</sup> Na oba primera se poziva knjiga profesora doktora Stevana Lilića, *Law on General Administrative Procedure: Anatomy of a Legislative Project with a Model for the General Reconstruction of LGAP (Zakon o opštem upravnom postupku: Anatomija zakonodavnog projekta sa modelom opšte rekonstrukcije ZOAP-a)*, str. 33. Zakon o izmenama i dopunama zakona koji propisuju kazne za prekršaje, Službeni list Crne Gore, br. 40/2011; Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, "Službeni list RS", br. 99/2009, 67/2012.

informacije, a isuviše kratak za odobravanje građevinske dozvole za kompleksnu industrijsku izgradnju. Da bi se utvrdila potreba za odstupanjima ili dopunama, potrebno je analizirati elemente posebnih postupaka i njihovu svrhu, imajući na umu svrhu odredaba ZUP-a. Dodatak I ovog dokumenta uključuje obrazac za instrument koji se može upotrebiti da se pojednostavi i standardizuje proces usklađivanja.

### Boks 2.1. Sprovođenje ZUP-a u Estoniji

ZUP Estonije je usvojen 6. juna 2001. godine, uz period *vacatio legis* do 1. januara 2002. godine. Dana 17. juna 2001. godine, Vlada je zadužila Ministarstvo pravde (MP) za koordiniranje revizije posebnih zakona kako bi se obezbedilo usklađivanje sa novim ZUP-om. Predlozi izmena i dopuna svih relevantnih posebnih zakona trebalo je da budu podneseni Vladi do 15. decembra 2001. godine. Kao ministarstvo odgovorno za izradu ZUP-a, MP je osnovalo radnu grupu koja je uključivala članove izabrane iz redova svojih službenika, savetnike Vrhovnog suda i predstavnike nevladinog trusta mozgova koji je pružao podršku MP tokom usklađivanja. Radna grupa je analizirala sve zakone koji su uređivali upravne postupke, identifikujući konflikte, nedoslednosti i potencijalne nejasnoće, kao i predlažući konkretne predloge za rešavanje tih nedostataka. O predlozima se diskutovalo sa relevantnim nadležnim ministarstvima na bilateralnom nivou, i na dva opšta okrugla stola sa svim nadležnim ministarstvima. Rezultat rada radne grupe bio je jedinstveni nacrt zakona sa izmenama i dopunama 131 posebnog zakona, koji je podnesen Vladi 8. februara 2002. godine, i usvojen od strane Parlamenta 19. juna 2002. godine. Nakon završene revizije posebnih zakona, radna grupa je nastavila, u savetodavnom svojstvu i u svojstvu koordinatora, da pruža podršku nadležnim ministarstvima u reviziji podzakonskih propisa. Očekivalo se da rad sa podzakonskim propisima bude završen do početka 2003. godine, ali je trajao duže. Prema povratnim informacijama od sudija, nakon 2003. godine, od Upravnog suda se povremeno zahtevalo da poništi upravne akte zbog nepoštovanja ZUP-a (kao rezultat neusklađenosti između podzakonskih akata koji uređuju posebne postupke i ZUP). Ipak, iako je *vacatio legis* period od šest meseci bio isuviše kratak za usklađivanje primarnih propisa, i iako je usklađivanje posebnih podzakonskih akata trajalo još i duže, usklađivanje između ZUP-a i posebnih zakona bilo je obezbeđeno u roku od godine dana od usvajanja ZUP-a. Jaka centralna koordinacija na nivou uprave i adekvatna politička podrška bili su od ključnog značaja za ostvarivanje toga. Procesuiranje svih izmena i dopuna posebnih propisa u jednom pravnom aktu obezbedilo je veću procesnu efikasnost (u poređenju sa procesuiranjem 131 posebnog nacrta zakona koji sadrže izmene i dopune) i osiguralo jedinstveni pristup i veći stepen usklađivanja, budući da je jedno ministarstvo bilo odgovorno za izradu zakona.

Izvor: Nacrt zakona o izmenama i dopunama i sprovođenju ZUP-a i njegov eksplanatorni memorandum, <https://www.riigikogu.ee/download/72b78f43-cd85-3957-b5d8-6e20cfc799d6>.

Konačno, ako uprava planira da preduzme reviziju propisa sa ciljem upravnog pojednostavljenja (kao što je slučaj u Srbiji i moguće takođe na Kosovu), savetuje se kombinacija te inicijative sa procesom usklađivanja ZUP-a ili barem da se te dve inicijative blisko iskoordiniraju (kako bi se izbegli propusti u oba procesa ili da se izbegne dupliranje posla, ako isti propis treba da se revidira i izmeni i dopuni dvaput). Bliska saradnja između ove dve inicijative ima smisla zbog sličnih ciljeva (npr. načelo „samo jednom“ proizlazi iz ZUP-a, ali je takođe ključni element za smanjenje upravnog opterećenja). Na taj način, usklađivanje sa ZUP-om može imati koristi od većeg nivoa političke podrške nego što proces upravnog pojednostavljenja obično dobija. Ako naponi na upravnom pojednostavljenju postanu deo inicijative usklađivanja, institucije zadužene za smanjenje upravnog opterećenja treba da budu blisko uključene u taj proces.

### **Obezbeđenje doslednog usklađivanja u budućnosti između ZUP-ova i posebnih propisa**

Dosledna revizija novih nacrti posebnih propisa (ili njihovih izmena i dopuna) koji uređuju upravne postupke jednako je važna kao i obezbeđenje usklađenosti postojećih propisa sa odredbama ZUP-ova. Inače je rizik da čak i ako su propisi uspešno usklađeni, njihov uticaj će imati privremeni karakter. Centralno ministarstvo koje koordinira usklađivanje propisa takođe bi trebalo biti sposobno da revidira sve nove nacрте i izmene i dopune koji uređuju upravne postupke i da izdaje mišljenja o tome kako su oni usklađeni sa ZUP-om. Ono takođe može dati preporuku o tome kako da se osigura usklađivanje, ako je to potrebno. Sve uprave na ZB upadaju u poteškoće prilikom osiguravanja da reviziju radi ministarstvo odgovorno za ZUP, posebno reviziju nacrti podzakonskih propisa koje usvajaju ministarstva.

U normalnim okolnostima, nadležna ministarstva uživaju veći stepen autonomije kod usvajanja podzakonskih akata koji uređuju njihove zone odgovornosti nego kod pripreme nacrti zakona ili nacrti podzakonskih akata koje usvaja Vlada, i za koje su potrebne među-ministarske konsultacije. Međutim, njihova sloboda za usvajanje podzakonskih akata nije apsolutna, i može zahtevati odobrenje drugih ministarstava. Na primer, mišljenje Ministarstva finansija može biti neophodno za propise koje usvajaju ostala nadležna ministarstva, ako to utiče na javne finansije. Poslovnik rada Vlade ili slična akta uređuju proces pripreme nacrti zakona i propisa i odobravanje istih. Svi nacrti zakona i podzakonski akti o upravnim postupcima i njihove izmene i dopune treba da se podnose ministarstvu odgovornom za ZUP za dobijanje njegovog mišljenja. Da bi se to osiguralo, poslovnici bi to trebalo jasno da navode, ili da uključe opštu obavezu da se konsultuju ostala ministarstva ako nacrt utiče na zonu odgovornosti nekog drugog ministarstva. Barem dok svi mapirani podzakonski akti ne budu usklađeni sa ZUP-om, strogo se savetuje da sva ministarska podzakonska akta koja uređuju upravni postupak takođe prođu kroz taj proces konsultacija. Trenutno, zahtev za konsultacije po pitanju ministarskih propisa sa ostalim ministarstvima (na primer, ako propis utiče na zonu odgovornosti drugog ministarstva) nije eksplicitno naveden u poslovnicima Vlada ili Saveta ministara<sup>134</sup>. U Poljskoj na primer, Pravilnik Saveta ministara zahteva konsultacije ministarstava u vezi sa ministarskim propisima sa organima na čiji opseg rada se utiče<sup>135</sup>. Ministarstvo odgovorno za ZUP može da uspostavi službu za korisnike kako bi pomoglo ostalim nadležnim ministarstvima u izradi relevantnih zakona i pravilnika, kao što je urađeno u Severnoj Makedoniji.

Poseban problem koji ometa dosledno usklađivanje između ZUP-a i posebnih zakona koji uređuju upravni postupak je visoki procenat nacrti zakona usvojenih po hitnom postupku na ZB. To je posebno akutno ako su ti nacrti zakona pokrenuti od strane poslanika u Skupštini, a Vlada ih nije mogla pregledati pre usvajanja. Na primer, 2017. godine, 65,3% zakona usvojenih od strane Parlamenta Severne Makedonije usvojeno je u skraćenoj proceduri ili po hitnom postupku. U Srbiji, taj procenat je bio 44,8%, a u Crnoj Gori 34,7%.

Kao posebni element koji zaslužuje pažnju, uprave na ZB (posebno Albanija) treba da uspostave i razviju svojem kapacitete kako bi osigurale da takse za upravne usluge poštuju opšta načela ZUP-a (srazmernost taksi troškovima za vođenje postupka, najniži mogući trošak za podnosioca zahteva, itd.). Ako ministarstvo odgovorno za ZUP nije dobro pozicionirano da preduzme takvu reviziju, tu aktivnost bi trebalo da preduzme Ministarstvo finansija.

<sup>134</sup> Jedan izuzetak je Albanija. Međutim, njen zahtev za konsultovanje ministarskih propisa je ograničen na propise koji se tiču transponovanja pravne tekovine EU, što uključuje konsultacije sa ministrom odgovornim za evropske integracije (vidi str. 25 Poslovnika Saveta ministara).

<sup>135</sup> Pravilnik Saveta ministara, Odluka br. 190 od 29. oktobra 2013. godine, članovi 140-146 i član 38. U Finskoj i Estoniji, zahtev za među-ministarskim konsultacijama primenjuje se i na ministarske propise (ukoliko oni utiču na zone odgovornosti drugih ministarstava).

## Rešavanje problema u vezi sa žalbenim postupcima

Sveobuhvatni podaci o tome kako funkcioniše žalbeni postupak nisu dostupni na cijelom ZB. Međutim, na osnovu dostupnih podataka za tri postupka koja su analizirana u ovom dokumentu i iz dodatnih izvora<sup>136</sup>, sledeći problemi se pojavljuju u žalbenim postupcima uprava ZB:

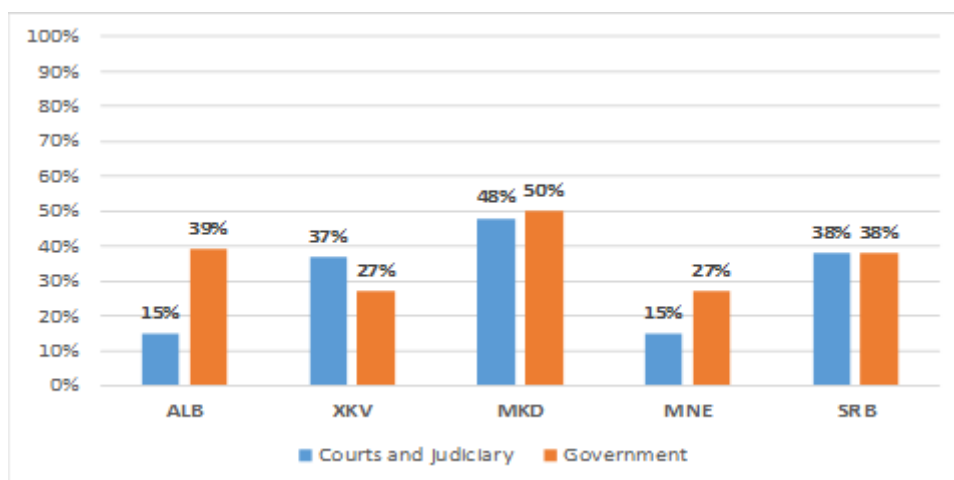
- ping-pong između prvostepenih i drugostepenih organa (uzrokovano čestim vraćanjem predmeta prvostepenom organu u slučaju uspešne žalbe);
- nedoslednosti kod rešavanja procesnih pogrešaka počinjenih od strane prvostepenih organa – što dovodi do poništavanja osporenog upravnog akta zbog procesnih pogrešaka, bez procenjivanja efekta tih pogrešaka na ishod postupka ili bez ikakve analize procesne usklađenosti prvostepenih organa (kao što je to očigledno u Albaniji);
- izazovi u vezi sa poštovanjem zakonskih rokova za procesuiranje žalbi;
- previše žalbenih instanci (kao što je očigledno u postupcima vezanim za socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu).

Ovi problemi doprinose nedelotvornosti upravnog žalbenog procesa, smanjujući pravovremenu zaštitu prava učesnika u postupku. Sve uprave na ZB su takođe suočene sa problemima obezbeđenja delotvornosti sudske žalbe u upravnim stvarima. Postojanje ping-ponga između uprave i pravosuđa – ukazujući na situaciju gde uprava i pravosuđe postupaju po istoj upravnoj stvari i sporu više puta i na taj način odugovlače završetak postupka za učesnike – prijavljeno je od raznih izvora, uključujući sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava<sup>137</sup>. Niski nivo poverenja javnosti u pravosuđe ukazuje na ozbiljnost problema na ZB. U većini uprava, poverenje u pravosuđe rangira se niže ili na istom nivou sa poverenjem u vladu, zakonitost čijih odluka bi trebalo da ocenjuje i osigura pred upravnim sudovima. Ako je poverenje u pravosuđe toliko nisko, učesnici u upravnim postupcima mogu biti odvraceni od obraćanja sudovima, što ih onda ostavlja bez pravne zaštite na koju imaju pravo.

<sup>136</sup> Pogledajte, na primer, *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans (Pravni lekovi u upravnim postupcima na Zapadnom Balkanu)*, ReSPA (Regional School of Public Administration), Danilovgrad, Republika Crna Gora, 2016; *Report on the Implementation of the Law on Administrative Procedures in 2019 (Izveštaj o sprovođenju Zakona o upravnom postupku 2019. godine)*, Ministarstvo javne uprave, Crna Gora.

<sup>137</sup> Za Kosovo, pogledajte "Administrative Justice in Kosovo, Law vs. Practice" (Upravno pravosuđe na Kosovu, Zakon naprema praksi), Kosovo Law Institute, 2019, <https://kli-ks.org/wp-content/uploads/2019/09/Drejt%C3%ABsia-Administrative-Final-19.09.2019-BM.pdf>; za Crnu Goru, "Let's talk about effects! ...or gaps in reporting on public administration reform in Crna Gora" (Hajde da pričamo o efektima! ... ili nedostacima u izveštavanju o reformi javne uprave u Crnoj Gori), Institut Alternativa, [http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-u-izvjestavanju\\_eng.pdf](http://media.institut-alternativa.org/2018/06/praznine-u-izvjestavanju_eng.pdf), i "Analysis of the Legal Framework and Case-Law of Montenegrin Courts in the Implementation of Effective Remedies in Respect of a Trial within a Reasonable Time" (Analiza pravnog okvira i sudska praksa crnogorskih sudova u sprovođenju delotvornih pravnih lekova u odnosu na suđenje u razumnom roku) by Mirjana Lazarova Trajkovska, Maja Velimirović, Council of Europe, 2019, <https://rm.coe.int/eng-finalna-analiza-duzine-sudskih-postupaka-u-crnoj-gori/1680966dd7>; za Severnu Makedoniju, pogledajte "Strategy for Reform of the Judicial Sector 2017-2022" (Strategija za reformu sektora pravosuđa 2017-2022), Ministry of Justice, [http://justice.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan\\_ANG-web.pdf](http://justice.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_ANG-web.pdf); za Srbiju, pogledajte "Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow" (Analiza uzroka preteranog opterećenja Upravnog suda i povećanje priliva predmeta) by: Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, Februar 2020.

## Slika 2.2. Poverenje u pravosuđe i vladu na ZB



Napomena: Procenat ispitanika koji „imaju potpuno poverenje” ili „su skloni da veruju” odnosnim institucijama.

Izvor: Balkan Barometer 2020.

Podrška efikasnih, delotvornih žalbenih organa i pravosuđa je bila ključna za osiguranje primene novih instituta u ZUP-ovima (ili u svakom drugom pravnom aktu koji je namenjen reformi javne uprave) u državama članicama EU. Ako uprava ne sledi ustanovljeni pravni okvir, uključujući njegova opšta načela, učesnici u postupku bi trebalo da imaju lak pristup brzim i efikasnim pravnim lekovima, koji pomažu da se osigura da uprava ispravi sve potencijalne greške (uključujući sve nedoslednosti u pravnom okviru) i izbegne ponavljanje istih. Međutim, postojeći izazovi na ZB ukazuju na činjenicu da nedelotvorni žalbeni postupci – kako kod upravnih, tako i sudskih žalbi – predstavljaju prepreke za sprovođenje načela dobre uprave predviđenih u ZUP-ovima (načelo „samo jednom“, elektronska komunikacija, ćutanje administracije, itd.).

### **Unapređenje procesa upravne žalbe**

Unapređenje procesa upravne žalbe uključuje:

- Uspostavljanje pravilnih mehanizama za praćenje upravnih postupaka, uključujući žalbene postupke;
- Identifikovanje najproblematičnijih postupaka na bazi prikupljenih i analiziranih podataka (uključujući iz perspektive ping-ponga, preterano ukidanje prvostepenih odluka iz procesnih razloga, nemogućnost poštovanja zakonskih rokova, itd.);
- Identifikovanje posebnih razloga za ove izazove u problematičnim postupcima;
- Bavljenje istima uz primenu odgovarajućih mera (primeri iz drugih evropskih zemalja su dati u tekstu koji sledi).

Uspostavljanje mehanizama za monitoring upravnih postupaka je važno ne samo radi unapređenja upravne žalbe, već da se osigura poštovanje zakonskih zahteva o trajanju postupaka, kao i ukupna zakonitost i efikasnost uprave. Ova mera se nalazi ovde – među merama koje se fokusiraju na žalbe – zato što rezultati žalbenog postupka mogu dati značajan input za monitoring i analizu upravnog postupka uopšte. Pravilni mehanizmi monitoringa bi pomogli u prikupljanju podataka koji su potrebni za analizu stepena i uzroka problema koji utiču na delotvornost žalbe (npr. efekat ping-ponga), i rešavaju ih. Crna Gora već prikuplja, analizira i objavljuje godišnje izveštaje o svim upravnim postupcima na državnom i



opštinskom nivou. Ostale zemlje, poput Severne Makedonije, pripremaju institucionalne izveštaje o postupcima upravnih žalbenih organa. Monitoring upravnog postupka stoga nije nepoznat na ZB. Međutim, izveštaji, bilo sveobuhvatni ili institucionalnim, treba da budu učinjeni informativnijim i analitičnijim dodavanjem određenih ključnih informacija (pogledajte priloženu tabelu). Ako je neophodno, registri ili IT sistemi koji se koriste za upravljanje upravnim postupcima i sporovima se moraju ažurirati kako bi pomogli monitoringu ovih podataka (na primer, uvođenje dodatnih brojevnih identifikatora za praćenje postupka od njegovog pokretanja do rešavanja, kroz više instanci, ako je to potrebno). Ministarstvo odgovorno za ZUP je najbolje pozicionirano za prikupljanje podataka i pripremu sveobuhvatnih i centralizovanih izveštaja. Ako je, umesto toga, odluka da se pripreme institucionalni izveštaji, ministarstvo odgovorno za ZUP treba, u najmanju ruku, ustanoviti jednoobrazne zahteve za sadržaj tih izveštaja, kako bi oni sadržali sve relevantne podatke i pomogli u identifikovanju potencijalnih izazova.

**Tabela 2.1. Ključni podaci za monitoring upravnih postupaka**

Podaci	Svrha/dodata vrednost
Podaci o broju pokrenutih i završenih postupaka, njihovo trajanje i broj zaostalih predmeta, broj žalbi i vreme potrebno za kontrolu istih, <b>po kategoriji upravnih postupaka</b> (npr. zahtevi za dobijanje građevinske dozvole, zahtevi za izdavanje ličnih identifikacionih dokumenata, itd.), ne samo po institucijama koje ih vode.	Pomaže oceni efikasnosti upravnih postupaka, u slučaju da jedna institucija vodi brojne postupke različitih karakteristika, uključujući trajanje/složenost, udeo žalbi, razlozi za uspešnost žalbi, itd. Pomaže u identifikovanju problematičnih postupaka – npr. sa velikim brojem uspešnih žalbi, preteranom dužinom trajanja, itd.
<b>Razlozi za uspešnost žalbi</b> za svaku kategoriju/vrstu upravnog postupka, npr. procesne pogreške, greške u primeni materijalnog zakona, greške u primeni diskrecionog prava u upravnom odlučivanju, ćutanje administracije, itd.	Ova informacija može biti upotrebljena za razvoj programa obuke i druge mere izgradnje kapaciteta. One bi ciljale službenike upravnih organa, na bazi konkretnih izazova na koje je ukazala analiza podataka o rezultatima žalbi i sudskoj kontroli.
Informacije o <b>rezultatima sudske kontrole</b> , po kategorijama upravnih postupaka, uključujući broj podnesenih tužbi, rezultate kontrole i razloge za ukidanje upravnog akta.	
Informacije o <b>broju postupaka koji se stalno ponavljaju</b> (npr. vraćanje od strane žalbenog organa ili pravosuđa).	Pomoći će da se razume obim problema ping-ponga i prepoznaju postupci u kojima se taj problem najčešće javlja, kao i razloge za isto.
<b>Ključni indikatori uspešnosti</b> (KIU) o efikasnosti upravnih postupaka tokom vremena, npr. trajanje, procenat uspešnih žalbi, itd.	KIU se mogu upotrebiti za postavljanje reformskih ciljeva ili za identifikovanje potencijalnih problema u pojedinačnim postupcima.

Izvor: Nalazi iz istraživanja SIGMA-e.

Za rešavanje problema ping-ponga unutar uprave, drugostepeni organi širom ZB treba da ograniče na minimum broj predmeta koji se vraćaju prvostepenim organima nakon uspešnih žalbi i da sami odluče o stvari u meritumu u što je više predmeta moguće. Upravni organi (bez obzira na to da li su prvostepeni ili drugostepeni) su deo istog aparata i moraju da rade zajedno kako bi procesuirali upravne predmete što je efikasnije moguće. Prema ustavnom uređenju na ZB (kao i u EU), pojedinačni upravni organi nisu izdvojeni ili nezavisni jedan od drugog na isti način kao što je pravosuđe nezavisno od izvršne grane vlasti. Osnovni preduslovi za borbu protiv ping-ponga (npr. široki mandat drugostepenih organa, fleksibilni pristup procesnim pogreškama i ocena njihovog značaja za ishod postupka, itd.) postoje širom ZUP-a na ZB, ali ako je potrebno, oni mogu da budu dalje osnaženi u ZUP-ovima i dosljedno primenjivani u praksi. Na primer, u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji, žalbeni organi treba sami da odlučuju o stvari kada postupaju po žalbi prvi put (ne samo drugi put, kao što je to trenutno slučaj). U Albaniji i na Kosovu, žalbeni organi treba da ocenjuju, pre donošenja odluke po žalbi, potencijalne procesne pogreške prvostepenog organa kako bi procenili da li su one mogle da imaju uticaj na ishod prvostepenog postupka. Treba da postoji najviše jedna instanca za upravnu žalbu u postupcima vezanim za socijalnu pomoć u Albaniji i na Kosovu, umesto dva uzastopna obavezna žalbena organa koja u stvari sada postoje. Da bi se osnažio autoritet žalbenog organa da odlučuje u meritumu, u ZUP-ovima bi trebalo uvesti obavezu da drugostepeni organ

mora odlučivati u meritumu u predmetima u kojima se radi samo o pitanjima materijalnog prava (to jest, ne o činjenicama predmeta ili procesnim pogreškama koje žalbeni organ ne može sam da ispravi). Ako je potrebno, mogu se razmotriti i dodatne mere kako bi se osiguralo da se predmeti isuviše često ne vraćaju prvostepenim organima (pogledajte primer Poljske u tekstu koji sledi).

### **Boks 2.2. Prigovor – posebne mere protiv upravnog ‘ping-ponga’ u Poljskoj**

Izmenama i dopunama Zakona o upravnom sudskom postupku koje su stupile na snagu 2017. godine, strane su dobile nove mere za rešavanje problema upravnog “ping-ponga”, to jest, neefikasnost upravne žalbe uzrokovane drugostepenim odlukama kojima su predmeti vraćani prvoj instanci, umesto da po istima odlučuju u meritumu. Prema novoj meri, strana ima pravo da podnese prigovor upravnom sudu ako je drugostepeni upravni organ ukinuo prvostepenu odluku i predmet vratio prvoj instanci. Prilikom razmatranja prigovora, sud ne može, međutim, odlučiti u meritumu, već samo može da oceni da li je drugostepeni organ imao osnova da vrati predmet prvoj instanci, umesto da donese odluku u meritumu. Sud može, pored toga, izreći novčanu kaznu organu koji je doneo neosnovanu odluku da se predmet vrati prvostepenom organu. Svaki prigovor sud mora razmotriti u roku od 30 dana (instruktivni rok).

Izvor: Zakon o upravnom sudskom postupku, 30. avgust 2002. godine.

Pored toga, ukupna delotvornost upravnih žalbenih organa treba redovno da se ocenjuje. Žalbeni proces unutar uprave treba da funkcioniše delotvorno (to jest, kompetentno, i unutar razumnog roka). Ako žalbeni organi ne uspevaju to da postignu, oni ne uče na svojim greškama (kao je identifikovano na bazi uspešnih žalbi sudu), a ako rešavanje internih problema ne donese željene rezultate, oni mogu biti ukinuti i pravna zaštita u upravnim postupcima bi se mogla pružiti samo kroz sudsku kontrolu. Na primer, ako je broj odluka žalbenog organa koje naknadno ukine Upravni sud visok, ili ako žalbeni organ nije u mogućnosti da smanji broj tužbi na sudu (u poređenju sa žalbama koje dobije) ili ako ping-pong između upravnih organa opstaje, tada žalbeni organ ne služi svojoj izvornoj svrsi, kao filter prije sudske kontrole. Dok je u brojnim evropskim zemljama upravna žalba obavezna, u Austriji, Belgiji, Estoniji, Francuskoj, Mađarskoj, Italiji i Španiji, ona je opciona ili uopšte ne postoji.

### **Unapređenje procesa sudske žalbe**

Analiza postupanja upravnog pravosuđa je sam po sebi posebna, opsežna oblast pregleda, što nije glavni fokus ovog dokumenta. Međutim, ping-pong između uprave i upravnog pravosuđa jasno ukazuje na to da izazovi u postupanjima upravnog pravosuđa utiču direktno na delotvornost uprave i na sprovođenje ZUP-a. Ako pravosuđe nije u stanju da pruži delotvornu zaštitu od situacija u kojima uprava ne sledi načela dobre uprave koja proizlaze iz pravnog okvira, reforme preduzete unutar istog pravnog okvira se neće dosledno sprovoditi. Pored toga, ping-pong učesnicima otežava delotvoran pristup pravdi povećavajući složenost, dužinu postupanja i pravnu neizvesnost. Nerešeni pravni problemi sprečavaju da ljudi, poslovna zajednica i društvo u celini dostignu svoj puni potencijal<sup>138</sup>. Svrha dela koji sledi nije da sveobuhvatno opiše mere za unapređenje postupanja upravnog pravosuđa na ZB, već da sugeriše ciljane instrumente koji bi mogli pomoći smanjenju ping-ponga između uprave i pravosuđa, uključujući:

- Osiguranje da upravno pravosuđe primenjuje svoja reformatorska ovlašćenja u postupku sudske kontrole ili pruža dovoljno smernica upravi kako bi se osiguralo da upravni akti budu u skladu sa zakonom;

<sup>138</sup> OECD (2019), Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre (Jednaki pristup pravdi za inkluzivni rast: Postavljanje ljudi u središte), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

- Davanje upravnim sudijama ovlašćenja za sankcionisanje uprave u slučaju nesprovođenja nepoštovanja sudskih naloga i odluka;
- Dopuštanje upravi prava na žalbu protiv presuda prvostepenog Upravnog suda (Apelacionom ili Vrhovnom sudu), da bi se dobila pravosnažna sudska odluka u datom predmetu što je brže moguće;
- Primenjivanje mera za unapređenje opšteg kapaciteta upravnog pravosuđa i povećanje poverenja u upravne sudije.

Sudska kontrola rada uprave može slediti kasacioni model (ukidanje manjkavih odluka javnih organa) ili reformatorski model (koji povlači za sobom mogućnost materijalnog presuđivanja od strane suda i "zamena" odluka donesenih od strane uprave donošenjem sudske presude). Ovi modeli ne postoje u apsolutno čistoj formi. Zemlje primenjuju elemente oba modela kada uspostavljaju svoje pravne sisteme (pogledajte boks sa opisom mandata Upravnog suda Nemačke).

### **Boks 2.3. Primeri reformatorskih ovlašćenja Upravnog suda Nemačke i primenjenih mera za ograničavanje 'ping-ponga' između uprave i pravosuđa**

U Nemačkoj, ako podnosilac zahteva traži izmenu i dopunu nekog upravnog akta vezanog za utvrđivanje prava i obaveza finansijske prirode, Upravni sud može utvrditi iznos koji se razlikuje od onoga koji je naveden u osporenom upravnom aktu. Kada sud ne može utvrditi tačan iznos finansijskog prava ili obaveze, sud može u svojoj odluci da navede činjenične ili pravne okolnosti (koje su pogrešno razmotrene ili koje nisu razmotrene), dajući dovoljan nivo detalja kako bi omogućio organu da sam obračuna iznos, na bazi sudske odluke.

Sud ne može da donosi diskrecione odluke u ime uprave, ali može da ispita da li su ispoštovana zakonska ograničenja diskrecije. Kao dalji primer mera za ograničavanje ping-ponga, upravni organ može dopuniti svoja diskreciona razmatranja o upravnom aktu, čak i tokom postupka pred upravnim sudovima.

Izvor: Nemački Zakonik o postupku pred Upravnim sudom, članovi 113, 114.

Na ZB, gde je ping-pong upravnih predmeta i sporova između uprave i suda uveliko prisutan, preferenca za reformatorskim pristupom bi bila logična, a prema pravnom okviru, to je slučaj u gotovo svim upravama, sa izuzetkom Kosova. Upravni sud Albanije ima pravo da izmeni i dopuni upravni akt bilo u celosti bilo delimično<sup>139</sup>. Sličan mandat za usvajanje odluka u „punjoj nadležnosti” dat je upravnom pravosuđu u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji<sup>140</sup>, „ako to dopušta priroda stvari”. U praksi, ovaj mandat širokih reformatorskih ovlašćenja se veoma retko koristi na ZB. Na primer, Upravni sud Crne Gore je odlučio u punoj nadležnosti u 64 od 6 808 predmeta koje je rešavao 2019. godine (to jest, manje od 1%), prema svom godišnjem izveštaju, a izveštaj za Srbiju pokazuje da je situacija tamo analogna crnogorskoj<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> Zakon o organizaciji i funkcionisanju upravnih sudova u Albaniji, član 40.

<sup>140</sup> Zakon o upravnom sporu u Crnoj Gori, član 36; Zakon o upravnom sporu, član 60, u Severnoj Makedoniji; i Zakon o upravnim sporovima, član 43, Srbija.

<sup>141</sup> Prema "Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow" (Analiza uzroka preteranog opterećenja Upravnog suda i povećanje priliva predmeta), Aleksandar Stojanović, Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, Februar 2020, str. 26.

Problem je što sudije na ZB nemaju samopouzdanja za primenu reformatorskih ovlašćenja koja im daje zakon i nisu sigurni kada im „priroda stvari“ dozvoljava da odlučuju „u punoj nadležnosti“. Da bi se ovo pitanje korigovalo, pravosuđe bi trebalo da razvije jasnije interne smernice za situacije kada mogu da se donesu odluke „u punoj nadležnosti“, a kada to nije moguće (npr. zamenu upravnog organa u diskrecionom odlučivanju treba verovatno isključiti). Ako se čini da se odluke „u punoj nadležnosti“ ne mogu doneti u oblastima u kojima je ping-pong najčešći, treba preduzeti dodatne mere (npr. sudska presuda treba da da dovoljno detaljne smernice upravi kako bi joj omogućila da sama donese zakonitu odluku na osnovu sudske odluke (pogledajte gornji primer iz Nemačke). Ove inicijative ne bi trebalo shvatiti kao prekoračenje ovlašćenja, već kao olakšanje pristupa podnosiocu tužbe delotvornom pravnom leku. Ako se trenutno ne zna u kojim oblastima se problem ping-ponga najčešće javlja, pravosuđe bi trebalo prvo da analizira svoje trenutne predmete i da prođe kroz spise jednog po jednog predmeta, kako bi utvrdilo u kojim kategorijama ili vrstama predmeta je neki spor bio pred sudom (i koliko puta). Kako bi se izbeglo ručno prikupljanje podataka o stepenu ping-ponga u budućnosti, sistemi upravljanja predmetima ili obične upisne knjige bi trebale biti prilagođene da omogućue unos podataka kako bi se identifikovali sporovi koji se ponavljaju u istom upravnom predmetu. Čak i primena obojenih stikera na spisima predmeta koji se ponavljaju pred sudom trebalo bi da olakša nadzor nad stepenom problema ping-ponga.

Drugo, upravne sudije bi trebalo da imaju ovlašćenja za sankcionisanje uprave u slučaju nepoštovanja sudskih presuda, uključujući predmete jasnog nesprovođenja sudskih naloga, i ta ovlašćenja bi trebalo da sprovede, ako je potrebno. Takva ovlašćenja postoje u državama članicama EU (npr. Nemačkoj, Estoniji i Poljskoj) kao i u pravnom okviru koji uređuje neka od pravosuđa na ZB, npr. Albanija, Severna Makedonija i Srbija<sup>142</sup>. Na ZB, rukovodiocima organa ili odgovornom službeniku treba izreći novčane kazne, dok u EU, odgovorna institucija biva kažnjena (bez pretpostavke lične odgovornosti ili krivice). Pored toga, iako uprave na ZB nemaju sveobuhvatnu statistiku o primeni ovih ovlašćenja za izricanje sankcija, sudovi na ZB, za razliku od sudova u EU, čini se ne primenjuju dosledno ova svoja ovlašćenja<sup>143</sup>. Na osnovu primera Estonije, nije potrebno često primenjivati ovlašćenja za izricanje sankcija, ali pretnja njihove moguće primene treba biti realna, a posledice dovoljno teške (kazne do 32 000 EUR mogu biti izrečene na osnovu Zakona Estonije o postupanju Upravnog suda). Ako se pokazalo da je na ZB trenutno teško primeniti lične kazne, zakoni bi, umjesto toga, trebali dopustiti izricanje sankcija protiv odgovornih institucija (ili dodatno). Iako bi novčane kazne izrečene instituciji bile plaćane iz budžeta institucije, malo je verovatno da bi rukovodilac institucije dozvolio da se značajan deo budžeta troši na novčane kazne, što bi dalje smanjilo kapacitet institucije da obavlja svoje funkcije.

Još jedan aspekt koji bi mogao doprineti<sup>144</sup> ping-pongu između uprave i pravosuđa je doktrina prema kojoj su prava uprave da podnosi žalbu protiv odluke prvostepenog upravnog suda više ograničena nego prava podnosioca tužbe na ulaganje žalbe. Ova doktrina je retko detaljno uređena zakonicima o sudskom postupku. Međutim, diskusije sa odabranim upravnim sudijama sugerišu da ako sud odluči u korist podnosioca tužbe (i protiv uprave), u stvari ne može biti žalbe višoj sudskoj instanci (u kojem slučaju upravni organ protiv kojega je donesena odluka nema prava na žalbu). Čini se da su ograničenja žalbenih prava uprave (protiv odluke Upravnog suda) preostala iz prethodnog institucionalnog ustrojstva, u kojem su se upravne sudije smatrale delom uprave, a ne pravosuđa, i žalbe protiv drugog upravnog organa

<sup>142</sup> Zakonom o upravnim sudovima i presuđivanju u upravnim sporovima, član 68 (2), u Albaniji; Zakon o upravnim sporovima, član 60 (7), u Severnoj Makedoniji; i Zakon o upravnim sporovima, član 75, u Srbiji.

<sup>143</sup> Pogledajte „Analysis of Causes of Excessive Workload of the Administrative Court and Increase in Case Inflow“ (Analiza uzroka preteranog opterećenja Upravnog suda i povećani priliv predmeta), Aleksandar Stojanović Biljana Braithwaite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, Februar 2020, str. 25-26.

<sup>144</sup> Ovo pitanje se pojavilo u diskusijama sa upravnim sudijama u Crnoj Gori. Nisu se pojavili dosledni dokazi o njegovom značaju u ostalim pravosuđima na ZB, ali zbog sličnosti između pravnih doktrina u zemljama bivše Jugoslavije, verovatno je da je praksa slična.

obično nisu bile dozvoljene. Pored toga, na prvi pogled, ne dozvoljavanje upravi da se žali višoj sudskoj instanci protiv sudske odluke, trebalo bi da pomogne u izbegavanju ping-ponga. Međutim, primena doktrine odlaže okončanje upravnog postupka sve dok se ne reše svi sporovi i dok ne isteknu relevantni žalbeni rokovi. To je dalo povoda za verovanje da prvostepena sudska odluka kojom se ukida upravni akt i predmet vraća upravi nije u stvari „konačna“ – i obavezujuća za upravu – zato što je postupak još uvek u toku. Ovaj koncept znači da se uprava ne obavezuje sadržajem „ne-konačne“ sudske odluke, i takođe čini nemogućom primenu upravnih sankcija predviđenih u procesnim zakonicima na ZB (zato što se nikakva sankcija ne može izreći za nesprovođenje ne-konačnog sudske naloga ili odluke). S druge strane, doktrina stvara izopačeni podsticaj za upravne sudije da odluče u korist podnosioca tužbe i vrate predmet upravi umesto donošenja odluke u punoj nadležnosti, koja menja i dopunjava upravni akt, ako je potrebno. To je zato što sve odluke donesene u korist podnosioca tužbe ne podležu žalbi i omogućavaju prvostepenom sudiji da izbegne kontrolu viših sudova. Proširivanje mogućnosti žalbe za upravne organe – zajedno sa primenom reformatorskih ovlašćenja – treba da omogući dostizanje „potpuno konačne“ odluke o stvari brže, ako je potrebno uz uključenje najviše sudske vlasti, i naknadno bi dala sudovima autoritet da primeni ovlašćenja za izricanje sankcija, ako uprava ne ispoštuje „potpuno konačnu“ odluku.

Konačno, treba primeniti sve mere za osnaživanje opšteg kapaciteta upravnih sudova, kao i njihovu dostupnost i delotvornost<sup>145</sup>. Jako, delotvorno i efikasno upravno pravosuđe je važan preduslov za primenu načela dobre uprave, ali upravna pravosuđa na ZB pate od dugotrajnih postupaka, kao i od niskog poverenja javnosti. Mogle bi se razmotriti sledeće mere u cilju unapređenja njihovog kapaciteta.

- Odgovarajuća specijalizacija u administrativnim stvarima omogućila bi upravnim sudijama da se fokusiraju na presuđivanje sporova koji nastaju u primeni upravnog postupka. To bi trebalo da isključi predmete sa lakšim krivičnim delima i prekršajne predmete (koji su sada deo portfolija upravnih sudija na Kosovi u Severnoj Makedoniji) koji slede opšta načela krivičnog postupka. Specijalizacija dopušta sudijama da dalje unapređuju svoje kompetencije, kao i da efikasnije presuđuju u sporovima.
- Razvoj ili ažuriranje odgovarajućih sistema za upravljanje predmetima moglo bi dati puni pregled postupaka koji su u toku, kako bi ih efikasnije procesuirali i omogućili automatizaciju određenih tehničkih koraka tog procesa (npr. automatsko generisanje standardnih pisama i sudskih dokumenata, automatska dodela predmeta, publikovanje presuda, snimanje ročišta, itd.). Resursi koji bi se uštedeli automatizacijom tehničkih koraka bi trebalo da budu preraspoređeni kako bi se pružila materijalna podrška sudijama, npr. dodatna sudijska ili mesta za sudske savetnike.
- Proširenjem broja novih sudija moglo bi se angažovati više upravnih sudija iz redova advokata i iz akademske zajednice, umesto od bivših službenika koji su vodili upravne postupke. Opet, nisu dostupne sveobuhvatne informacije o profesionalnom iskustvu upravnih sudija na ZB, ali izveštaji iz Severne Makedonije pokazuju da se čini da prednjače bivši državni službenici<sup>146</sup>. Dok državni službenici koji imaju iskustvo u vođenju upravnih postupaka mogu biti dobre sudije, obezbeđenje većeg diverziteta kod sudskih zaposlenja će pomoći da se osigura da upravno pravosuđe ne postane proširenje žalbenih instanci unutar uprave. Ako je potrebno, treba da se revidiraju zahtevi za kvalifikacije i ispite za upravne sudije kako bi se osiguralo daiskusni advokati sa različitim profesionalnim i ličnim iskustvom imaju podsticaj da postanu upravne sudije.

<sup>145</sup> Kriterijumi OECD-a za antropocentrični dizajn i pružanje pravnih i pravosudnih usluga mogu biti konkretan i koristan izvor inspiracije u tom smislu: <https://www.oecd.org/governance/global-roundtables-access-to-justice/oecd-criteria-for-people-centred-design-and-delivery-of-legal-and-justice-services.pdf>.

<sup>146</sup> "Functional Analysis of Capacities of the Administrative Judiciary in the Republic of Macedonia" (Funkcionalna analiza kapaciteta upravnog pravosuđa u Republici Makedoniji), 2018, p. 51, <https://cpia.mk/media/files/funkcionalna-analiza-na-kapacitetite-na-upravnoto-sudstvo-vo-republika-makedonija.pdf>.

- Povećanje transparentnosti u pravosuđu bi moglo da se postigne doslednim objavljivanjem svih presuda na Internetu (uz poštovanje zakona o zaštiti ličnih podataka) i omogućavanjem sistematskog pristupa sudskoj praksi koristeći pojmovnike i sisteme za kategorizaciju predmeta i presuda po temi ili pravnom institutu.

## Izgradnja kapaciteta i podizanje svesti

Statistika o uspešnim žalbama protiv prvostepenih upravnih odluka (npr. 63% protiv akata lokalne samouprave u Crnoj Gori), kao i problemi vezani za primenu zahteva upravnog postupka koji su notirani u diskusijama koje je fokus grupa održala radi izrade ovog dokumenta (npr. pitanja vezana za primenu prava na izjašnjenje), ukazuju na činjenicu da kapacitet uprave za sprovođenje upravnih postupaka treba biti konstantno unapređivan. Ovaj dokument se neće posebno baviti programima obuke, već će prosto opisati četiri mere koje bi, pored uobičajene obuke za državne službenike o upravljanju upravnim postupcima, mogle pomoći u unapređenju kvaliteta uprave:

- Organizovanje okruglih stolova koji bi uključivali upravne sudije, upravne žalbene organe i službenike koji vode upravne postupke;
- Uspostavljanje službe za pomoć i mreža za službenike koji vode upravne postupke;
- Obuka zastupnika i advokata koji zastupaju učesnike u upravnim postupcima, kao i kampanje podizanja svesti o pravima učesnika u upravnim postupcima;
- Obuka upravnih sudija, posebno razmjene mišljenja sa kolegama upravnim sudijama iz država članica EU.

Jedan od najefikasnijih načina za rešavanje razlika u praksama i tumačenjima različitih organa koji sprovode i kontrolišu upravne postupke su redovni okrugli stolovi koji uključuju upravne sudije upravne žalbene organe i službenike koji vode upravne postupke. Okrugle stolove može inicirati predstavnik nekog upravnog organa ili pravosuđa, ukoliko bilo koja od strana identifikuje sistematske razlike u svom tumačenju zakonskih odredbi. Okrugli stolovi mogu takođe biti inicirani na zahtev ministarstva koje prati upravne postupke, ukoliko se pokaže postojanje takvih razlika (npr. visoki procenat uspešnih tužbi pred sudovima). Ti razgovori bi trebali biti dobro pripremljeni (to jest, bavljenje najspornijim pitanjima koja dovode do najvećeg broja uspešnih žalbi i tužbi). Teme mogu predložiti učesnici ili one mogu biti unapred identifikovane na bazi analize upravne i sudske prakse. To sudijama može dati priliku da objasne osnov za njihove presude i dalje ih legitimizuju, a upravi dopušta da izvrši razumna i sistematska prilagođavanja svog rada. Okrugli stolovi takođe daju šansu upravi da zatraži pojašnjenja određenih sudskih presuda, ako je to potrebno. Kolege iz država članica EU mogu takođe biti pozvane da povremeno učestvuju u tim razgovorima.

Ako se pojavljuju sistematski problemi u upravnim postupcima (npr. kao što je već rečeno, veliki ideo uspešnih žalbi ili tužbi sudu), službe za pomoć u upravljanju upravnim stvarima takođe mogu biti osnovane za određene postupke, ako su oni posebno problematični, ili na centralnom nivou, za kompletnu upravu. Službenici apelacionih organa ili iz ministarstava odgovornih za ZUP mogu biti imenovani kao podrška, bilo za puno radno vreme ili honorarno, u zavisnosti od obima zahteva. Jedan dobar primer se pojavio u Severnoj Makedoniji. Služba za pomoć na centralnom nivou uspostavljena je u Ministarstvu za informaciono društvo i upravu nakon usvajanja ZUP-a, kako bi pružala smernice za usklađivanje posebnih propisa i odgovarala na pitanja vezana za primenu ZUP-a. Ako se izazovi jave samo u pojedinim postupcima, sektorske službe za pomoć verovatno mogu biti delotvornije, zato što mogu biti više specijalizovane. Pored toga, ministarstva odgovorna za ZUP mogu da osnivaju i održavaju mreže koje se sastoje od praktičara koji vode upravne postupke. Te mreže bi se mogle redovno sastajati i razgovarati o izazovima vezanim za sprovođenje, kao i razmenjivati najbolje prakse, npr. o inovativnim pristupima



delotvornom osiguranju prava na izjašnjenje, o razmjeni podataka unutar uprave u odsustvu naprednih okvira interoperabilnosti, itd.

Pored obuke službenika koji vode upravne postupke, učesnici u postupcima mogu takođe imati koristi od izgradnje kapaciteta organizovane na centralnom nivou. Kampanje podizanja svesti (npr. o ključnim načelima dobrog ponašanja uprave, kao što je načelo „samo jednom“, srazmernost taksi u poređenju sa troškovima, pravo na izjašnjenje, zakonsko trajanje postupaka i pravni lekovi) mogu edukovati građane kako bi znali što mogu da traže od uprave. Bolje ciljani pristup bi bio da ministarstva odgovorna za ZUP organizuju obuke za advokate na temu ZUP-a. One čak mogu biti sponzorisane od strane države, kako bi privukle šire učesnike. To bi pravnim zastupnicima bio podsticaj da identifikuju nedostatke u postupcima uprave, jer bi to dovelo do uspešnih žalbi ili sudskih predmeta koji rezultiraju finansijskom ili profesionalnom dobiti za advokate. Konačno, nuđenje ciljanih grantova organizacijama civilnog društva koje prate rad javnog sektora takođe može pomoći u identifikovanju problema uz primenu načela dobre uprave (kao što je predviđeno ZUP-ovima).

Posebnu pažnju treba posvetiti izgradnji kapaciteta upravnog pravosuđa, budući da je jako pravosuđe važan preduslov za jaku i delotvornu javnu upravu. To trenutno nije na svom mestu na ZB (na što upućuje nisko poverenje javnosti u pravosuđe). Samo pravosuđe je najbolje pozicionirano da identifikuje i analizira potencijalne potrebe za obukom (npr. Na bazi visokog procenta uspešnih žalbi višim sudskim instancama, i nedoslednosti u primeni zakona od strane nižih sudova). Ministarstva odgovorna za ZUP takođe mogu preporučiti načine za unapređenje programa obuka za pravosuđe, kako bi se osigurala dosljednija primena ZUP-a u posebnim upravnim postupcima. Sudije su zaštitnici pojedinaca i privatnog sektora od zloupotreba od strane države. Ako ne uspeju u toj ulozi, reforme pravnog okvira možda nikada neće biti u potpunosti sprovedene od strane uprave. Sudska praksa bi trebala da vodi upravnu praksu i, ako je potrebno, može podsticati reviziju posebnih propisa u cilju usklađivanja sa ZUP-om. Dosljedna sudska praksa će takođe pomoći u pojašnjavanju i naglašavanju centralne uloge ZUP-a, kao zvezde vodilje za sve upravne postupke. Stoga, obuke na temu ZUP-a i upravnog postupanja uopšte bi trebale imati redovno mesto u programima obuke centara za obuku nosilaca pravosudnih funkcija. Pored obuke sudija u vezi sa specifičnostima pravnog okvira (npr. ZUP), jednako važne su obuke i razmjene sa sudijama iz država članica EU o sudijskom zanatu i široj odgovornosti sudije.

## Unapređenje sprovođenja načela „samo jednom“ i elektronske komunikacije

Druge mere takođe mogu da unaprede sprovođenje načela dobre uprave koja su ustanovljena u ZUP-ovima. Sledeći primeri nemaju za cilj da obuhvate kompletan spektar elemenata ZUP-a, već se fokusiraju na mere koje su najrelevantnije za načelo „samo jednom“ i elektronsku komunikaciju. To su bili ključni ciljevi ZUP-ova na ZB, ali u praksi, napredak je bio ograničen ili nedosledan. Obaveza države da interno razmenjuje podatke i mogućnost komunikacije elektronskim putem ustanovljena je ZUP-ovima i ne zavisi od ispunjavanja bilo kojih drugih preduslova. Međutim, određene mere mogu unaprediti efikasnost i delotvornost sprovođenja ovih odredaba, uključujući:

- Unapređenje interoperabilnosti unutar uprave;
- Unapređenje kvaliteta podataka državnih registara;
- Rešavanje pitanja prepreka vezanih za elektronsku komunikaciju.



## **Unaprediti interoperabilnost unutar uprave**

Prema Evropskom okviru interoperabilnosti (EIF), postoje četiri nivoa interoperabilnosti: pravni, organizacioni, semantički i tehnički<sup>147</sup>. Uprave ZB treba da se fokusiraju na sva četiri. Iako ZUP-ovi uspostavljaju opšti pravni zahtev za interoperabilnošću, posebni propisi ga ne podržavaju u potpunosti. Čak i kada je interoperabilnost između odabranih državnih registara tehnički uspostavljena, posebni propisi još uvek mogu zahtevati od podnosioca zahteva da pribavi podatke, gde se tehnička interoperabilnost koristi samo kao podrška (npr. U postupku u vezi sa socijalnom pomoći u Albaniji). Da bi se u praksi postigla pravna interoperabilnost, posebni propisi (uključujući podzakonska akta koja uspostavljaju zahteve za podnošenje zahteva) treba da budu revidirana i značajno pojednostavljena. To bi smanjilo opterećenje za podnosioca zahteva koje proizlazi iz obaveze za podnošenje podataka koje država već poseduje. Važno je osigurati da postoji pravni osnov za dobijanje i upravljanje potrebnim podacima iz drugih registara i da način rada poštuje zahteve vezane za zaštitu ličnih podataka.

Interoperabilnost ne podrazumeva neophodno da dva ili više registara međusobno komuniciraju. To se može odnositi na sposobnost jednog upravnog organa da pristupa podacima u nekom drugom registru kojim upravlja neka druga agencija, ili na integrisanje pristupa registrima u informacionim sistemima koji pružaju podršku upravnim postupcima. U Srbiji, na primer, sistem za pružanje upravnih usluga vezan za rođenje bebe inkorporira trenutni unos podataka iz relevantnih registara na zahtev bolničkog osoblja, koje služi kao službenici jedinstvenom šalteru (one-stop-shop)<sup>148</sup>.

Da bi se unapredila organizaciona interoperabilnost, usluge i procedure koje pruža uprava treba redizajnirati prema životnim događajima sagledanih u celini (npr. rođenje deteta, pokretanje firme), a ne prema instituciji koja pruža pojedinu uslugu. Usluga koju pruža jedna institucija može biti preduslov za ili pod-usluga usluge koju pruža neko drugi. Važno je shvatiti celinu procesa kako ga vidi pojedinac ili privredno društvo prilikom dizajniranja vladinih elektronskih usluga ili uspostavljanja usluga na jednom mestu (one-stop-shops). ZB već ima neke uspešne priče, poput elektronske registracije beba u Srbiji, ali usluge su obično uređene i prate se prema instituciji koja ih pruža (kao što je očigledno iz godišnjih izveštaja o sprovođenju upravnih postupaka u Crnoj Gori). Ako budžet jednog od ključnih nosilaca podataka za više upravnih postupaka (npr. Katastar nepokretnosti) zavisi od taksi koje se plaćaju za izdavanje zvaničnih uverenja iz njegovog registra, inicijative za unapređenje interoperabilnosti treba sprovesti zajedno sa reformiranjem načela za finansiranje relevantnih institucija.

Da bi se unapredila semantička interoperabilnost, svi državni registri treba da klasifikuju ključne elemente podataka na sličan način i da ih skladište u istom formatu. Prema EIF-u, ključni preduslovi za postizanje semantičke interoperabilnosti su sporazumi o referentnim podacima, u formi taksonomija, kontrolisanih vokabulara, pojmovnika, popisa kodova i struktura/modela podataka koji se mogu ponovo upotrebljavati<sup>149</sup>. Na ZB, te sporazume treba prvo izraditi na državnom nivou, kako bi se osiguralo da se ključni podaci koje koristi više registara (npr. imena, identifikacioni i registracioni kodovi, adrese, itd.) uvek skladište u istom formatu, i da su polja ili elementi podataka u različitim sistemima kompatibilni.

Da bi se unapredila tehnička interoperabilnost, važno je osigurati da razvoj novih IT sistema (ili zamena postojećih) bude planirana i koordinirana sa centralnog nivoa, umesto od dna ka vrhu. Za svaki planirani IT sistem, elementi podataka treba da budu mapirani i analizirani prije razvoja kako bi se analiziralo koji drugi sistemi već sadrže iste podatke i koji bi mogli biti zainteresovani za korišćenje podataka kojima bi novi sistem trebao da upravlja. To može pomoći u planiranju koji registri treba da budu povezani kako bi

<sup>147</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf).

<sup>148</sup> <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/129970/ebaby.php>.

<sup>149</sup> Evropska komisija (2017), *European Interoperability Framework: Promoting seamless services and data flows for European public administrations (Evropski okvir interoperabilnosti. Promovisanje nevidljivih usluga i tokova podataka za evropske uprave)*, Luxembourg, [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf), str. 29.

razmenjivali podatke preko web servisa, i kako bi se izbeglo kontinuirano traženje podataka od građana ili firmi.

Slični mehanizmi koordinacije, kao u portugalskoj upravnoj modernizaciji ili estonskom X-Road-u (pogledajte Boks 2.2. niže), mogu da povećavaju interoperabilnost u upravi na sva četiri nivoa. Institucije sa odgovornošću za osiguranje usklađenosti mogu biti razne, u zavisnosti od egzaktnog nivoa interoperabilnosti (npr. za pravnu interoperabilnost, institucije odgovorne za ZUP bi bile dobro pozicionirane kao centralni koordinatori, dok bi za semantičku i tehničku interoperabilnost, bile bi poželjne institucije koje koordiniraju Vladinom IT). Međutim, te institucije treba da koordiniraju svoje aktivnosti i pristupe, kako bi postigle najbolje rezultate u redizajniranju upravnih postupaka i pružanju usluga.

## **Boks 2.4. Primeri praksi u pojedinim državama vezanih za promovisanje interoperabilnosti**

### **Pregled upravne modernizacije pravnih i regulatornih inicijativa (Portugal)**

U Portugalu, Agencija za upravnu modernizaciju (AMA) daje inpute o novim pravnim i regulatornim inicijativama koje dolaze pred Vladu na odobravanje, kako bi promovisala pristup upravnoj modernizaciji širom Vlade. AMA vrši pregled relevantnih propisa, uredbi i odluka Saveta ministara, i sugeriše uključenje digitalnih instrumenata i načela koji se smatraju ključnim za agendu upravne modernizacije u Portugalu. Primeri uključuju ponovnu upotrebu podataka, primenu načela „samo jednom“, te korišćenje nacionalne platforme za interoperabilnost i platforme digitalnog identiteta, Autenticação.gov. Ovaj transverzalni, međusektorski pristup izvlači korist od podrške visokog političkog nivoa, ministra Predsedništva i upravne modernizacije. To može pomoći AMA-i da unapredi usklađivanje i obezbedi koherentnost digitalnih instrumenata dizajniranjem politike širom nacionalne javne uprave.

### **X-Road (Estonija)**

Estonski X-Road je vladina platforma koja podržava razmjenu podataka između preko 900 organizacija i preduzeća u Estoniji. Platforma osigurava pružanje usluga građanima i privrednim društvima kroz pristup bazama podataka, kreiranje i prenos velikih skupova podataka, i online pretraživanje. Bezbednost platforme je osigurana preko digitalne identifikacije, autorizacijom na više nivoa, sistemom obrade zapisa na visokom nivou i kriptovanim prenosom podataka. Sistem pruža dovtljivo rešenje za pitanje vlasništva nad podacima – njegova decentralizovana priroda dopušta institucijama koje u njemu učestvuju da zadrže vlasništvo nad svojim podacima, ali im dopušta da razmenjuju podatke ili pristupaju podacima drugih institucija, ako je to potrebno. U sprezi sa načelom „samo jednom“, sistem je olakšao povećanu saradnju i razmjenu podataka između institucija, što je dovelo do smanjenja troškova i povećane efikasnosti.

Izvore: OECD (2020), *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government (OECD-ov okvir politike digitalne uprave: Šest dimenzija digitalne uprave)*, str. 12-13.

## **Unapređenje kvaliteta podataka državnih registara**

Slabi kvalitet podataka i česte greške u državnim registrima često se navode kao razlog zbog kojeg se od podnosioca zahteva traži da daju podatke više puta, iako ih država već poseduje. Kvalitet podataka se obično unapređuje kada se podaci koriste dosljedno i svrsishodno i kada njihova netačnost ima direktne posledice (npr. po podnosioca zahteva). EIF preporučuje da se uspostave bazični registri kako bi se unapredilo pružanje integrisanih javnih usluga. Bazični registar je pouzdan, autoritativan izvor informacija koji može i treba biti kontinuirano digitalno korišten od strane drugih, gde je jedna organizacija odgovorna za prikupljanje, korišćenje, ažuriranje i čuvanje takvih informacija (npr. o ljudima, privrednim društvima,

vozilima, licencama, građevinama, lokacijama i putevima). „Autoritativan“ znači da se bazični registar smatra izvorom informacija, t.j. pokazuje tačan status, ažuran je i najboljeg je mogućeg kvaliteta i integriteta. U slučaju centralizovanih registara, jedan organizacioni subjekat je odgovoran za obezbeđenje kvaliteta podataka i za donošenje mera koje treba da osiguraju tačnost podataka<sup>150</sup>.

Većina registara sadrži informacije o kontakt adresama lica koja sadrže. Međutim, Vlada treba da održava jedinstveni bazični registar koji sadrži autoritativne kontakt podatke (npr. registar stanovništva) a drugi registri treba da koriste kontakt informacije koje su spremljene u bazičnom registru. Alternativno, kontakt adrese se mogu čuvati u drugim registrima, ali svi registri treba da budu informisani (npr. uz pomoć relevantnih web servisa) o glavnoj kontakt adresi lica koja se čuva u bazičnom registru. Pored toga, da bi se unapredio kvalitet podataka, interoperabilnost registara treba da omogući pojedincu da ažurira svoju kontakt adresu u bazičnom registru kada koristi servise koji se nalaze u drugim registrima. Na primer, kada Poreska uprava postane svesna da kontakt adresa nekog poreskog obveznika nije pohranjena u registru stanovništva, poreski službenik bi trebao imati mogućnost – preko interoperabilnih registara – da ažurira kontakt adresu u registru stanovništva nakon dobijanja saglasnosti poreskog obveznika.

### Rešavanje pitanja prepreka vezanih za elektronsku komunikaciju

Jedan od ključnih izazova koji ograničavaju mogućnost za elektronsku komunikaciju između privatnog i javnog sektora (kao i unutar javnog sektora) je ograničena primena – ili, u slučaju Kosova, potpuno odsustvo – digitalnih identifikacija. Potrebna je centralna infrastruktura koja je priuštiva i jednostavna za pristup i upotrebu. Ukoliko podnosioci zahteva ne mogu podnositi digitalno potpisane dokumente i ukoliko uprava ne može zaključivati i potpisivati upravne akte u elektronskom formatu, teško je u potpunosti sprovesti odredbe ZUP-a vezane za elektronsku komunikaciju. Možda bi bilo moguće preći na elektronsku komunikaciju tokom vođenja postupka nakon prvih razmjena preko tradicionalnih kanala i nakon što su potvrđene relevantne e-mail adrese. Pored toga, inovativna *ad hoc* rešenja (npr. prilaganje skenirane Lične karte uz e-mail kako bi se dokazao identitet) mogu biti kratkoročno rešenje, ali to nije održivo, i umanjuje prednosti elektronske komunikacije.

Na Kosovu se kao prvi korak mora izgraditi infrastruktura za digitalni identitet i autentikaciju. U Albaniji, digitalni identiteti moraju postati mnogo priuštiviji nego što su trenutno. Zemlje poput Srbije i Crne Gore treba da povećaju primenu digitalnih identiteta starajući se da se oni mogu koristiti bez napora, pružajući usluge koje dopuštaju podnosiocima zahteva da koriste elektronsku autentikaciju i digitalnu komunikaciju. Može biti neophodna revizija posebnih propisa koji uključuju ostatke procedura zasnovanih na papiru (npr. obaveza da se potpiše svaka pojedinačna stranica nekog dokumenta), kao deo opšte inicijative za usklađivanje posebnih propisa sa ZUP-om, kako bi se omogućila potpuna elektronska komunikacija.

## Zaključci

Poglavlje 2 sugerisalo je opcije za prevazilaženje prepreka koje sprečavaju potpuno sprovođenje načela dobrog ponašanja uprave koje je utemeljeno u ZUP-ovima, kako je identifikovano u Poglavlju 1. Takve prepreke uključuju kašnjenja u usklađivanju posebnih propisa, nedelotvorne žalbene postupke, nedovoljni kapacitet i nedostatak infrastrukture kao podrške doslednom sprovođenju ZUP-ova. Predložene su sledeće ključne mere.

- Decentralizovani pristup usklađivanju posebnih propisa sa ZUP-om nije osigurao potpuno poštovanje tokom perioda *vacatio legis*. Centralna ministarstva odgovorna za ZUP, stoga, treba da koordiniraju reviziju i proces usklađivanja sa centralnog nivoa, obuhvatajući kako primarne tako

<sup>150</sup> European Commission (2017), *European Interoperability Framework: Promoting seamless services and data flows for European public administrations (Evropski okvir interoperabilnosti. Promovisanje nevidljivih usluga i tokova podataka za evropske uprave)*, Luxembourg, [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf), str. 37.

i sekundarne propise. Omnibus zakoni koji omogućavaju izmene i dopune više zakona pomoću jednog zakonskog akta mogu pomoći usklađivanju primarnih propisa na efikasniji i dosljedniji način.

- U budućnosti, nakon završetka usklađivanja propisa treba osigurati dosljednu usklađenost između načela ZUP-a i posebnih propisa. Treba uspostaviti procedure vezane za odgovornost i međuministarske konsultacije kako bi se omogućilo da ministarstva koja su odgovorna za ZUP kontrolišu i daju komentar na sve nacрте primarnih i sekundarnih propisa koji uređuju upravni postupak.
- Uspostaviti sveobuhvatni pregled funkcionisanja upravnih postupaka, uključujući žalbeni proces; mehanizme monitoringa treba uspostaviti pod vođstvom i uz koordinaciju ministarstava odgovornih za ZUP. To mehanizmi bi trebali identifikovati najproblematičnije postupke (iz perspektive ping-ponga, preteranog ukidanja prvostepenih rešenja iz procesnih razloga, nemogućnost poštovanja zakonskih rokova, i tako dalje), i razloge za izazove, kako bi se pomoglo u utvrđivanju odgovarajućih mera za rešavanje istih.
- Unaprediti sistem pravnih lekova unutar uprave; žalbeni organi bi trebali ograničiti broj predmeta koje vraćaju prvostepenim organima nakon uspešne žalbe. Oni bi sami trebali odlučivati o stvari u meritumu što je češće to moguće (npr. u stvarima gde je moguće ispraviti potencijalne procesne pogreške prvostepenog organa, i kada je spor vezan za primenu materijalnog prava).
- Izbeći efekat ping-ponga između uprave i pravosuđa; upravne sudije treba da primenjuju svoja reformatorska ovlašćenja prilikom sudske kontrole ili da daju dovoljno smernica upravi za usvajanje zakonitog upravnog akta. Pored toga, upravne sudije bi trebalo da imaju ovlašćenja za izricanje kazni protiv uprave u slučaju ne-sprovođenja ili nepoštovanja sudskih naloga i odluka.
- Podići kapacitet uprave za efikasno i zakonito upravljanje upravnim postupcima; treba nastaviti sa tradicionalnom obukom za primenu ZUP-a za službenike koji vode postupke. Pored toga, treba organizovati okrugle stolove uz uključenje upravnih sudija, upravnih žalbenih organa i službenika koji vode postupke, bilo od strane odnosnih organa ili na inicijativu ministarstava odgovornih za ZUP. Mreže praktičara i službe za pomoć organizovane od strane ministarstava odgovornih za ZUP mogu biti koristan forum za diskusiju o izazovima sprovođenja i za razmjenu najboljih praksi.
- Povećati razumevanje prava učesnika upravnih postupaka; mogu se organizovati kampanje podizanja svesti javnosti (npr. o primeni načela „samo jednom“). Obuka advokata koji zastupaju učesnike upravnih postupaka se takođe može upotrebiti u istu svrhu.
- Unaprediti sprovođenje načela „samo jednom“; usluge koje pruža uprava treba da se dizajniraju kao životni događaji (npr. rođenje deteta, ili pokretanje firme), umjesto kao institucionalna odgovornost upravnih organa koji su u pitanju. Finansijski aranžmani ključnih imalaca podataka za više upravnih postupaka, poput Katastra nepokretnosti, treba da izbegavaju da svoje finansiranje baziraju na taksama za izdavanje uverenja o podacima koje čuvaju u svojim registrima. Kvalitet podataka u državnim registrima se može poboljšati tako što će se osigurati da se propusti i greške u vezi sa podacima mogu identifikovati i ispraviti.
- Uvođenje elektronske komunikacije; treba uspostaviti infrastrukturu za digitalne identitete (ako ona već nije dostupna) i učiniti je dostupnom smanjenjem troškova vezanim za njenu primenu.

# Dodatak I. Obrazac podrške usklađivanju posebnih propisa sa ZUP- om

Glavna teza ovog dokumenta je da se neki od najvažnijih problema u postupcima upravnih sistema koji su analizirani mogu pripisati ograničenom ili, u nekim slučajevima, nepostojećem usklađivanju posebnih/sektorskih zakona sa procesnim karakteristikama zakona koji uređuju upravni postupak na opštem nivou. Ova teza je potvrđena primerima datim u ovom dokumentu, koji je ukazao na činjenicu da usklađivanje ovih dvaju nije proces koje nije praćen problemima. Stoga je pripremljen model instrument, poput onoga koji je upotrebljen tokom razvoja metodološkog okvira za ovaj dokument. On bi mogao biti od pomoći onima koji rade na nacrtima sektorskih zakona i organima odgovornim za proveru usklađenosti na jednostavan, efikasan i transparentan način.

Ovaj instrument se može upotrebiti za brzo upoređivanje između bazičnih procesnih načela, definisanih opštim procesnim zakonima (ZUP-ovima) i rešenja sektorskih zakona u pripremi ili već usvojenih (prilikom usklađivanja legislative). Kako ponekad veoma tehnička ili specijalizovana priroda stvari koju uređuju posebni zakoni sprečava jednostavno usklađivanje, treba takođe ukratko skrenuti pažnju na razlike (ako same po sebi nisu očigledne). Budući da zakoni ne funkcionišu izolovano, treba uključiti ne samo zakone koji su u izradi, već i anticipirane efekte njihove interakcije sa ostalim zakonima. Konačno, kolikogod da ZUP-ovi dopuštaju odstupanja od svojih opštih načela, to je uvek pod uslovom neophodnosti. Tamo gde se otkrije odstupanje, treba takođe uključiti kratko objašnjenje razloga za isto. Ova forma upoređivanja ne dozvoljava dubinsku analizu, ali može identifikovati mogući disparitet između zakona koji bi inače ostali „ukopani“ u često dugačkim tekstovima zakona, što čini druge forme upoređivanja relativno teškim.

Ovaj instrument se sastoji od tabele koja obuhvata glavne karakteristike upravnih postupaka. Lista načela i elemenata nije iscrpna, tako da se drugi mogu dodati (npr. sva opšta načela odnosnog ZUP-a, ako već nisu unesena u tabelu, budući da postoji obaveza poštovanja istih). Cilj tabele je da prikaže one najvažnije. Prvi stubac tabele treba da sadrži tačnu odredbu ZUP-a koja uređuje primenu opšteg načela ili elementa u datoj zemlji. Obrazac sadrži odabrane reference na neke odredbe kao primere ZUP-ova ZB. Drugi stubac treba da sadrži odredbu posebnog zakona ili nacрта koji uređuje isto načelo ili element. Opet, obrazac sadrži neke odabrane primere iz posebnih zakona ZB, koji proizlaze iz važeće legislative ZB, ali koji su pojednostavljeni koliko je bilo potrebno da bi se održala jasnoća i sažetost primera. Konačno, treći stubac treba da sadrži a) predlog izmene i dopune posebnog propisa (u slučaju kontradikcije sa načelima ZUP-a ili neopravdanog odstupanja od ZUP-a); b) objašnjenje svih razlika u odnosu na relevantne odredbe ZUP-a, ako postoje, i odstupanja dopuštena od strane ZUP-a ukoliko se mogu opravdati, ili c) potvrdu usklađenosti sa ZUP-om.

Opšte smernice za usklađivanje posebnih propisa sa ZUP-om uključuju sledeća načela.

- Posebni zakon ne treba da odstupa od opštih načela ZUP-a;
- U ostalim aspektima, mogu se pojaviti razlike u odnosu na ZUP, ali one mora da budu obrazložene. Ako nema posebne potrebe za odstupanjima, treba preferirati jednoobraznu primenu upravnog postupka kakva je predviđena ZUP-om, kako bi se pojednostavilo učešće strana u raznim vrstama upravnih postupaka.

- Uopšte uzevši, posebni propis ne bi trebao da ponavlja opšti zakon, kako bi se izbegla preklapanja, ali u nekim situacijama preklapanja mogu postojati (npr. ako bi jasnoća pravnog okvira bila ugrožena bez preklapanja).
- Posebni zakoni treba da uključuje jasno i uopšteno pozivanje na ZUP (budući da načela ZUP-a treba da se primenjuju u svim upravnim postupcima).
- Prilikom usklađivanja ukupnog broja važećih posebnih propisa, korišćenje omnibus zakona za izmene i dopune svih relevantnih posebnih propisa pomoću samo jednog zakona pomaže u osiguranju doslednosti i efikasnosti procesa izmena i dopuna.

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<p><b>Načelo „samo jednom“</b> zahteva da građani i firme daju razne podatke samo jednom kada kontaktiraju sa javnom upravom. Organi javne uprave treba interno da razmenjuju i ponovno upotrebljavaju podatke, uz poštovanje propise vezane za zaštitu ličnih podataka i druga ograničenja. U pravilu, načelo „samo jednom“ se primenjuje bez obzira na postojanje određenih preduslova (npr. interoperabilnost registara). Pored toga, značenje reči „država“ ovde se koristi u najširem mogućem smislu, obuhvatajući takođe i registre koje potencijalno drže nezavisni organi ili čak grane vlasti.</p>		
<p><i>Na primer, član 23:</i> Strana u postupku nije obavezna da pribavi bilo kakve podatke koji su već dostupni u javnim registrima.</p>	<p><i>Neki uobičajeni primeri odstupanja:</i> Član 45:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Strana u postupku mora pribaviti uverenje o vlasništvu nad zemljištem.</li> </ul>           Član 34 Zakona o zemljišnoj knjizi:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Uverenje o vlasništvu se može izdati samo nakon što se uplati taksa.</li> </ul> </p>	
<p><b>Srazmernost takse.</b> Troškovi upravnog postupka, ukoliko ih fizička lica plaćaju javnim organima za upravne odluke, treba da budu pravični i razumni. Upravne usluge ne treba da se posmatraju kao mera za sticanje prihoda od strane javnih organa. Ne treba da postoje značajne razlike u taksama za isti postupak, čak i ako postupak vode različite institucije (npr. područne ili opštinske kancelarije).</p>		
<p>Član 99: <i>Postupak treba biti okončan uz najniži mogući trošak za stranu u postupku.</i></p>	<p>Član 15 Zakona administrativnim taksama: 40,00 EUR</p>	
<p><b>Zahtevi vezani za podnošenje zahteva i posledice nepotpunih ili pogrešnih podnesaka.</b> Zahtevi u vezi sa formatom i sadržajem nekog zahteva ne treba da budu neopravdano rigidni – posebno ako je potreban formular – u pogledu predmetne stvari. Ako se traži određeni formular, on mora biti lako dostupan zainteresovanoj javnosti. Ako je neki zahtev nepotpun, podnosiocu zahteva mora biti data mogućnost da ga ispravi u razumnom roku.</p>		
<p>Član 67:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Može se podneti u pisanoj ili elektronskoj</li> </ul>           Član 68:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Mora sadržati identifikacione podatke i konkretan zahtev, plus sve dodatne podatke koje zahteva posebni zakon</li> </ul>           Član 69:</p>	<p>Član 76:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Mora sadržati Uverenje o vlasništvu nad zemljištem</li> </ul>           Član 77:  <ul style="list-style-type: none"> <li>Nepotpuni podnesak mora biti ispravljen u roku od pet dana.</li> </ul> </p>	



POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ako je podnesak nepotpun, stranama u postupku mora biti dozvoljeno da izvrše ispravke unutar razumnog roka</i></li> </ul>		
<p><b>Obaveštenja i uručivanje dokumenata</b></p> <p>Strane u postupku treba da budu obaveštavane na odgovarajući način o svim relevantnim aktivnostima u postupku. Svaka odluka koja utiče na njihov interes treba da im bude propisno uručena.</p>		
<p><b>Član 65:</b> <i>Strana u postupku, zainteresovani organ i zainteresovano lice ima pravo da bude obavještena o toku postupka. Obaveštenje znači radnju kojom jedan organ, na prikladan način, obavještava neku stranu u postupku i drugog učesnika o radnjama preduzetim tokom upravnog postupka.</i></p> <p><b>Član 68:</b> <i>Lično uručivanje je obavezno kada vremenski rok koji se ne može produžiti počinje da teče od dana uručjenja, ukoliko zakon ne predviđa drugačije.</i></p>	<p><b>Član 77:</b> <i>Sva događanja u postupku se objavljuju na web stranicama organa. Strane u postupku neće biti dodatno obavještavane.</i></p>	
<p><b>Mogućnost elektronske komunikacije</b></p> <p>Pravni okvir treba da omogući elektronsku komunikaciju između učesnika u postupku i upravnog organa. U pravilu, elektronska komunikacija nije obavezna, već obično zavisi od saglasnosti strana u postupku, ukoliko elektronska komunikacija nije eksplicitno predviđena kao glavni oblik, prema posebnom propisu. Između upravnih organa, elektronska komunikacija treba da bude poželjni metoda komunikacije.</p>		
<p><b>Član 17:</b> <i>Javni organ omogućava strani u postupku pristup javnom organu elektronskim putem.</i></p>		

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<b>Nadležnost.</b> Upravni postupak mogu voditi samo organi koji imaju pravnu nadležnost da ih vode. Nadležnost se može odrediti kao stvarna ili mesna.		
<p><i>Član 20:</i> Svaki javni organ vrši upravnu radnju unutar svog područja nadležnosti.</p>	<p><i>Član 31:</i> Svaki javni organ opšte nadležnosti u zemlji može odlučivati o stvari.</p>	
<p><b>Strane u postupku i njihovo zastupanje.</b> Utvrđivanje relevantnih stana je važno, kako bi ih uključili u postupak. Strane obično imaju šira prava od zainteresovanih lica. Obično, strane uključuju podnosioca zahteva, primaoca upravnog postupka (podnosilac i primalac se mogu preklapati), treće lice, organ koji izdaje odobrenje (u slučaju da je potrebno prethodno odobrenje od strane nekog drugog organa; organ koji vodi postupak nije strana u postupku).</p> <p><b>Zastupanje.</b> Mogućnost da pravno nadležni podnosilac zahteva zastupa sam sebe ili da slobodno izabere zastupnika treba da bude obezbeđena što je šire moguće.</p>		
<p><i>Član 40:</i> Strana sa punim pravnim kapacitetom može lično preduzimati radnje u postupku.</p> <p><i>Član 45:</i> Strana ili njen pravni zastupnik može ovlastiti advokata ili bilo koje drugo lice koje ima puni procesni kapacitet da je zastupa kao stranu u postupku, osim da daje izjave koje može dati isključivo sama strana u postupku.</p>	<p><i>Član 68:</i> Podnosilac zahteva mora biti zastupan od strane priznatog advokata.</p>	
<p><b>Zainteresovane strane/aktivna legitimacija.</b> Ako bi odluka mogla imati nepovoljan uticaj na pravno zasnovane interese lica, tom licu treba dati mogućnost da učestvuje u postupku. Česti zahtevi za učešće u postupku iz čisto špekulativnih razloga – da bi se zlonamerno odlagala odluka – zahtevaju čisto objektivne kriterijume za utvrđivanje aktivne legitimacije.</p>		
<p><i>Član 3:</i> Smatraće se da „Strana” znači svako fizičko ili pravno lice na čiji zahtev se pokreće upravni postupak, protiv koga se pokreće upravni postupak, koje je obuhvaćeno postupkom pokrenutim po službenoj dužnosti, ili koje, u cilju</p>	<p><i>Član 58:</i> Postojanje pravnog interesa za učešće u postupku zavisi isključivo od vlasništva nad imovinom unutar zone uticaja, utvrđene formulom koju određuje ova odredba.</p>	

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<i>zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo učešća u upravnom postupku.</i>		
<b>Prikupljanje dokaza.</b> Usklađivanje je relevantno samo u kontekstu doslednosti sistema.		
<p>Član 101-105: <i>Detaljna tehnička pravila za saslušanje svedoka ili veštaka, pregled spisa i inspekcija na licu mesta</i></p>	<p>Član 157: <i>Konkretna pravila za tehničku ekspertizu i pregled spisa.</i></p>	
<p><b>Pravo na izjašnjenje.</b> Strana u postupku mora imati mogućnost da podnosi ili predlaže dokaze, da aktivno učestvuje u ispitnom postupku, da bude obavještena o ishodima postupka i da imaju mogućnost da da svoj komentar o njima prije donošenja pravosnažne odluke. Pravo na izjašnjenje ne znači neophodno usmeno saslušanje pred organom. Izuzeci od prava na izjašnjenje se mogu primeniti u jednostavnijim postupcima ako se odluka može bazirati isključivo na podacima datim od strane podnosioca zahteva ili podacima iz javnih registara ili ako zahtev podnosioca zahteva može evidentno biti u potpunosti odobren.</p>		
<p>Član 10: <i>Prije donošenja upravnog akta, strani mora biti pružena prilika da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su relevantne za donošenje odluke.</i></p> <p><i>Upravni akt se može doneti bez prethodnog saslušanja strane samo u slučajevima predviđenim zakonom.</i></p> <p>Član 99: <i>Ako se ne radi o opštepoznatim činjenicama, strana predlaže dokaze za svoje navode i podnosi i organu, ako je to moguće.</i></p>		
<p><b>Pravo na pregledavanje spisa.</b> Strana u postupku mora imati mogućnost pristupa spisima predmeta, osim ako to nije u suprotnosti sa ostalim zakonom zaštićenim pravima i interesima i konkretno zabranjeno nekim zakonom. Pravo na pregledavanje spisa se takođe može osigurati kroz pristup IT sistemu/registru koji se koristi za procesuiranje upravne stvari.</p>		
Član 39:	Član 47:	

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<p><i>Strane u nekom upravnom postupku imaju pravo na pregledavanje spisa postupka. Pravo na pregledavanje spisa uključuje pravo na kopiranje potrebnih spisa.</i></p> <p>Član 41: <i>Pravo na pregledavanje spisa može biti ograničeno samo posebnim zakonom u cilju zaštite drugih legitimnih interesa predviđenih zakonom.</i></p>	<p><i>Pregledavan je spisa je moguće samo elektronskim putem, kroz korišćenje sistema kontrolisanog pristupa koji zahteva posebnu autorizaciju.</i></p>	
<p><b>Procesni rokovi i posljedice.</b> Potrebno je jasno utvrditi procesne rokove koji proizlaze iz zakona, uključujući metod za izračunavanje njihovog trajanja (početak i kraj). Mogu takođe postojati i rokovi koji nisu utvrđeni zakonom, kada upravni organ može odrediti rok na bazi okolnosti predmeta i sledeći opšta načela ZUP-a.</p>		
<p>Član 88: <i>Rokovi određeni od strane ovlašćenog službenika mogu se produžiti na zahtev zainteresovane strane, ako je zahtev podnesen prije isteka vremenskog roka, pod uslovom da postoje valjani razlozi za produžetak roka.</i></p>	<p>Član 51: <i>Rokovi određeni od strane ovlašćenog službenika ne mogu biti produženi.</i></p>	
<p><b>Plaćanje troškova.</b> Aranžmani u vezi sa tim kako strane snose troškove ne treba da obeshrabri strane da aktivno učestvuju u postupku.</p>		
<p>Član 87: <i>U postupku u koji su uključene strane sa suprotstavljenim interesima, strana na čiji zahtev je pokrenut postupak koji završava odlukom protiv nje nadoknađuje razumne troškove suprotne strane, srazmjerno delu zahteva u kojem strana nije bila uspešna.</i></p>	<p>Član 65: <i>U postupku u koji su uključene strane sa suprotstavljenim interesima, strana na čiji zahtev je pokrenut postupak koji završava odlukom protiv nje odgovoran je za svu štetu koju pretrpi suprotna strana zbog odugovlačenja sudskog postupka.</i></p>	<p>Česti zahtevi za učešće u postupku iz čisto špekulativnih razloga – kako bi zlonamerno odlagali odluku – mogu zahtevati odgovarajuće sankcionisanje.</p>
<p><b>Obustavljanje postupka.</b> Podnosilac zahteva treba da ima delotvoran pravni lek protiv odluke nakon obustavljanja postupka, kako bi se sprečila neopravdana odugovlačenja.</p>		

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<p>Član 95: Žalba uložena protiv odluke o obustavljanju postupka ne odlaže sprovođenje odluke.</p>		
<p><b>Delegiranje donošenja odluke.</b> Pravi nivo delegiranja odgovornosti i ovlašćenja za donošenje odluka povezan je sa većim nivoom efikasnosti i delotvornosti unutar organizacije, takođe promovišući veći nivo profesionalne i lične odgovornosti.</p>		
<p>Član 37: Organ postupa u upravnoj stvari preko ovlašćenog službenika. Ovlašćeni službenik, u smislu ovog zakona, je lice imenovano na radno mesto koje takođe uključuje poslove vezane za vođenje postupaka i donošenje odluka u upravnoj stvari, ili samo poslove vezane za vođenje postupaka ili preduzimanje određenih radnji u postupcima. Ako službenik nije imenovan, odluku u upravnom postupku donosi starešina organa.</p>	<p>Član 37: Gradski arhitekta donosi (potpisuje) odluku.</p>	
<p><b>Sadržaj Odluke.</b> Odluka treba da sadrži osnov/razloge, uključujući relevantne činjenice i pravni osnov (obrazloženje) i upućivanje na žalbene mogućnosti, uključujući relevantne organe i vremenska ograničenja. Obrazloženje može biti skraćeno ili čak izostavljeno, ako je zahtev podnosioca zahteva u potpunosti odobren i ako prava trećih lica nisu ograničena.</p>		
<p>Član 120: Obavezni sadržaj upravnog akta: 1) uvodni deo, koji treba da se poziva na pravni osnov upravnog akta; 2) obrazloženje odluke i sama odluka; 3) i opis žalbenih mogućnosti (nadležni organ i rok za žalbu; gde je to relevantno, mogu se uključiti i pojašnjenja o suspenzivnom učinku žalbe ili o njegovom odsustvu).</p>	<p>Član 68: Obrazloženje može biti ograničeno na izvlačenje zaključaka, sa kratkim komentarima i pozivanjem na pravni osnov.</p>	
<p><b>Trajanje upravnog postupka.</b> Lice ima pravo da se njegovim/njenim poslovima reše u razumnom roku.</p>		

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
Na primer, Evropski kodeks dobrog ponašanja uprave predviđa da službenici treba da osiguraju da se odluka po svakom zahtevu ili tužbi donese najkasnije dva meseca od dana prijema. Poseban zakon može odrediti kraće trajanje postupka nego što je to predviđeno ZUP-om.		
<i>Član 22: Mora biti okončan u roku od 30 dana, u posebnim slučajevima moguće je produženje od daljih 30 dana.</i>	<i>Član 33: Mora biti okončano u roku od 15 dana, nije predviđeno dalje produženje.</i>	
<b>Ćutanje administracije.</b> Adekvatni pravni lek treba da postoji u slučajevima kada administracija ćuti ili odbija da preduzme radnju.		
<i>Član 100: Ako je strana zatražila donošenje pisanog upravnog akta, a javni organ ne obavesti stranu o svom upravnom aktu unutar roka i propusti da je obavesti o produženju roka, smatraće se da je zahtev strane u potpunosti odobren.</i>	<i>Član 37: Prekoračenje maksimalnog trajanja propisanog za postupak stvara pravnu pretpostavku da je zahtev podnosioca zahteva odobren.</i>	
<b>Pravo na žalbu i odgovarajući rokovi.</b> Treba dopustiti adekvatni vremenski rok za podnošenje žalbe nakon što se primalac upravnog akta upoznao sa njegovim sadržajem. Ako ZUP ne dopušta kraće rokove za žalbu, posebni zakon ih može uključiti, ali mora da postoji razlog (npr. potrebno zbog hitne prirode postupka) koji je srazmjeran rokovima koji se primenjuju u upravi.		
<i>Član 188: Rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dostave, ukoliko zakonom nije određeno drugačije.</i>	<i>Član 39: Rok za podnošenje žalbe je dve nedelje.</i>	
<b>Mandat žalbenog organa.</b> Drugostepeni organ treba da ima mogućnost sprovođenja dodatnih istraga kako bi odlučio po žalbi na efikasan način u bitnom i, ako je potrebno, izmenio i dopunio obrazloženje upravnog akta ili potpuno samostalno odlučio o stvari donošenjem novog akta.		
<i>Član 153: Ako drugostepeni organ ne odbaci žalbu, organ može odbiti žalbu, poništiti odluku u potpunosti ili delimično i sam doneti odluku o upravnoj stvari, poništiti odluku i vratiti predmet prvostepenom organu za ponovno pokretanje postupka, ili je može izmeniti.</i>		

POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
<i>Drugostepeni organ odlučuje po žalbi na osnovu činjenica utvrđenih od strane prvostepenog ili drugostepenog organa.</i>		
<b>Procesni učinci žalbe.</b> Procesni efekti žalbe treba da osiguraju delotvornost žalbe (suspenzivni učinak), ali ne da neopravdano produže postupak (nemogućnost žalbe protiv procesnih odluka).		
<p>Član 142:  <i>Odluke se ne mogu izvršavati prije isteka vremenskog roka za žalbu, ukoliko zakonom nije drugačije uređeno.</i>  <i>Žalba odlaže izvršenje odluke sve dok podnosilac ne dobije obaveštenje o odluci po žalbi, ukoliko zakonom nije drugačije uređeno.</i></p>	<p>Član 53:  <i>Žalba ne odlaže pravne efekte odluke.</i></p>	
<b>Rok za odlučivanje po žalbi.</b> Učesnici u postupku imaju pravo na postupanje po svojim stvarima u razumnom roku. Hitna priroda stvari koja je u pitanju može diktirati određivanje kraćeg roka nego što je u ZUP-u.		
<p>Član 205:  <i>Odluka o stvari se mora doneti u roku od 30 dana, a u izuzetnim okolnostima, ovaj rok se može produžiti za još 30 dana.</i></p>	<p>Član 54:  <i>Odluka o stvari se mora doneti u roku od 15 dana.</i></p>	
<b>Ponovno pokretanje postupka.</b> Procesna pravila koja uređuju izmenu i dopunu, suspenziju i ukidanje nekog upravnog akta treba da garantuju pravičnu ravnotežu između javnog interesa i legitimnih očekivanja pojedinca u vezi pravne izvesnosti. Potencijalni razlozi za ograničavanje opcija za ponovno pokretanje mogu uključiti potrebu za sprečavanje zlonamernih zahteva za ponovno pokretanje bez razumnih mogućnosti za uspeh, sa isključivim ciljem nanošenja štete korisniku.		
<p>Član 235:  <i>Devet usko definisanih, izuzetnih razloga za ponovno pokretanje.</i></p>	<p>Član 75:  <i>Dodatni uslov da podnosilac zahteva demonstrira mogućnost različitog ishoda u slučaju da se ponovno pokretanje odobri.</i></p>	
<b>Mogućnosti za ukidanje ili poništavanje pravosnažne odluke.</b> Procesna pravila koja uređuju izmene i dopune, suspenziju i ukidanje nekog upravnog		



POZIVANJE NA RELEVANTNI ČLAN ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU (ZUP)	POZIVANJE NA ČLAN POSEBNOG ZAKONA KOJI SE ANALIZIRA	PREDLOG ZA IZMENE I DOPUNE POSEBNOG ZAKONA, OPRAVDANJA ZA RAZLIKE ILI POTVRDA USKLAĐENOSTI SA ZUP-om
akta treba da garantuju pravičnu ravnotežu između javnog interesa i legitimnih očekivanja pojedinca u vezi pravne izvesnosti.		
<p>Član 124:</p> <p><i>Ako je strana saglasna.</i></p> <p><i>Ako je potrebno da se otkloni ozbiljna i neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, javnu bezbednost, javni poredak, ukoliko ista drugim sredstvima ne može biti uspešno otklonjena.</i></p>		

# Program SIGMA-e

SIGMA (Podrška za unapređenje upravljanja) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije (EU), koju uglavnom finansira EU. SIGMA radi sa partnerskim zemljama na osnaživanju sistema javnog upravljanja i kapaciteta javne uprave od 1992. godine.

U partnerstvu sa Generalnim direktoratom Evropske komisije (EK) za susedstvo i pregovore za proširenje (DG NEAR), trenutno radimo sa:

- Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom\*, Crnom Gorom, Sjevernom Makedonijom, Srbijom i Turskom kao zemljama kandidatima za članstvo u EU i potencijalnim kandidatima; i
- Alžiirom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Belorusijom, Egiptom, Gruzijom, Jordanom, Libanom, Moldavijom, Marokom, Palestinskim vlastima<sup>1</sup>, Tunisom i Ukrajinom kao susednim zemljama EU.

SIGMA pruža pomoć u šest ključnih oblasti:

1. Strateški okvir reforme javne uprave
2. Razvoj i koordinacija javne politike
3. Javne usluge i upravljanje ljudskim resursima
4. Odgovornost
5. Pružanje usluga
6. Upravljanje javnim finansijama, javne nabavke i eksterna revizija.

SIGMA vrši pregled i daje povratne informacije o:

- Sistemima upravljanja i institucijama
- Pravnim okvirima
- Reformskim strategijama i akcionim planovima
- Napretku u sprovođenju reformi.

SIGMA daje:

- Savete o projektovanju i prioritizaciji reformi
- Metodologije i instrumente za podršku implementacije
- Preporuke za unapređenje zakona i upravne aranžmane
- Prilike za razmjenu dobre prakse iz širokog dijapazona zemalja, uključujući regionalne događaje
- Dokumente javne politike i komparativne studije za više zemalja.

Za dalje informacije o SIGMA-i, konsultujte našu web stranicu:

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

© OECD 2021

Kako je SIGMA deo OECD, isti uslovi korišćenja primenjuju se na njene publikacije:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

\* Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stavova o statusu, i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/99 i Savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde o deklaraciji nezavisnosti Kosova.

<sup>1</sup> Fusnota od strane Evropske službe za vanjsko delovanje i Evropske komisije: ovaj naziv se ne sme tumačiti kao priznavanje Države Palestine i ne dovodi u pitanje pojedinačne stavove država članica Evropske unije po ovom pitanju.

