

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o upravnom postupku
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? <p>Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni list RCG br.60/03), donijet je 21. oktobra 2003.godine, a u primjeni je od 30. oktobra iste godine. U njegovoj dosadašnjoj primjeni, upravna i upravno-sudska praksa pokazala je određene nedorečenosti i slabosti. Utemeljen u pravnu i upravnu tradiciju Austrije, odnosno zakonodavstva koje potiče s početka dvadesetog vijeka, pojedine odredbe važećeg ZUP-a pokazale su se kao ograničavajući faktor u ostvarivanju ciljeva i zadataka procesnog zakonodavstva iz oblasti upravnog prava, prije svega u postupku upravnog rješavanja o pravima i obavezama građana i pravnih lica.</p> <p>Takođe, proteklih godina u crnogorskom pravnom sistemu pojedina pitanja upravnog postupka nepotrebno su posebnim zakonima uređena na drugačiji način u odnosu na rješenja iz važećeg zakona što za posledicu ima da upravni postupak (postupci) postaje sve složeniji, a nivo pravne sigurnosti građana umanjen čime se značajno narušava i načelo vladavine prava. Može se reći da novi ZUP s manjim brojem odredaba, na moderniji, jednostavniji i savremeniji način, uređuje veći broj pravnih instituta i pruža veću pravnu zaštitu građanima u ostvarivanju njihovih prava, a samnjuje troškove postupak za sve učesnike.</p> <p>Imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora nalazi u veoma zahtjevnoj fazi EU integracija, neblagovremenost, neefikasnost u upravnom odlučivanju i nedovoljan kvalitet javnih usluga koje državna uprava pruža građanima postaju problem koji će biti pod pažnjom EU tokom pregovaračkog procesa, tako da bi problem dodatno evoluirao bez promjene propisa.</p>	
<p>2. Ciljevi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. 	
<p>Osnovni ciljevi su:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pojednostavljenje i ubrzanje upravne procedure; - smanjenje troškova postupka za sve učesnike u postupku; 	

- modernizacija procesnih mehanizama ZUP-a;
- stvaranje uslova i otvorenost prema korišćenju modernih informaciono komunikacionih tehnologija za pružanje upravnih usluga (tzv. e-uprava);
- djelotvornija zaštita i javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima;
- lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji.

*Akcionim planom za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK definisane dvije aktivnosti u pravcu unapređivanja normativnog okvira u ovoj oblasti i to:

Izmjene i dopune ZUP-a sa određenim rješenjima koje je moguće realizovati u kraćem roku i ostvariti brze efekte, a zatim 2) priprema **Koncepta za novi Zakon o opštem upravnom postupku** iz kojeg će proisteći i preporuke za njegovo temeljno reformisanje. Konceptualni osnov za proces izrade novog ZUP-a (policy paper), u skladu sa principom vladavine prava i načelima dobre uprave koji su zajednički za zemlje članice EU, Vlada Crne Gore je usvojila još u julu 2011. godine.

***Priprema Predloga ZUP-a predviđena je kao prioritetna aktivnost Vlade za IV kvartal 2013.godine**

* Kada je u pitanju pregled zakonodavstva i potreba pri usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom 2006/123/EZ Evropskog Parlamenta i Vijeća od 12. decembra 2006 o uslugama na unutrašnjem tržištu ističemo da imajući u vidu da je Zakon o opštem upravnom postupku horizontalni zakon nesporno je da važeći ZUP udovoljava njenim traženjima, ali da će novi ZUP regulisanjem pružanja usluga od opšeg interesa i e- upravom u još većoj mjeri transponovati zahtjeve iz pomenute Direktive. Ono što još ostaje kada je u pitanju usklađivanje nacionalnog zakonodavstva tiče se posebnih propisa.

*Pored Kopenhagenskih kriterijuma iz 1993. godine, Crna Gora treba da zadovolji i administrativni tzv. Madridski kriterijum iz 1995.godine, koji zahtijeva postojanje odgovarajućih administrativnih struktura, koje će omogućiti da javna uprava zemlje bude prilagođena pravilima i praksama EU, kako bi zemlja efikasnije usvojila i primjenjivala *Acquis communautaire*.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Donošenje predmetnog propisa predstavlja jedino moguće rješenje za ispunjavanje navedenih ciljeva, imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora nalazi u veoma zahtjevnoj fazi EU integracija, gdje neblagovremenost, neefikasnost u upravnom odlučivanju i nedovoljan kvalitet javnih usluga koje državna uprava pruža građanima postaju problem koji će biti pod pažnjom EU tokom pregovaračkog procesa. Priprema ovog propisa je predviđena kao prioritetna aktivnost Vlade za IV kvartal 2013.godine. Takođe, značaj ovog zakona prepoznat je i kroz AP za poglavlje 23 i Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Rješenja sadržana u predlogu propisa odnose se na građane, preduzetnike, kao i druge subjekte. Ova rješenja neće izazvati troškove za građane i privredu, niti će doprinjeti stvaranju administrativnih opterećenja i biznis barijera. Naprotiv, rješenja sadržana u predlogu omogućit će javnu upravu u Crnoj Gori koja je, s jedne strane, čuvar javnog interesa, a s druge strane, usmjerena prema građanima, preduzetnicima i široj društvenoj zajednici, kao servisno-orijentisana djelatnost. Njime se više naglašava aspekt javnih usluga u odnosu na autoritativno postupanje države u odnosu na prava, obaveze i pravne interese građana i drugih stranaka.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva u budžetu Crne Gore za 2014. godinu, mimo redovnih na stavci aktivnosti za obuku službenika koja se dodjeljuju Upravi za kadrove.

***Kroz IPA projekat za 2012. godinu, EU će podržati sprovođenje novog Zakona o upravnom postupku.**

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

Za pripremu Nacrta zakona Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao obrađivač, obrazovalo je međuresorsku projektu grupu koju su, pored predstavnika ovog ministarstva, činili i predstavnici Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, Fakulteta za

državne i evropske studije, Ministarstva pravde, Generalnog sekretarijata Vlade, Uprave za kadrove i Upravnog suda Crne Gore. Zadatak projektne grupe je bio da, uz podršku eksperata SIGMA-e pripremi tekst Nacrta zakona o opštem upravnom postupku, na osnovu preporuka iz **Koncepta za novi Zakon o opštem upravnom postupku („Policy paper“ o opštem upravnom postupku)**. **Nacrt zakona o opštem upravnom postupku, sa obrazloženjem i programom javne rasprave** objavljen je u dnevnom listu "Pobjeda" u **petak 1. februara 2013. godine**, a tekst je objavljen i na web sajtu Ministarstva i portalu e-uprave, kojom prilikom su pozvani svi zainteresovani subjekti da daju svoje komentare, primjedbe, predloge i sugestije na Nacrt zakona.

U okviru javne rasprave, koja je trajala 60 dana organizovana su dva okrugla stola i Konferencija. U pisanoj formi i/ili elektronskim putem dobijen je značajan broj primjedbi i sugestija i nakon isteka roka od 60 dana za javnu raspravu, a koje su uzete u razmatranje i djelimično prihvaćene, što je konstatovano i u Izvještaju sa javne rasprave.

U narednom periodu, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao obrađivač, za pripremu Predloga zakona obrazovalo je Ekspertski tim koji su, pored predstavnika Ministarstva činili predstavnici Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Upravnog suda, odbora Skupštine Crne Gore i dr. najjemenitiji stručnjaci upravnog prava sa našeg prostora uz podršku eksperata SIGMA-e.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Uspješnost primjene novog ZUP-a, prije svega zavisice od prihvatanja nove logike na kojoj je moderan upravni postupak utemeljen, od adekvatne obuke službenika na svim nivoima javne uprave. Takođe, potencijalna prepreka može biti ukoliko u periodu vacatio legis ne dođe do usaglašavnaj posebnih propisa sa ZUP-om zbog čega je neophodno pružati potrebnu podršku u cilju usklađivanja posebnih postupaka sa odredbama novog ZUP-a. S obzirom na proširenje primjene ZUP-a na druge oblike upravnih aktivnosti, kao i na činjenicu da je upravni spor jedan od oblika pružanja zaštite pred sistemom upravnog sudstva, biće preduzete sve mjere za pripremu i novog Zakona o upravnosudskoj zaštiti.).

Uprava za kadrove će u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i drugim organima, pripremiti plan obuka i organizovati obuke za primjenu novih rješenja.

Datum i mjesto

05.11.2013.godine, Podgorica

Starješina organa predlagača

MINISTAR
mr. Baško Konjević

