



Crna Gora
Uprava za kadrove

Branka Lakočević

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

I izdanje

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJE OBRAZOVANJA

UPRAVNI POSTUPAK

Podgorica, 2017.

SADRŽAJ

1. UPRAVNI POSTUPAK	7
1.1 UPRAVNI POSTUPAK – OSNOVNE ODREDBE	8
1.1.1 Upravni postupak	8
1.1.2 Posebni zakoni	8
1.1.3 Upravna stvar	9
1.1.4 Upravne aktivnosti	9
1.2 OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA	11
1.2.1 Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka	11
1.2.2 Načelo srazmjernosti	12
1.2.3 Pravo stranke na pravnu zaštitu	12
1.2.4 Načelo aktivne pomoći stranci	12
1.2.5 Načelo upotrebe jezika i pisma u postupku	13
1.2.6 Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka	13
1.2.7 Načelo utvrđivanja istine	13
1.2.8 Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza.....	13
1.2.9 Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti.....	14
1.3 UPRAVNI AKT.....	15
1.3.1 Rješenje.....	15
1.4 UPRAVNI UGOVOR.....	22
1.4.1 Poništenje upravnog ugovora.....	22
1.4.2 Izmjene ili raskid upravnog ugovora	22
1.4.3 Jednostrani raskid upravnog ugovora	23
1.5 USLUGE OD OPŠTEG INTERESA.....	24
1.6 DRUGI OBLICI UPRAVNIH AKTIVNOSTI.....	25
1.6.1 Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima javnopravni organ vodi službenu evidenciju	25
1.6.2 Uvjerenje i druge isprave o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija	25
1.7 NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU.....	27
1.7.1 Stvarna i mjesna nadležnost	27
1.7.2 Sukob nadležnosti	28
1.7.3 Saradnja i pomoć.....	29
1.7.4 Organi i službeno lice u upravnom postupku	30
1.8 STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE	33
1.8.1 Stranka u upravnom postupku.....	33
1.8.2 Zastupanje stranke.....	34
1.9 KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA	37
1.9.1 Podnesci.....	37
1.9.2 Zapisnik	39
1.9.3 Razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka.....	40

1.10	POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE	41
1.10.1	Pozivanje i dostavljanje	41
1.10.2	Način dostavljanja	41
1.11	ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE	45
1.11.1	Rokovi	45
1.11.2	Povraćaj u pređašnje stanje	45
1.12	TROŠKOVI POSTUPKA	47
1.13	POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA	48
1.13.1	Pokretanje upravnog postupka	48
1.13.2	Okončanje postupka	57
1.14	PRAVNI LJEKOVI	60
1.14.1	Vrste pravnih lijekova	60
1.15	PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA	67
1.15.1	Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom.....	67
1.15.2	Obavezno poništavanje rješenja	67
1.15.3	Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja	68
1.15.4	Ukidanje zakonitog rješenja	69
1.16	IZVRŠENJE RJEŠENJA	71
1.16.1	Izvršnost rješenja	71
1.16.2	Predmet izvršenja	71
1.16.3	Pokretanje postupka izvršenja	72
1.16.4	Reizvršenje	74
1.16.5	Obezbjeđenje izvršenja	74
2.	UPRAVNI SPOR	77
2.1	POJAM I VIDOVI UPRAVNOG SPORA	78
2.1.1	Ostale vrste upravnih sporova	79
2.2	PREDMET UPRAVNOG SPORA	80
2.3	NADLEŽNOST SUDA I ODLUKE	82
2.4	POKRETANJE UPRAVNOG SPORA	83
2.5	RAZLOZI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA	84
2.6	STRANKE U UPRAVNOM SPORU	85
2.6.1	Tužilac	85
2.6.2	Tuženi	85
2.6.3	Zainteresovano lice	85
2.7	NAČIN POKRETANJA UPRAVNOG SPORA	87
2.7.1	Sadržina tužbe	87
2.7.2	Odložno dejstvo tužbe	87
2.8	PRETHODNI POSTUPAK – ISPITIVANJE TUŽBE	89
2.8.1	Dodijela predmeta	89
2.8.2	Neuredna tužba	89
2.8.3	Odbijanje tužbe iz procesnih razloga	89
2.9	REDOVNI POSTUPAK	91
2.9.1	Postupak po uzorku	91
2.9.2	Obustavljanje postupka nakon naknadno donijetog akta	91

2.10	ODLUČIVANJE U UPRAVNOM SPORU.....	93
2.10.1	Odlučivanje suda na nejavnoj sjednici.....	93
2.10.2	Usmena rasprava.....	93
2.11	RAZLOZI ZA PONIŠTAJ UPRAVNOG AKTA	95
2.11.1	Usvajanje ili odbijanje tužbe.....	95
2.11.2	Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije	96
2.12	PRESUDA I RJEŠENJE UPRAVNOM SPORU	97
2.12.1	Vrste odluka.....	97
2.12.2	Izuzeće sudija.....	98
2.12.3	Troškovi upravnog spora.....	98
2.13	ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE I PONAVLJANJE POSTUPKA.....	99
2.13.1	Pravosnažnost odluke.....	99
2.13.2	Zahtjev za ispitivanje sudske odluke.....	99
2.13.3	Zahtjev za ponavljanje postupka	100
2.14	OBAVEZNOST PRESUDA.....	102
3.	DRŽAVNA UPRAVA.....	105
	<i>UVOD</i>	106
3.1	POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE	107
3.2	ORGANI DRŽAVNE UPRAVE.....	109
3.3	UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	111
3.4	PROPISI MINISTARSTAVA I DRUGI PRAVNI AKTI ORGANA DRŽAVNE UPRAVE.....	112
3.5	UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE	113
3.6	ODNOS I SARADNJA.....	115
3.6.1	Državna uprava i građani.....	115
3.6.2	Odnos organa državne uprave i Vlade.....	116
3.6.3	Odnos između ministarstava, ministarstava i organa uprave, ministarstava i Skupštine i organa uprave prema sudovima.....	116
3.6.4	Odnos ministarstava prema organima lokalne samouprave, javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država.....	117
3.6.5	Odnos organa državne uprave prema nevladinim organizacijama...	118
3.7	PRENOŠENJE I POVJERAVANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE.....	119
3.8	INSPEKCIJSKI NADZOR	120
3.9	UPRAVNA INSPEKCIJA	122
3.9.1	Nadzor.....	122
3.9.2	Vrste nadzora	122
3.9.3	Upravne mjere	123
3.10	SREDSTVA ZA RAD ORGANA DRŽAVNE UPRAVE.....	124
4.	LOKALNA SAMOUPRAVA.....	127
	<i>UVOD</i>	128
4.1	PRAVNI STATUS OPŠTINE.....	129
4.2	POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE	130

4.3	ORGANI OPŠTINE	131
4.3.1	Skupština opštine	131
4.3.2	Predsjednik skupštine.....	131
4.3.3	Potpredsjednik skupštine	132
4.3.4	Sekretar skupštine	132
4.3.5	Predsjednik opštine	132
4.4	LOKALNA UPRAVA, ORGANI LOKALNE UPRAVE I JAVNE SLUŽBE..	134
4.4.1	Glavni administrator.....	134
4.4.2	Organi lokalne uprave.....	134
4.4.3	Menadžer	135
4.4.4	Gradski arhitekta	135
4.4.5	Komunalna policija	135
4.4.6	Služba zaštite i spašavanja	135
4.5	MJESNA SAMOUPRAVA	136
4.6	LOKALNI FUNKCIONERI, SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI	137
4.6.1	Lokalni funkcioneri	137
4.6.2	Službenički sistem	137
4.7	UČEŠĆE GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE.....	138
4.7.1	Inicijativa.....	138
4.7.2	Građanska inicijativa	138
4.7.3	Zbor građana.....	138
4.7.4	Mjesni referendum	138
4.7.5	Opštinski referendum	138
4.7.6	Građanska žalba ili peticija i sl.....	139
4.8	ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE SA GRAĐANIMA, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA, JAVNIM SLUŽBAMA ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA I DRŽAVNIM ORGANIMA	140
4.9	SARADNJA I UDRUŽIVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE	142
4.10	ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE	143
4.11	IMOVINA OPŠTINE I FINANSIRANJE	144
4.12	GLAVNI GRAD.....	145
4.13	PRIJESTONICA	147
	LITERATURA.....	149

UPRAVNI POSTUPAK





1.1 UPRAVNI POSTUPAK – OSNOVNE ODREDBE

1.1.1 UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak je skup procesnih pravila po kojima postupaju javnopravni organi, kad neposredno primjenjujući propise, odlučuju u vezi donošenja upravnih akata i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Cilj vođenja upravnog postupka je ostvarivanje zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštita javnog interesa. Ovaj cilj se ostvaruje kroz primjenu procesnih pravila, od strane ovlaštenog službenog lica, kada odlučuje o ostvarivanju prava, obaveza lili pravnog interesa stranaka u upravnom postupku. Cilj upravnog postupka je istovremeno i zaštita javnog interesa, koje po službenoj dužnosti štiti ovlašteno službeno lice kada primjenjuje pravila postupka.

Po ovom zakonu dužni su postupati državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i ustanove, ali i drugi subjekti koji vrše javna ovlaštenja. U takve subjekte, spadaju i: agencije, fondovi, posebne organizacije, privredna društva, komisije, instituti, zavodi, univerziteti, škole, zdravstvene ustanove, centri, savjeti, savezi, sve javne službe itd. koje također mogu zaključivati upravne ugovore ili pružati javne usluge, izdavati uvjerenja i javne isprave, tj. vršiti druge upravne aktivnosti – faktičke radnje. Uslov za njihovo postupanje po ZUP-u je da neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa.

1.1.2 POSEBNI ZAKONI

Zakon o upravnom postupku čine pravila koja se primjenjuju na sve upravne oblasti ili pak za najveći broj oblasti i važe za sve javnopravne organe. Ona imaju opšti karakter, ali zakon predviđa mogućnost odstupanja, propisivanjem posebnih pravila, koja se tiču pojedinih upravnih oblasti, prilagođenih svakoj od njih u skladu sa njihovim specifičnostima. Naime, zbog specifičnosti pojedinih upravnih oblasti pojedina pitanja postupka uređuju se posebnim zakonima na drugačiji način. U tom slučaju, odredbe posebnih zakona, sadrže specijalna pravila, kojima se odstupa od opštih pravila, utvrđenih Zakonom o upravnom postupku prilagođenih pojedinim upravnim oblastima (porezi, carine, javne nabavke). Ova odstupanja, mogu se urediti samo zakonom, a ne i podzakonskim aktom i to samo kada je to neophodno zbog specifičnosti određene upravne oblasti. Međutim, ti posebni zakoni moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima i ciljem Zakona o upravnom postupku i ne mogu umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ZUP-om.

U odnosu na posebne postupke važi pravilo da se odredbe upravnog postupka primjenjuju po svim pitanjima za koja nije propisan posebni upravni postupak (supsidijerna primjena).

1.1.3 UPRAVNA STVAR

Upravna stvar je pitanje, koje je poslije više teorijskih razmatranja, prvi put kod nas definisano Zakonom o upravnom postupku. Naime, do donošenja ovog zakona u Crnoj Gori nije postojala zakonska definicija upravne stvari već se kroz praksu utvrđivalo, u svakoj konkretnoj situaciji, da li se radi o upravnoj stvari.

Upravna stvar, u smislu ZUP-a, definisana je kao konkretna, pojedinačna situacija u kojoj javnopravni organ, neposredno primjenjujući propise, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću (zaključenjem upravnih ugovora, zaštitom korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti) utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Prema broju i usmjerenosti interesa stranaka u postupku, postoje jednostranačke i dvostranačke, odnosno višestranakačke upravne stvari. Jednostranačke podrazumijevaju da se u upravnom postupku pojavljuje jedno lice kao stranka ili dva ili više lica koji zajednički učestvuju u postupku. Njihovi interesi se međusobno ne suprotstavljaju i predstavljaju procesnu zajednicu (npr. eksproprijacija zgrade u susvojini više lica). Dvostranačke, odnosno višestranakačke upravne stvari, predstavljaju upravnu stvar u kojoj naspram upravnog oragana stoje dvije ili više strana, čiji su interesi u postupku različiti (npr. kada više lica konkurišu u jednom postupku za dobijanje istog prava, određenje subvencije, podsticaja; ili ako dvije grupe mještana traže kaptažu jednog izvora, a kapaciteti tog izvora su takvi da se mogu priznati samo jednoj grupi građana).

1.1.4 UPRAVNE AKTIVNOSTI

Upravne aktivnosti predstavljaju skup radnji javnopravnog organa koje preduzima tokom upravnog postupka i zakon određuje da su to aktivnosti koje su upravljene na donošenje upravnog akta (rješenja), kojim se odlučuje u upravnoj stvari, i preduzimanje drugih aktivnosti u upravnim stvarima. Preduzimanje drugih upravnih aktivnosti podrazumijeva zaključivanje upravnih ugovora, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa, kao i drugim oblicima upravnih aktivnosti - izdavanje uvjerenja o kojima se vodi službena evidencija i o kojima se ne vodi službena evidencija i drugih oblika upravnih aktivnosti koje mogu biti propisane posebnim zakonom (vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji) podrazumijeva proširenje upravnih stvari na druge konkretne situacije, kada se na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese.

Bitna razlika između upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti je u tome što upravni akt donosi javnopravni organ kada rješava upravnu stvar rješenjem, a kod drugih upravnih aktivnosti javnopravni organ ne odlučuje, odnosno ne rješava upravnu stvar, već na drugi način utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke. Naime, upravni akt (rješenje) donosi javnopravni organ, odlučujući jednostrano, na osnovu javnog ovlašćenja, primjenjujući pravna pravila, na konkretan slučaj. Rješenjem se uvijek odlučuje o

pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka, u odnosu na konkretnu upravnu stvar. Možemo konstatovati da upravni akt ima rješavajući karakter. Za razliku od upravnog akta drugim upravnim aktivnostima na drugi način, mimo rješavajućeg karaktera upravne stvari, utvrđuje se ili utiče na prava, obaveze i pravne interese stranke.

Tako, možemo konstatovati da zaključenje ugovora uvijek pretpostavlja saglasnost volja ugovornih stranaka i ova upravna stvar nema rješavajući karakter, već se njom na drugi način utiče na prava i obaveze stranaka.

Sljedeći aspekt koji se ubraja u druge upravne aktivnosti zakonom je određen kao zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa. Zakon ne uređuje postupak pružanja usluga, već samo zaštitu korisnika javnih usluga kroz institut prigovora. Razlog uvođenja ovog instituta je posljedica činjenice da su pružaoci usluga od opšteg interesa u sve većoj mjeri pravna i fizička lica privatnoga karaktera, a radi se o uslugama od opšteg, odnosno javnog interesa, posljedično, bilo je neophodno zakonom regulisati osnovna procesna pitanja u vezi zaštite prava korisnika usluga od opšteg interesa.

Zakon ide dalje, pa tako navodi, da se pod upravnim aktivnostima podrazumijeva i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti - izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija ili uvjerenja o kojima se ne vodi službena evidencija, ili vođenje službenih evidencija.



1.2 OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Načela su polazna, najopštija pravna pravila, koja izražavaju duh zakona i sadržana su na početku Zakona o upravnom postupku, čime je i simbolično naglašen njihov značaj. Poznavanje osnovnih načela predstavlja siguran putokaz za tumačenje zakona u konkretnim situacijama. Poznavanje osnovnih načela je neophodno za pravilno razumijevanje ostalih odredbi zakona, jer se ona naslanjaju na načela i predstavljaju njihovu razradu.

Upravni postupak se zasniva na određenom broju načela koja izražavaju prirodu i duh ovog postupka. Zakon određuje da su to: načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka, načelo srazmjernosti, pravo stranke na pravnu zaštitu, načelo aktivne pomoći stranci, načelo upotrebe jezika i pisma u postupku, načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka, načelo utvrđivanja istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, pravo stranke na izjašnjavaње, zabrana zloupotrebe prava i pravo na razgledanje spisa.

1.2.1 NAČELO ZAKONITOSTI I OPRAVDANIH OČEKIVANJA STRANAKA

Prvi dio ovog načela – zakonitost podrazumijeva obavezu javnopravnog organa da u konkretnoj upravnoj stvari postupa na osnovu zakona i drugih propisa. To znači da postupak vodi po pravilima Zakona o upravnom postupku, odnosno po pravilima posebnih zakona kojima su uređene pojedine specifične oblasti, ali i obavezu primjene odgovarajućeg materijalnog propisa u svakom konkretnom slučaju.

Posebno značajno kod načela zakonitosti je i pitanje koji zakon se primjenjuje, ukoliko se tokom upravnog postupka promijeni zakon. Ovo pitanje se rješava prelaznim i završnim odredbama. Međutim, ukoliko to nije propisano, opšte pravilo je da se primjenjuje procesni zakon koji je važio u vrijeme donošenja rješenja.

Nekad je materijalnim propisom javnopravnom organu dato ovlašćenje da rješava po slobodnoj ocjeni. Rješavanje po slobodnoj ocjeni podrazumijeva da je nadležni organ zakonom dobio ovlašćenje da na utvrđeno činjenično stanje primjeni materijalni propis u onom smislu koji on smatra, odnosno ocijeni optimalnim, prema okolnostima konkretne upravne stvari. Zakon u tim situacijama najčešće koristi formulaciju „može”. Međutim to pravo ne znači apsolutnu slobodu, jer u tom slučaju organ mora odlučivati u granicama zakonskih ovlašćenja, a u obrazloženju donijetog rješenja mora navesti razloge kojima se rukovodio prilikom odlučivanja.

Kao dio načela zakonitosti Zakon predviđa i načelo opravdanih očekivanja stranke koje znači da se u bitno istovjetnim pravnim situacijama postupa na bitno jednak, predvidljiv način. To znači obavezu javnopravnog organa, da prilikom odlučivanja u svakom konkretnom predmetu, vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima. Međutim, Zakon propisuje da u situaciji kada javnopravni organ odstupa od ranije zauzetog stava, mora dati detaljno obrazloženje za takvo postupanje. Odstupanje od ranije zauzetog stava predviđa se samo u situaciji

kada postoje posebne okolnosti koje mogu dovesti do promjene stava, ali znače i obavezu javnopravnog organa da to obrazloži.

1.2.2 NAČELO SRAZMJERNOSTI

Ovo načelo znači obavezu javnopravnog organa da u svakoj konkretnoj situaciji svoje djelovanje, u okviru propisa, prilagodi cilju koji treba postići i njegovu obavezu da prema stranci primijenjuje za nju povoljnije mjere koje mu stoje na raspolaganju, a kojima se postiže svrha Zakona. Naime, vrsta, oblik, sadržina i način vršenja svake upravne aktivnosti moraju biti takvi da se njima ne samo postiže cilj Zakona, nego ona mora biti i po obimu i djelovanju proporcionalna – ni manja, ni veća – prilagođena svrsi koja se želi postići. Odnosno u situaciji kada stranci ili drugom učesniku u postupku nalaže određenu obavezu moraju se primijeniti mjere koje su za njega povoljnije ako se njima postiže cilj.

1.2.3 PRAVO STRANKE NA PRAVNU ZAŠTITU

Pravo stranke na pravnu zaštitu obuhvata zaštitu prava stranke protiv svake upravne aktivnosti, odnosno nepreduzimanja takve aktivnosti; sada je šire od ranijeg načela dvostepenosti koje se odnosilo isključivo na žalbu na rješenje i zaključak. Naime, pravo stranke na pravnu zaštitu u upravnoj stvari znači garanciju stranke na zaštitu u odnosu na upravne aktivnosti javnopravnog organa i to kada odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke (donošenjem rješenja) ili kada na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravni interes stranke preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti. Takođe, pravo na pravnu zaštitu stranka ima i zbog nepreduzimanja aktivnosti – „zbog ćutanja uprave“. Po Zakonu o upravnom postupku stranka ima na raspolaganju sljedeće pravne lijekove: žalbu, ponavljanje postupka i prigovor.

1.2.4 NAČELO AKTIVNE POMOĆI STRANCI

Ovo načelo objedinjava ranije načelo zaštite prava stranke i načelo pomoći neukoju stranci. Javnopravni organ koji vodi postupak dužan je da se stara da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne bude na štetu prava koji im po zakonu pripadaju. Ono podrazumijeva da u upravnom postupku prilikom vođenja postupka, utvrđivanje činjeničnog stanja i odlučivanja, javnopravni organ ima dužnost da omogući strankama i drugim učesnicima u postupku da što lakše i efikasnije ostvare svoja prava i pravne interese, ali vodeći računa da to ne bude na štetu prava i interesa drugih, niti u suprotnosti sa javnim interesom. Kada ovlašćeno službeno lice, tokom postupka, sazna ili ocijeni da stranka ima osnov za ostvarivanje nekog prava, upozoriće je na to, kao i na posljedice preduzetih radnji ili propuštanja preduzimanja određenih radnji u postupku. Obaveza organa da upozori stranke na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji, ističe da neznanje ili neukost stranke ne može biti na štetu njihovih prava, niti u suprotnosti sa javnim interesom. To znači obavezu službenog lica da upozori stranku, ali ne i da umjesto nje preduzima radnje.

1.2.5 NAČELO UPOTREBE JEZIKA I PISMA U POSTUPKU

Ovim načelom predviđa se da se postupak vodi na crnogorskom jeziku koji je Ustavom propisan kao službeni jezik u Crnoj Gori, ako stranka odnosno drugi učesnik ne razumiju crnogorski jezik, javnopravni organ je dužan da u postupku obezbijedi prevođenje toka postupka na njihov jezik ili jezik koji razumiju, a dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu.

1.2.6 NAČELO EKONOMIČNOSTI I EFIKASNOSTI POSTUPKA

Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka, po ranijem Zakonu bila su predviđena kao dva posebna načela, sadašnji Zakon ih prepoznaje kao jedno načelo. Ovo načelo ukazuje na značaj uspješnog i kvalitetnog ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku. Znači obavezu organa koji vodi postupak da postupak mora voditi što jednostavnije, bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku. Dužnost je javnopravnog organa da osigura uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, pri čemu se mora voditi računa o rješavanju u rokovima, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti neophodne za rješavanje upravne stvari. Naime, ekonomično i efikasno vođenje upravnog postupka ne smije biti na štetu načela zakonitosti i načela utvrđivanja istine, jer se u postupku moraju prikupiti svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

1.2.7 NAČELO UTVRĐIVANJA ISTINE

Ono nalaže obavezu da se u upravnom postupku moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje u upravnoj stvari. Naime, u upravnom postupku moraju se utvrditi pravo stanje stvari, to jeste moraju se pravilno i potpuno utvrditi odlučne činjenice i to kako činjenice koje idu u prilog stranci, tako i one koje mogu biti nepovoljne za stranku, ali su od važnosti za donošenje zakonitog i pravnog rješenja. Ovo načelo obuhvata obavezu organa da po službenoj dužnosti pribavi podatke, ali i da obaveže stranku da iznese tačno, istinito i određeno činjenično stanje na kojem temelje svoj zahtjev.

1.2.8 NAČELO SAMOSTALNOSTI I SLOBODNE OCJENE DOKAZA

Za razliku od ranijeg ZUP-a, ovim Zakonom načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza spojeni su u jedno načelo. Načelo samostalnosti predviđa da organ vodi postupak i donosi rješenje samostalno, u okviru ovlašćenja utvrđenog zakonom, odnosno drugim propisom. U ostvarenju obaveza iz ovog načela zakon predviđa da službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise na konkretan slučaj. To znači da niko nema ovlašćenje da službenom licu naloži kako da utvrđuje činjenično stanje i kakvu odluku da doneše. Njegova samostalnost se ogleda kroz ovlašćenje da samostalno utvrđuje činjenice

(odlučne) i okolnosti i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja i okolnosti primijeni propise i rješi konkretnu upravnu stvar. Načelo slobodne ocjene dokaza predviđa pravo i obavezu ovlašćenog službenog lica da pri utvrđivanju činjeničnog stanja, po svom uvjerenju i na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane. Takva ocjena ne znači samovolju, jer se ona mora detaljno obrazložiti u rješenju i podliježe kontroli drugih organa kada odlučuju o pravnim sredstvima.

1.2.9 NAČELO PRIBAVLJANJA PODATAKA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Službeno lice koje vodi postupak ima obavezu da postupak vodi efikasno, bez odugovlačenja i ekonomično – sa što manje troškova za organ i stranku. Saglasno tom načelu organ ima dužnost da sam vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara, i to bilo da ih sam vodi ili neki drugi organ. Ograničenje postoji samo ako je posebnim zakonom pristup tim podacima ograničen.

Pravo stranke na izjašnjavanje

Ovo načelo ukazuje na aktivan položaj stranke u postupku i predstavlja pretpostavku saradnje organa i stranke. Ostvaruje se davanjem mogućnosti stranci da učestvuje u postupku, a prije donošenja upravnog akta pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, a od njenog nahođenja zavisi da li će to svoje pravo u konkretnom slučaju iskoristiti. Rješenje se može donijeti bez prethodnog saslušanja stranke, samo u slučajevima u kojima je to zakonom predviđeno (skraćeni postupak).

Zabrana zloupotrebe prava

U upravnom postupku stranka je dužna da govori istinu i da ne zloupotrebljava svoja prava koja su joj priznata zakonom, odnosno drugim propisima. Ovo načelo ima za cilj da spriječi stranku da zloupotrebljava prava koja joj pripadaju i dužnost javnopravnog organa da prepozna i spriječi tu zloupotrebu.

Pravo na razgledanje spisa

Prvi put u upravnom postupku se pravo na razgledanje spisa utvrđuje kao načelo. Ovim načelom se naglašava pozicija stranke u postupku. Predviđeno je pravo stranke da razgleda spise i traži obavještenje o toku postupka i obavezu javnopravnog organa da strankama, odnosno drugim učesnicima u postupku omogući razgledanje spisa i obavještenje o toku postupka u skladu sa ZUP-om, ali i drugim zakonom kojim se ne može umanjiti ovo pravo.



1.3 UPRAVNI AKT

Upravni akt u smislu Zakona o upravnom postupku je pojedinačni pravni akt kojim javnopravni organ rješava o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka u određenoj upravnoj stvari, neposredno primjenjujući propise iz upravne oblasti. Zakon o upravnom postupku određuje ga kao rješenje kojim se odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima u konkretnoj upravnoj stvari. Međutim, rješenjem se odlučuje i o procesnim pitanjima i o nekim sporednim pitanjima koja se pojave tokom postupka, za razliku od ranijih zakonskih rješenja koja su predviđala da se o ovim pitanjima odlučuje zaključkom.

Zakon poznaje samo rješenje kao upravni akt. Međutim, ostavlja mogućnost da se posebnim zakonom, rješenju u upravnoj stvari može dati i drugi naziv.

1.3.1 RJEŠENJE

Rješenje je upravni akt kojim se u upravnom postupku odlučuje o upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka.

Prema tome, rješenje je naziv za pojedinačni upravni akt kojim je u konkretnoj upravnoj stvari, koja je predmet upravnog postupka, odlučeno o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka. Ono je konkretan, pojedinačan upravni akt, autoritativan akt koji pravno djeluje u odnosu na određana lica ili stvari.

Rješenje se donosi nakon sprovedenog postupka, a na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku (npr. odlučujući o zahtjevu za priznavanje prava na materijalno obezbjeđenje organ, nakon sprovedenog postupka donosi rješenje kojim se stranci to pravo priznaje ili pak odbija zahtjev).

Rješenje se, po pravilu, donosi u pisanom obliku.

Druga vrsta rješenja u upravnom postupku su procesnog karaktera (ranije se odlučivalo o ovim pitanjima zaključkom) i njima se odlučuje o pitanjima koja se tiču postupka (obustavljanju postupka, blagovremenosti i sl.) ali i o pitanjima koja se kao sporedna pojave u vezi sa sprovođenjem postupka (o izuzeću ovlašćenog lica, sukobu nadležnosti i sl.).

Ovlašćenje za donošenje rješenja

Zakon o upravnom postupku je odredio da ovlašćeno službeno lice vodi upravni postupak i donosi rješenje uz uslov da to ovlašćenje predviđeno opisom poslova u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa. Ako javnopravni organ nije odredio ovlašćeno službeno lice, rješenje u upravnom postupku donosi starješina tog organa, a upravni postupak vodi lice koje starješina ovlasti. Ako službeno lice koje je vodilo postupak nije ovlašćeno da donese rješenje, dužno je da podnese nacrt rješenja starješini javnopravnog organa koji je ovlašćen da ga donese.

Zajedničko rješenje

Po pravilu rješenje donosi jedan organ, u prvom redu organ državne uprave ili organ lokalne samouprave. Mogu ga donositi i drugi organi kao i ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja, kad neposredno primjenjujući propise odlučuju ili preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima. Zakonom ili drugim propisom može biti određeno da u jednoj stvari rješavaju dva ili više javnopravnih organa, u kom slučaju svaki od njih odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti, ali će se oni sporazumjeti koji će od njih donijeti zajedničko rješenje i u rješenju mora biti naveden akt drugog javnopravnog organa. U slučaju da se javnopravni organi ne mogu sporazumjeti koji od njih će donijeti zajedničko rješenje, rješenje će donijeti javnopravni organ koji je prvi primio zahtjev stranke. Učešće dva ili više javnopravnih organa u donošenju rješenja može biti kombinovano na više načina.

Odlučivanje uz saglasnost, potvrdu, odobrenje, odnosno mišljenje

Kada je zakonom ili drugim propisom određeno da **rješenje donosi jedan organ uz prethodnu saglasnost**, drugog javnopravnog organa, organ koji donosi rješenje sastavlja ga i dostavlja sa spisima predmeta na saglasnost drugom organu koji može dati saglasnost potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom. U tom slučaju rješenje je donešeno kada je drugi organ dao saglasnost, a smatra se kao akt organa koji ga je donio, odnosno izdao. Ovo važi i za slučajeve kada je određeno da jedan organ donosi rješenje uz potvrdu ili odobrenje drugog organa.

U slučaju kada je određeno da je nadležni organ dužan da prije donošenja rješenja pribavi **mišljenje drugog organa** rješenje se donosi po pribavljenom mišljenju.

Saglasnost ili mišljenje, nadležni javnopravni organ dužan je da dade u roku od 20 dana od kada je saglasnost, odnosno mišljenje zatraženo, ako zakonom i drugim propisom nije drugačije propisano.

Ako se u tom roku ne obavijesti organ koji je tražio saglasnost, smatra se da je saglasnost data, a ako se ne da mišljenje nadležni organ može donijeti rješenje i bez mišljenja.

Rješenje kolegijalnog organa

Kada o stvari rješava kolegijalni organ rješenje se donosi većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drugačije propisano. Kolegijalni organ može da ovlasti jednog od svojih članova ili nekog od službenika tog organa da vodi postupak i predloži odluku koju treba da donese kolegijalni organ.

Sadržaj pisanog rješenja

Zakon o upravnom postupku određuje pojam upravnog akta propisujući da o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem.

Zakonom su utvrđeni oblik i sastavni djelovi rješenja. Rješenje se mora kao takvo

označiti, a izuzetno posebnim propisima može biti predviđeno da se rješenju može dati i drugi naziv (sertifikat, dozvola, saglasnost i sl.). Donosi se u pisanoj formi, a izuzetno u slučajevima predviđenim Zakonom o upravnom postupku, rješenje se može objaviti i usmeno.

Pisano rješenje sadrži: uvod; dispozitiv; obrazloženje; uputstvo o pravnoj zaštiti; potpis ovlašćenog službenog lica i pečat javnopravnog organa.

Uvod

Uvod rješenja sadrži naziv javnopravnog organa koji ga donosi, odredbu zakona ili drugog propisa kojim je propisana nadležnost tog organa, ime i prezime, odnosno naziv stranke i njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika, ako ga ima, i kratku oznaku predmeta upravnog postupka.

Dispozitiv

Najvažniji dio rješenja je njegov dispozitiv jer samo on proizvodi posljedice u pravnom poretku (postaje pravosnažan i izvršava se). Njime se rješava o predmetu postupka u cjelini i o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno riješeno. On mora biti sažet i jasan, a ako je potrebno može se podijeliti i na više tačaka. U slučajevima određenim zakonom u dispozitivu rješenja određuje se uslov od čijeg ispunjenja zavisi početak ili završetak pravnog dejstva rješenja, može se odrediti i rok od kojeg počinju da teku ili se završavaju pravna dejstva rješenja ili vrijeme trajanja pravnog dejstva rješenja, kao i nalog kojim se od stranke zahtijeva da izvrši, obustavi ili trpi neku radnju.

Prema prirodi stvari koja je bila predmet postupka u dispozitivu rješenja se može odrediti uslov od čijeg ispunjenja zavisi početak ili završetak pravnog dejstva rješenja koji uslov može biti odložen (suspenzivan) i raskidan (rezolutivani).

Ako je prema prirodi stvari uslov odložen (suspenzivan) rješenje proizvodi pravno dejstvo tek kada nastupi taj uslov. Na primjer, rješenjem se izda odobrenje za obavljanje apotekarske djelatnosti uz uslov da se sa obavljanjem može otpočeti tek kada se od strane propisom određene nadležne komisije utvrdi da prostorije za obavljanje takve djelatnosti ispunjavaju propisane tehničke uslove u smislu odgovarajućih propisa o obavljanju apotekarske djelatnosti. Do utvrđenja tih uslova rješenje o odobrenju ne proizvodi pravno dejstvo tj. ono se odlaže bez obzira što je postalo pravosnažno i što je steklo formalnu izvršnost.

Ako je uslov raskidan (rezolutivan), rješenje proizvodi pravno dejstvo tj. stupa na snagu, ali kada nastupi predviđeni uslov prestaje dejstvo rješenja. Na primjer, dijete nakon smrti roditelja shodno propisima iz penzijskog osiguranja ima pravo da uživa penziju po osnovu roditelja do završetka redovnog školovanja odnosno do određene godine života. Navršenjem konkretne godine života tj. sa navršenih 26 godina, to pravo mu prestaje bez obzira da li je završio školovanje.

Kad je propisano da žalba ne odlaže izvršenje rješenja, to se mora navesti u dispozitivu rješenja.

Dispozitivom rješenja može se riješiti i o troškovima postupka.

Obrazloženje

Obrazloženje mora biti razumljivo, a njegov sadržaj i obim zavise od ovlašćenja za donošenje rješenja i složenosti upravne stvari.

U složenijim upravnim stvarima obrazloženje rješenja mora sadržati kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje kao i propise na osnovu kojeg je donijeto, razloge koji upućuju na odluku u dispozitivu, kao i razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku.

Obrazloženje rješenja sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od ranije zauzetog stava u rješenjima koje je ranije donosio u istim ili sličnim stvarima. Ovo pravilo predstavlja realizaciju načela predvidljivosti prema kome organ kada postupa u upravnim stvarima vodi računa i o ranije donijetim odlukama o istim ili sličnim upravnim stvarima, a ukoliko postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog stava, dužan je da to obrazloži (član 5 stav 2 ZUP-a). Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti stranaka

Uputstvom o pravnoj zaštiti stranka se obavještava da li se protiv rješenja može izjaviti pravni lijek – žalba ili pokrenuti upravni spor, u kom roku i kom organu.

Stranka protiv prvostepenog rješenja, po pravilu, može izjaviti žalbu. Protiv drugostepenog rješenja, kao i protiv prvostepenog rješenja protiv kojih je zakon odredio da nije dozvoljena žalba, može se pokrenuti upravni spor. U uputstvu o pravnoj zaštiti se mora navesti koje pravno sredstvo je dozvoljeno, u kom roku se izjavljuje i kome se podnosi. Tako, uputstvo treba da sadrži, ako se protiv rješenja može izjaviti žalba, naziv organa kome se žalba izjavljuje, naziv organa kome se žalba predaje i u kom roku, visinu takse koja se plaća i na koji način se žalba može izjaviti. Ako se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor, uputstvo sadrži naziv i sjedište suda kome se podnosi tužba, rok u kome se podnosi i visinu takse koja se plaća.

Stranka ne može trpjeti štetne posljedice zbog pogrešnog uputstva o pravnom lijeku, ali ima mogućnost da u roku od 60 dana od dana prijema rješenja, traži od javnopravnog organa koji je donio rješenje, da ga dopuni ili da sama postupi u skladu sa važećim propisima.

Potpis rješenja

Rješenje potpisuje ovlašćeno službeno lice. Ako se rješenje izdaje u elektronskom obliku, ono mora biti potpisano naprednim elektronskim potpisom. Izuzetno, prilikom donošenja rješenja na propisanom obrascu, umjesto potpisa može se staviti faksimil.

Rješenje se mora dostaviti stranci u originalu ili u ovjerenom prepisu. Pisano rješenje je izdato kada se dostavi stranci (ako ima više stranaka, kada se dostavi po-

sljednjoj stranci), a usmeno rješenje je objavljeno kada je stranci saopšteno na jeziku koji razumije.

Rješenje sa skraćenim obrazloženjem

Ovo rješenje se može donijeti u jednostavnijim upravnim stvarima u kojima se u potpunosti usvaja zahtjev stranke, a nije u suprotnosti sa javnim interesom, niti je na štetu prava i pravnih interes protivne stranke ili trećih lica i kada je u to u cilju zaštite javnog interesa, propisano posebnim zakonom. Jednostavna upravna stvar podrazumijeva da zahtjev stranke nije sporan. Rješenje sa skraćenim obrazloženjem sadrži uvod i dispozitiv, isto kao redovno rješenje, dok obrazloženje takvog rješenja sadrži samo kratko izlaganje stranaka, činjenično stanje i propise na osnovu kojih je donijeto. Takvo rješenje se može izdati na propisanom obrascu.

Rješenje u obliku zabilješke na spisu

Rješenje u obliku zabilješke na spisu može se donijeti u upravnim stvarima malog značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti u interes trećih lica, to rješenje se sastoji samo od dispozitiva u vidu zabilješke na spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drugačije propisano. Međutim, i u ovom slučaju na zahtjev stranke javnopravni organ dužan je da rješenje izda u pisanom obliku. Ovo rješenje donosi se, na primjer, kod upisa narednog semestra na fakultetima, upisa u sljedeći razred u školama i sl.

Usmeno rješenje

Usmeno rješenje se može donijeti izuzetno. Naime, kada se radi o preduzimanju izuzetno hitnih mjera radi obezbjeđenja javnog reda i mira i bezbjednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu, javnopravni organ može donijeti rješenje i usmeno, ali ga po zahtjevu stranke mora najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva izdati u pisanom obliku. Ovaj zahtjev se može podnijeti u roku od dva mjeseca od dana donošenja usmenog rješenja.

Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje

Zakon o opštem upravnom postupku predviđa i uređuje tri posebne vrste rješenja: djelimično, dopunsko i privremeno rješenje, određujući u kojim slučajevima se donosi svako od njih. Ta rješenja imaju sve formalne elemente i svojstva kao i osnovno rješenje. To znači da i ova rješenja sadrže: uvod; dispozitiv; obrazloženje; uputstvo o pravnoj zaštiti; potpis ovlašćenog službenog lica i pečat javnopravnog organa.

Djelimično rješenje

Djelimičnim rješenjem se odlučuje samo o dijelu zahtjeva u upravnoj stvari u kojoj se rješava o više pitanja i to u situaciji kada su samo ti djelovi sazreli za rješavanje

i kada se pokaže potrebnim da se o tim pitanjima rješava djelimičnim rješenjem. Ono mora biti označeno kao djelimično. U pogledu pravnih sredstava i izvršenja smatra se kao samostalno rješenje.

Dopunsko rješenje

Pravilo je da se rješenjem odlučuje o svim zahtjevima stranke, odnosno o svim pitanjima postupka u cjelini. Međutim, ukoliko organ propusti da riješi sva pitanja koja su sastavni dio postupka, tada donosi dopunsko rješenje. Prema tome, kada javnopravni organ nije riješio sva pitanja koja su predmet upravnog postupka, može na predlog stranke ili po službenoj dužnosti donijeti dopunsko rješenje kojim će odlučiti o pitanjima o kojima nije odlučio. I ovo rješenje smatra se kao samostalno rješenje u pogledu pravnih sredstava i izvršenja.

Privremeno rješenje

Privremeno rješenje se donosi kada prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi. Ono se donosi na osnovu činjenica koje su poznate u momentu njegovog donošenja. U dispozitivu privremenog rješenja mora se naznačiti da je rješenje privremeno. Privremeno rješenje će se ukinuti donošenjem rješenja kojim se rješava o glavnoj upravnoj stvari. Takođe i ovo rješenje smatra se kao samostalno rješenje u pogledu pravnih sredstava i izvršenja.

Ispravka rješenja

Prilikom izrade rješenja mogu nastati greške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju i druge očigledne greške u rješenju koje je donio javnopravni organ ili u ovjerenim prepisima tog rješenja. Takve greške može ispraviti javnopravni organ u bilo koje vrijeme i to po službenoj dužnosti i po zahtjevu stranke.

Takva ispravka se vrši donošenjem posebnog rješenja. Žalbom se može osporavati samo sadržina ispravke, dok se ne može osporavati rješenje koje se ispravlja. Ispravljanje se mogu samo očigledne greške tzv. tehničke greške, dok se ispravkom ne može vršiti redefinisavanje rješenja. Ispravka greške proizvodi pravno dejstvo od dana od kojeg pravno dejstvo proizvodi rješenje koje se ispravlja.

Garantni akt

Kao posebnu vrstu upravnog akta Zakon prepoznaje garantni akt. Ova vrsta akta predstavlja instrument koji omogućava postizanje većeg stepena pravne sigurnosti, odnosno predvidljivosti u određenim upravnim postupcima. Garantni akt uvijek se donosi u pisanoj formi i to u obliku rješenja. Ovim aktom organ se obavezuje da na zahtjev stranke donese rješenje kojim će odlučiti o njenom zahtjevu kojim traži da joj se garantuje sticanje određenog prava. Mogućnost davanja ovakve garancije postoji samo pod uslovima propisanim posebnim zakonom. Rješenje o garantnom aktu ima sve sastavne djelove rješenja i uživa istu pravnu zaštitu u pogledu pravnih sredstava, kao i ostali upravni akti.

Svrha garantnog akta je pravo stranke da naknadno, nakon podnošenja zahtjeva za izdavanje upravnog akta kojim se rješava o njenim pravima, obavezama ili pravnim interesima u konkretnom predmetu, dobije rješenje koje je saglasno ranije izdatom garantnom aktu. Naime, ako su ispunjeni uslovi iz garantnog akta javnopravni organ je dužan donijeti rješenje o sticanju prava koje je stranci garantovao.

Međutim, zakon predviđa određene okolnosti pod kojim organ neće biti dužan da izda upravni akt u skladu sa garantnim aktom koji je ranije izdao. Shodno tome, ova obaveza ne stoji, ako je od donošenja garantnog akta do ispunjenja uslova za sticanje prava prestao da postoji pravni osnov ili je pravni osnov odnosno činjenično stanje bitno izmijenjeno. Takođe, organ neće biti obavezan da izda garantni akt ako zahtjev za donošenje upravnog akta ne bude podnjet u roku određenim garantnim aktom, odnosno u roku određenim posebnim zakonom. Primjena ovog instituta zavisice od posebnih zakona kojim će on biti omogućen. Neki posebni zakon već poznaju garantni akt (Zakonom o crnogorskom državljanstvu, članom 8 propisano je – „Licu koje je podnijelo zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo, a nema otpust iz državljanstva druge države, može se, na njegov zahtjev, izdati garantni akt da će steći crnogorsko državljanstvo ako ispunjava druge uslove propisane zakonom. Garantni akt se izdaje sa rokom važenja od dvije godine uz uslov da lice do isteka roka važenja garantnog akta ispunjava uslove za prijem. Postupak prijema u crnogorsko državljanstvo obustavlja se ako lice u roku od dvije godine od dana izdavanja garantnog akta ne podnese dokaz o otpustu iz državljanstva druge države“).



1.4 UPRAVNI UGOVOR

Zakon o upravnom postupku predviđa Upravni ugovor kao novi Institut definišući ga kao upravnu aktivnost. Ovim zakonom su uređena samo okvirna pitanja vezana za sve upravne ugovore (uslovi za zaključenje, obavezno poništenje ugovora, izmjena i raskid zbog promijenjenih okolnosti, jednostrani raskid, pravne posljedice neispunjenja ugovornih obaveza i dr.) dok će se posebnim zakonom bliže konkretizovati uslovi, prilagođeni pojedinim upravnim oblastima tj. specifičnostima pojedinih oblasti. Prema tome, upravni ugovor nije uveden samim ZUP-om, već se u pravni poredak uvodi posebnim zakonima kojima će biti uređene određene oblasti.

Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji se, kada je to posebnim zakonom predviđeno, zaključuje između javnopravnog organa i stranke. Tim ugovorom se i uspostavlja, mijenja ili raskida konkretan pravni odnos u upravnoj stvari iz nadležnosti javnopravnog organa. Sadržina ugovora ne smije da bude protivna javnom interesu niti pravnom interesu trećih lica.

Zakon o upravnom postupku okvirno određuje specifična pravna pitanja u vezi sa upravnim ugovorima. *Prije svega koji uslovi moraju biti ispunjeni za njegovo zaključenje (pored uslova predviđenih posebnim zakonom) razloge za poništaj, razloge za izmjenu i raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti kao i razlozi za jednostrani raskid upravnog ugovora i način za jednostrani raskid upravnog ugovora*.

Ovaj ugovor mora biti sačinjen u pisanom obliku.

1.4.1 PONIŠTENJE UPRAVNOG UGOVORA

Upravni ugovor može se **poništiti** ako nijesu ispunjeni zakonom predviđeni uslovi za njihovo zaključenje, i to, ako :

- a. nema za predmet upravnu stvar;
- b. nije iz nadležnosti javnopravnog organa;
- c. zaključeni upravni ugovor nije u javnom interesu;
- d. se upravnim ugovorom ugrožavaju prava trećih lica;
- e. i u slučajevima predviđenim za obavezno poništavanje rješenja (član 139 ZUP-a – npr. njegovo izvršenje, pravno ili stvarno, nije moguće, njegovo izvršenje bi predstavljalo krivično djelo, da je zaključen kao posljedica prinude, iznude ili pritiska).

Po tužbi stranke, odnosno javnopravnog organa o poništavanju upravnog ugovora odlučuje se u upravnom sporu.

1.4.2 IZMJENE ILI RASKID UPRAVNOG UGOVORA

Zakon o upravnom postupku propisuje da se upravni ugovor može **izmijeniti ili raskinuti**, ali samo ako se poslije njegovog zaključenja promijene okolnosti koje se nijesu mogle predvidjeti, a bitno je otežano ispunjenje obaveza ili iz drugih razloga u skladu sa posebnim zakonom.

1.4.3 JEDNOSTRANI RASKID UPRAVNOG UGOVORA

Predviđena je i mogućnost jednostranog raskida ugovora od strane javnopravnog organa, ako stranka ne ispunjava ugovorene obaveze. Ovaj ugovor može se jednostrano raskinuti i kada je to potrebno radi otklanjanja neposredne opasnosti po život ljudi ili imovinu, ili ako se ta opasnost ne bi mogla otkloniti na drugi način.

Ugovor se raskida rješenjem u kojem mora biti obrazloženo i navedeni razlozi zbog kojih se ugovor raskida. Protiv ovog rješenja stranka može pokrenuti upravni spor.



1.5 USLUGE OD OPŠTEG INTERESA

Zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa je značajno pitanje koje se ubraja u druge upravne aktivnosti. Riječ je o izuzetno rastućoj oblasti koja će sve više dobijati na značaju s procesom pristupanja Crne Gore u EU.

Osnovna procesna pitanja u vezi zaštite prava korisnika usluga od opšteg interesa regulisana su ZUP-om. Ovaj Zakon ne uređuje postupak pružanja usluga, već samo zaštitu korisnika javnih usluga kroz institut prigovora.

Usluge od opšteg interesa ne podrazumijevaju donošenje upravnih akata, jer pružanje ovih usluga ne predstavlja rješavanje u upravnom postupku, već se radi o specijalnom skupu različitih postupanja – pružanju javnih usluga (zdravstvenih, komunalnih, obrazovnih, kulturnih i drugih interesa). Imajući u vidu značaj koje ove usluge imaju za svakodnevni život i poslovanje fizičkih i pravnih lica, kao i nepostojanje odgovarajuće pravne zaštite, za korisnike ovih usluga Zakon o upravnom postupku, predviđa podnošenje prigovora nadzornom organu u odnosu na pružaoca konkretne usluge. Prigovor predstavlja novo pravno sredstvo, koje stoji na raspolaganju korisniku koji smatra da su mu pružanjem tih usluga povrijeđena prava ili pravni interes, odnosno ukoliko je nezadovoljan pruženom uslugom. Prigovor se može podnijeti organu koji vrši nadzor nad radom pružaoca usluge od opšteg interesa. Nadležni organ dužan je da ispita navode iz prigovora, izvrši nadzor i da preduzme mjere u okviru svoje nadležnosti. O prigovoru odlučuje rješenjem bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenje prigovora, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor.



1.6 DRUGI OBLICI UPRAVNIH AKTIVNOSTI

Pod drugim upravnim aktivnostima podrazumijeva se izdavanje uvjerenja, kao i druge upravne aktivnosti propisane posebnim zakonom – vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji i sl. Zakon o upravnom postupku izdvaja izdavanje uvjerenja o činjenicama kojima se vodi službena evidencija i izdavanje uvjerenja o činjenicama kojima se ne vodi službena evidencija, dok ostavlja da se posebnim zakonima urede pitanja drugih upravnih aktivnosti koje podrazumijevaju vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji i sl. Ovim aktima se ne odlučuje o pravima i obavezama stranke iz kog razloga ih zakon definiše kao poseban vid upravne aktivnosti javnopravnog organa, a propisana je obaveza njihovog izdavanja.

1.6.1 UVJERENJA I DRUGE ISPRAVE O ČINJENICAMA O KOJIMA JAVNOPRAVNI ORGAN VODI SLUŽBENU EVIDENCIJU

Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima javnopravni organ vodi službenu evidenciju izdaje na osnovu podataka iz službene evidencije. Ova uvjerenja imaju **dokaznu snagu javne isprave**. Izdaju se, po pravilu, na usmeni zahtjev stranke, istog dana, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, ako propisom nije određen drugi rok. Zahtjev stranke za izdavanje ovog uvjerenja odbija se rješenjem (na primjer izvod iz kaznene evidencije, uvjerenje o državljanstvu, izvod iz matične knjige rođenih i slično).

Ako javnopravni organ, u zakonom propisanom roku, ne izda uvjerenje niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva, stranka ima pravo da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

Takođe, ako stranka, na osnovu dokaza kojima raspolaže, smatra da podaci u uvjerenju nijesu tačni, može zahtijevati izdavanje novog uvjerenja. O odbijanju zahtjeva u ovom slučaju javnopravni organ će donijeti rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo žalbe, a ima pravo žalbe i u slučaju ako organ ne odluči po njenom zahtjevu.

1.6.2 UVJERENJE I DRUGE ISPRAVE O ČINJENICAMA O KOJIMA SE NE VODI SLUŽBENA EVIDENCIJA

Uvjerenje i druge isprave o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, javnopravni organ izdaje ako je to zakonom ili drugim propisom predviđeno. Ova uvjerenja nemaju svojstvo javne isprave. Činjenice na osnovu kojih se izdaju ova uvjerenja utvrđuju se u postupku dokaznim sredstvima. Organ uvjerenje izdaje u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. U slučaju odbijanja zahtjeva organ donosi rješenje, protiv kojeg stranka može podnijeti žalbu. U slučaju ćutanja organa stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen. Ova uvjerenja nemaju dokaznu snagu javne isprave (na primjer uvjerenje o kućnoj zajednici).

Organ koji vodi postupak, kojem su ova uvjerenja podnijeta kao dokaz, nije vezan

njihovom sadržinom i može samostalno utvrđivati činjenice koje oni sadrže, jer nemaju dokaznu snagu javne isprave.

Naime, različita je dokazna snaga uvjerenja izdatih na osnovu službene evidencije i uvjerenja o činjenicama o kojima organ ne vodi službenu evidenciju. Prve imaju svojstvo javne isprave, a činjenice iz drugih ne obavezuju organ kome je takvo uvjerenje podnijeto, što znači da taj organ može ponovo utvrđivati te činjenice.



1.7 NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

1.7.1 STVARNA I MJESNA NADLEŽNOST

Nadležnost označava područje na kojem javnopravni organ obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Ona predstavlja vezu jednog organa sa određenom vrstom poslova kao i sa određenom teritorijom na kojoj postupuje. To je pravo i dužnost javnopravnog organa da odlučuje u određenim pravnim stvarima na određenom području. Pitanje nadležnosti u upravnom postupku određeno je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu. Zakon o upravnom postupku propisuje da se stvarna i mjesna nadležnost ne mogu mijenjati međusobnim dogovorom javnopravnih organa, javnopravnih organa i stranaka niti samih stranaka.

Osim toga javnopravni organ, u toku cijelog postupka, mora po službenoj dužnosti paziti na svoju nadležnost. Izuzetak je ako u toku upravnog postupka nastanu okolnosti koje su od uticaja na nadležnost, javnopravni organ koji je do tada bio nadležan nastavlja da vodi upravni postupak ako se na taj način znatno olakšava vođenje postupka i obezbjeđuje zaštita stranke.

Razlikuju se dvije osnovne vrste nadležnosti: stvarna i mjesna nadležnost.

Stvarna nadležnost

Stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku – je pravo i dužnost postupanja javnopravnog organa u određenim pravnim stvarima. Obuhvata skup osnova koje su određene za postupanje pojedinih javnopravnih organa. Određuje se zakonom ili drugim propisima kojima se uređuje određena upravna oblast (materijalni propis – Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti – „Centar za socijalni rad odlučuje o pravima iz socijalne i dječje zaštite, u skladu sa ovim zakonom.“, Zakon o vazдушnom saobraćaju određuje nadležnost Agencije za civilno vazduhoplovstvo – „Agencija je nacionalni nadzorni organ koji obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga vazdušne plovidbe, izdavanje certifikata pružaocu usluga u vazdušnoj plovidbi, kontinuirani nadzor nad pružanjem usluga u vazdušnoj plovidbi i nadzor nad upravljanjem vazdušnim saobraćajem“), odnosno propisima kojima se uređuje nadležnost pojedinih organa (organizacioni propisi – Zakon o državnoj upravi, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Zakon o lokalnoj samoupravi, Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave itd.). Tako, razlikujemo pojedine upravne oblasti – oblast penzijskog i invalidskog osiguranja, oblast unutrašnjih poslova, oblast socijalne zaštite, oblast zaštite životne sredine i sl.

Sankcije za povredu pravila o nadležnosti podrazumijevaju poništavanje rješenja. U zavisnosti od toga koji je nenadležni organ rješavao, rješenje može poništiti drugostepeni organ, odnosno Upravni sud u upravnom sporu.

Mjesna nadležnost

Mjesna nadležnost – je pravo i dužnost postupanja stvarno nadležnog organa na određenoj teritoriji. Pravilima o mjesnoj nadležnosti se određuje nadležnost organa koji imaju istu stvarnu nadležnost, ali postupaju na različitim teritorijama. Naime, mjesno nadležni javnopravni organ u skladu sa svojom stvarnom nadležnošću odlučuje u konkretnoj upravnoj stvari na određenoj teritoriji za koju je mjesno nadležan. Zakon o upravnom postupku sadrži precizna pravila za određivanje mjesne nadležnosti.

Mjesna nadležnost javnopravnog organa određuje se:

1. u upravnim stvarima koje se odnose na nepokretnost – prema mjestu u kojem se nepokretnost nalazi;
2. u upravnim stvarima koje se odnose na poslovnu, odnosno drugu djelatnost stranke – prema sjedištu stranke, odnosno prema mjestu gdje se poslovi, odnosno djelatnost obavlja ili bi trebalo da se obavlja;
3. u ostalim upravnim stvarima prema prebivalištu stranke, a ako stranka nema prebivalište u Crnoj Gori prema njenom boravištu, a ako nema ni boravište prema njenom posljednjem prebivalištu, odnosno boravištu u Crnoj Gori;
4. u upravnim stvarima koje se odnose na brod ili vazduhoplov, ili u kojima je povod za vođenje upravnog postupka nastao na brodu ili vazduhoplovu – prema matičnoj luci broda, odnosno matičnom aerodromu vazduhoplova;
5. u upravnim stvarima u kojima se mjesna nadležnost ne može odrediti u skladu sa odredbama tač. 1 do 3 ovog stava – prema mjestu u kojem je nastao povod za vođenje upravnog postupka.

Ako su istovremeno mjesno nadležni dva ili više javnopravnih organa u istoj upravnoj stvari, nadležan će biti javnopravni organ koji je prvi pokrenuo upravni postupak. Mjesno nadležni organi mogu se sporazumjeti koji će od njih voditi postupak. Svaki mjesno nadležni organ izvršiće na svom području one radnje upravnog postupka koje ne trpe odlaganje. Ako postoji opasnost zbog odlaganja, organ može izvršiti i radnju van granica svoga područja, ali je dužan da odmah o tome obavijesti organ na čijem je području tu radnju izvršio.

1.7.2 SUKOB NADLEŽNOSTI

Sukob nadležnosti – može u upravnom postupku nastati između organa koji rješavaju u upravnom postupku. On može biti pozitivan i negativan. Pozitivan sukob nadležnosti nastaje onda kada se dva ili više javnopravnih organa izjašnjavaju kao nadležni u nekoj upravnoj stvari, a negativan – kada se dva ili više javnopravnih organa izjašnjavaju kao nenadležni za postupanje u istoj upravnoj stvari.

Zakonom o državnoj upravi određeno je da sukob nadležnosti rješava Vlada u sljedećim slučajevima:

1. između ministarstava;
2. samostalnih organa uprave;
3. ministarstava i samostalnih organa uprave;

4. i ministarstava i samostalnih organa uprave i nedržavnih subjekata (javna preduzeća, ustanove i sl.) koji vrše prenesene odnosno povjerene poslove državne uprave.

Zakonom o lokalnoj samopuravi propisano je da o sukobu nadležnosti između organa lokalne uprave rješava glavni administrator, dok sukob nadležnosti između organa lokalne uprave, javnih službi i pravnih lica kojima je odlukom skupštine povjereno vršenje određenih poslova rješava predsjednik opštine.

Ustavom Crne Gore propisano je da pitanje sukoba nadležnosti između upravnih i sudskih organa, između njih i organa lokalne samouprave ili sukob nadležnosti između jedinica lokalne samouprave, rješava Ustavni sud Crne Gore.

Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti podnosi organ koji je posljednji odlučivao o svojoj nadležnosti, a može ga podnijeti i stranka. Organ koji rješava o sukobu nadležnosti istovremeno će poništiti odluku koju je u upravnoj stvari donio nenadležni organ, odnosno poništiće odluku kojim se nadležni organ izjasnio o svojoj nadležnosti i dostaviće spise nadležnom organu. O sukobu nadležnosti organ mora odlučiti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno od dana saznanja o postojanju sukoba nadležnosti. Protiv rješenja kojim je odlučeno o sukobu nadležnosti ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.

1.7.3 SARADNJA I POMOĆ

Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu

Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu – Zakonom o upravnom postupku uveden je kao novi pravni institut sprovođenja upravnih aktivnosti na jednom mjestu. On predstavlja novi oblik saradnje dva ili više javnopravnih organa u jednoj upravnoj oblasti kojim će se u znatnoj mjeri poboljšati položaj stranke u upravnom postupku, a omogućiće se ekonomičnije i efikasnije postupanje u upravnom postupku. Zakonom o upravnom postupku dat je samo okvir za primjenu ovog instituta, ali tek donošenjem posebnih zakona će se omogućiti njegova primjena.

Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu podrazumijeva obavezu javnopravnog organa, u skladu sa posebnim zakonom, da stranci omogući da na jednom mjestu u javnopravnom organu podnese sve zahtjeve, koji su potrebni za ostvarivanje nekog njenog prava, u situaciji kada je potrebno sprovesti više upravnih aktivnosti, odnosno voditi više upravnih ili drugih postupaka. Stranci se mora omogućiti da na tom jedinstvenom mjestu dobije obavještenja, informacije, savjete i propisane obrasce u vezi sa ostvarivanjem njenog zahtjeva iz nadležnosti tih javnopravnih organa. Službeno lice nakon prijema zahtjeva bez odlaganja ih dostavlja javnopravnim organima nadležnim za odlučivanje, odnosno postupanje po zahtjevu ili drugom podnesku, a rok za odlučivanje javnopravnog organa se računa od dana podnošenja zahtjeva ili drugog podneska predatog na jedinstvenom mjestu. Ovo pravo stranke mogu ostvariti samo ako je to predviđeno posebnim zakonom.

Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu, ne utiče na stvarnu i mjesnu nadležnost javnopravnih organa niti na pravo stranke da se neposredno obraća nadležnom organu.

Pravna pomoć

Pravna pomoć predstavlja procesni institut putem kojeg organi koji ne vode postupak, preduzimaju određenu radnju, na zahtjev nadležnog organa za vođenje postupka. Zakon propisuje da su organi dužni da jedan drugom pružaju pravnu pomoć u granicama svoje nadležnosti radi lakšeg i bržeg obavljanja radnje ili radi pribavljanja određenih dokaza kojima raspolaže drugi javnopravni organ, a u cilju efikasnosti i ekonomičnosti vođenja postupka. Nadležni organ pravnu pomoć može tražiti ako su mu potrebna saznanja o činjenicama, podaci ili drugi dokazi kojima raspolaže organ od kojega se traži pomoć ili kada je potrebno preduzeti neku radnju na području zamoljenog organa i to vršenjem pojedinih radnji na osnovu zamolnice ili povjeravanja vršenja određenih radnji drugom organu ovlaštenom za preduzimanje takve radnje.

Pravnu pomoć organ mora pružiti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je ta pomoć tražena, u suprotnom javnopravni organ koji je tražio pravnu pomoć može se obratiti organu koji vrši nadzor nad organom od kojeg je pomoć tražena.

Međunarodna pravna pomoć

Međunarodna pravna pomoć – pruža se u skladu sa važećim međunarodnim ugovorima, a ako ih nema primjenjuje se načelo uzajamnosti. Mišljenje o postojanju uzajamnosti daje Ministarstvo vanjskih poslova. Ako međunarodnim ugovorom nije drugačije uređeno javnopravni organi međunarodnu pravnu pomoć pružaju, odnosno komuniciraju, preko Ministarstva vanjskih poslova.

1.7.4 ORGANI I SLUŽBENO LICE U UPRAVNOM POSTUPKU

O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke – fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka u upravnoj stvari fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka, kao i zaštiti javnog interesa, odlučuju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i organi lokalne uprave, kada neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u drugim upravnim stvarima.

Ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja takođe mogu rješavati o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka, kada su im ta ovlašćenja prenese na odnosno povjerena u skladu sa zakonom.

U javnopravnim organima ovlašćeno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa vodi postupak i donosi rješenje u upravnom postupku. Ako u javnopravnom organu nije određeno službeno lice upravni postupak vodi lice koje ovlasti starješina tog organa, a rješenje donosi starješina.

Ovlašćeno službeno lice

Zakon o upravnom postupku određuje da upravni postupka vodi i rješenje donosi ovlašćeno službeno lice određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa. Vođenje upravnog postupka obuhvata pokretanje i vođenje

upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku radi utvrđivanja činjeničnog stanja i dr. Do razdvajanja vođenja postupka i donošenja rješenja dolazi samo ukoliko javnopravni organ aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nije odredio ovlašćeno službeno lice, tada će postupak voditi službeno lice koje ovlašti starješina tog organa, a rješenje će donijeti starješina tog organa.

Ako je kolegijalni organ nadležan za odlučivanje u upravnom postupku, on može ovlastiti jednog od svojih članova ili nekog od službenika tog organa da kao ovlašćeno službeno lice vodi postupak i predloži odluku koju treba da donese kolegijalni organ. Kolegijalni organ odlučuje većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drugačije propisano.

Izuzete službenog lica

Državna uprava mora biti profesionalna, nezavisna, samostalna i nepristrasna. Državni službenik mora poslove vršiti nepristrasno i u njihovom vršenju ne smije privatni interes stavljati ispred javnog interesa. Radi obezbjeđenja objektivnosti u vođenju upravnog postupka i nepristrasnosti u donošenju rješenja Zakonom o upravnom postupku predviđeno je da će službeno lice, koje vodi postupak, biti izuzeto ako:

1. je u predmetu u kojem se vodi upravni postupak stranka, svjedok, vještak, punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke;
2. je sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke srodnik po krvi u prvoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena zaključno, bračni ili vanbračni supružnik ili srodnik po tazbini do drugog stepena zaključno i u slučaju kad je bračna, odnosno vanbračna zajednica prestala;
3. je sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke u odnosu staraoca, usvojioca, usvojenika ili hranioca;
4. je već učestvovalo u prvostepenom upravnom postupku;
5. je sa strankom u interesnom, ugovornom ili drugom odnosu po osnovu kojeg ostvaruje naknadu ili druga primanja, ili je član upravnog odbora, nadzornog odbora ili drugog radnog ili stručnog tijela stranke;
6. može imati korist ili štetu od ishoda upravnog postupka;
7. postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Ukoliko postoje razlozi za izuzete službenog lica propisani zakonom, u šta se ubrajaju i druge okolnosti koje mogu izazvati sumnju u njegovu nepristrasnost, čim to sazna mora prekinuti rad u konkretnom predmetu i o razlozima za izuzete obavijestiti lice ili organ koji je nadležan za odlučivanje o njegovom izuzeću. Izuzete ovlašćenog službenog lica može tražiti i stranka. U svom zahtjevu stranka mora navesti razloge za izuzete službenog lica. I u tom slučaju službeno lice mora obavijestiti nadležni organ i dok se ne donese odluka o zahtjevu ne može vršiti radnje u postupku.

Zakonom o državnoj upravi propisano je da o izuzeću ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt u ministarstvu i organu u sastavu odlučuje ministar, a u samostalnom organu uprave odlučuje starješina tog organa, u skladu sa zakonom. O izuzeću ministra, odnosno starješine samostalnog organa uprave, odlučuje Vlada, a o izuzeću starješine organa u sastavu odlučuje ministar.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da o izuzeću službenika u organima lokalne uprave odlučuje starješina organa lokalne uprave. O izuzeću starješine organa lokalne uprave i glavnog administratora odlučuje predsjednik opštine. O izuzeću starješine ustanove i drugog pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja odlučuje organ koji vrši nadzor nad njihovim radom. O izuzeću se odlučuje rješenjem, koje se donosi u roku od pet dana od dana od kada je javnopravni organ obaviješten o razlozima za izuzeće ili od dana od kada je primio zahtjev. Kada je rješenjem odlučeno o izuzeću člana kolegijalnog organa, taj organ odlučuje bez učešća člana koji je izuzet. Rješenjem o izuzeću ujedno će se odrediti i službeno lice koje će voditi upravni postupak i donijeti rješenje. U upravnom postupku se može izuzeti i zapisničar iz istih razloga iz kojih se može izuzeti i službeno lice. O izuzeću zapisničara odlučuje službeno lice rješenjem. Protiv rješenja o izuzeću nije dozvoljena posebna žalba.



1.8 STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE

1.8.1 STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU

U upravnom postupku stranka je fizičko ili pravno lice, o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima se vodi upravni postupak ili koje radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku.

Možemo razlikovati dvije kategorije stranaka: direktnu i indirektnu. Direktna ili glavna stranka je lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka. Indirektna stranka (uzgredna stranka) to je lice koje ima određen pravni interes, a koji je u vezi sa pravom i obavezama stranke u postupku (zainteresovano lice). U postupku se, dakle, ne odlučuje o njegovim pravima i obavezama, ali je ono zainteresovano za rješavanje konkretne upravne stvari, jer će to rješenje uticati na njegovu pravnu situaciju, odnosno pravni interes.

To može biti svako fizičko i pravno lice. Osim toga, stranka može biti i državni organ, organizacija, naselje, grupa lica i dr. koji nemaju svojstvo pravnog lica, uz uslov da mogu biti nosioci prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se odlučuje, odnosno u vezi kojih se preduzimaju druge upravne aktivnosti u drugim upravnim stvarima. Pravo da učestvuje u postupku ima svako lice koje iskaže pravni interes da učestvuje u postupku. Pravni interes mora biti neposredan, na zakonu ili drugom propisu zasnovan lični interes. Taj interes je iskazan ako lice tvrdi, uz precizno navođenje, šta je njegov pravni interes, da se uključi u postupak zbog zaštite svojih prava i pravnog interesa (zainteresovano lice). Da bi mogla da učestvuje u upravnom postupku, stranka mora da ispuni određene uslove – svojstva, i to: da ima stranačku sposobnost, procesnu sposobnost i stranačku legitimaciju.

Stranačka sposobnost - označava sposobnost da lice bude nosilac prava i obaveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku i odgovara pravnoj sposobnosti. Tu sposobnost imaju pravna i fizička lica kao i neki subjekti koji nemaju svojstvo pravnog lica (državni organi i sl.) ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku.

Procesna sposobnost – pravna mogućnost određenog fizičkog lica da samostalno vrši procesne radnje u postupku. Procesnu sposobnost ima svaka poslovno sposobna stranka. Za procesno nesposobnu stranku radnje u postupku vrši njen zakonski zastupnik koji se određuje na osnovu zakona ili aktom nadležnog organa. Kao primjer možemo navesti maloljetno lice koje može biti nosilac prava i samim tim može biti stranka u postupku, jer ima stranačku sposobnost. Recimo, može polagati pravo na porodičnu penziju, biti vlasnik nepokretnosti i sl.). Međutim, dijete nema procesnu sposobnost, pa radnje u postupku umjesto njega preuzima njegov zakonski zastupnik

Stranačka legitimacija – predstavlja specijalan odnos jednog lica u konkretnom predmetu u kojem se odlučuje o njegovim pravima, obavezama ili pravnim interesima. To znači da upravni postupak može pokrenuti samo lice koje ima stranačku legitimaciju, a ne i neko drugo lice po principu opšte zainteresovanosti.

1.8.2 ZASTUPANJE STRANKE

Zakonski zastupnik

Za procesno nesposobnu stranku radnje u postupku vrši njen zakonski zastupnik. Zakonski zastupnik je procesno sposobno lice koje se određuje na osnovu zakona koji u postupku djeluje u ime i za račun procesno nesposobne stranke. Poslovno nesposobna lica su maloljetna lica ili punoljetna lica kojima je poslovna sposobnost oduzeta. Poslovnu sposobnost fizička lica stiču punoljetstvom (18 godina), odnosno sa 16 ako je zaključen brak. Zakonski zastupnici maloljetnika su njihovi roditelji, odnosno staratelji. Poslovna nesposobnost je definisana porodičnim zakonom, članom 235, kojim je propisano da je punoljetno lice poslovno nesposobno ako zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti ili kojeg drugog uzroka nije sposobno da se samo brine o svojim pravima i interesima. Odluku o lišenju poslovne sposobnosti donosi nadležni sud u vanparničnom postupku. Pravosnažno rješenje o oduzimanju, odnosno o vraćanju poslovne sposobnosti, sud dostavlja organu nadležnom za vođenje matičnih registara radi upisa u matični registar rođenih, organu koji vodi katastar nepokretnosti, ako lice na koje se rješenje odnosi ima nepokretnost, kao i organu starateljstva.

Pravno lice vrši radnje u upravnom postupku preko ovlašćenog predstavnika koji se određuje na osnovu opšteg akta tog pravnog lica. Državni organi ili drugi organi vrše radnje u upravnom postupku preko ovlašćenog predstavnika, a naselje, grupa lica ili druge stranke koje nemaju svojstvo pravnog lica preko lica koje oni ovlaste ako zakonom nije drugačije propisano.

Ovlašćeno službeno lice tokom postupka vodi računa da li zakonski zastupnik lica pod starateljstvom pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju, pa ako utvrdi da ne pokazuje potrebnu pažnju o tome obavještava organ starateljstva.

Ovlašćeno službeno lice pazi po službenoj dužnosti, tokom cijelog postupka, da li je stranka zastupana saglasno zakonu.

Privremeni zastupnik

Privremenog zastupnika javnopravni organ rješenjem postavlja stranci ako to traži hitnost u rješavanju u određenoj upravnoj stvari i to:

- procesno nesposobnoj stranci koja nema zakonskog zastupnika – u kom slučaju se, bez odlaganja, obavještava organ starateljstva;
- ako je stranka lica čije je prebivalište ili boravište nepoznato, ili je bez prebivališta odnosno boravišta, a nije postavila zastupnika u određenom roku po nalogu javnopravnog organa. Obavještenje o postavljanju privremenog zastupnika u ovom slučaju objavljuje se na oglasnoj tabli, internet stranici javnopravnog organa, kao i u Službenom listu Crne Gore.
- ako je zakonski zastupnik u sukobu interesa sa strankom koju zastupa.

Privremeni zastupnik postaviće se i kada radnje ne trpe odlaganje zbog zaštite interesa stranke ili zaštite života, zdravlja ili imovine veće vrijednosti, a učešće stranke nije moguće ili bi izazvalo nesrazmjerne troškove.

Lice koje se postavi za privremenog zastupnika može odbiti zastupanje samo iz razloga koji su propisani posebnim zakonom, a učestvuje samo u postupku u kome je postavljen, dok se ne pojavi zakonski zastupnik ili ovlašćeni predstavnik, odnosno sama stranka.

Zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik

Ako dvije ili više stranka u istom predmetu nastupaju zajedno dužne su da odrede koja od njih će nastupati kao zajednički predstavnik ili će odrediti zajedničkog punomoćnika, u pisanom obliku uz potpis svih stranaka. Javnopravni organ može, ako drugačije nije propisano, naložiti strankama sa istim zahtjevima da u određenom roku odrede lice koje će ih predstavljati (zajednički predstavnik) ili da odrede zajedničkog punomoćnika za prijem pismena. Ako stranke ne odrede zajedničkog predstavnika, odnosno zajedničkog punomoćnika, postaviće ga javnopravni organ koji vodi postupak. U ovom slučaju, u pismenu koji se dostavlja zajedničkom punomoćniku za prijem pismena označavaju se sve stranke. Istupanje preko zajedničkog predstavnika, odnosno zajedničkog punomoćnika, ne utiče na pravnu poziciju stranaka u postupku. Naime, svaka od njih zadržava svojstvo zasebne stranke i ima sva stranačka prava u postupku.

Punomoćnik

Punomoćnika može postaviti stranka ili njen zakonski zastupnik. On zastupa stranku u postupku, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave u postupku. Te radnje, ako su preduzete u granicama datog punomoćja, imaju isto pravno dejstvo kao da ih je preduzela sama stranka. Punomoćnik može biti fizičko lice koje je potpuno poslovno sposobno osim lica koje se bavi nadriparstvom. Punomoćje se može dati pisano ili usmeno na zapisnik. Ako je punomoćje sačinjeno u pisanom obliku, a javnopravni organ posumnja u njegovu istinitost, naložiće da se podnese ovjereno punomoćje.

Organ pazi po službenoj dužnosti u toku cijelog postupka da li je lice koje se pojavljuje kao punomoćnik ovlašćeno za zastupanje. Organ može dozvoliti da pojedine radnje u postupku preduzme u ime stranke lice koje nije priložilo punomoćje, pod uslovom da punomoćje priloži u roku koji odredi organ. Dok ne istekne taj rok, organ ne može okončati postupanje u upravnoj stvari, ako taj rok bude propušten, preduzete radnje ostaju bez pravnog dejstva.

Za obim punomoćja mjerodavna je njegova sadržina. U punomoćju mora biti naznačen njegov obim, jer od toga zavisi koje radnje punomoćnik može preduzimati. Punomoćje se daje za cijeli postupak ili pojedine radnje, a i vremenski može biti ograničeno. Punomoćje se može dati:

- za čitav postupak (ovakvo punomoćje može biti generalno, za zastupanje u svim postupcima, kako sudskim tako i upravnim, ili za zastupanje u jednom predmetu za čitav postupak);
- samo za pojedine radnje (specijalno punomoćje – ovakvim punomoćjem punomoćnik je ovlašćen za preduzimanje jedne ili više unaprijed određenih radnji

(npr. pokretanje postupka, prisustvovanje uviđaju i sl.);

- vremenski ograničeno punomoćje (ovo punomoćje važi za sve preduzete radnje za unaprijed određen vremenski period u konkretnom predmetu).

Punomoćje ne prestaje smrću stranke, gubitkom njene procesne sposobnosti ili promjenom njenog zakonskog zastupnika, ali pravni sljedbenik stranke, odnosno njen novi zakonski zastupnik može opozvati ranije dato punomoćje.

Stručni pomagač

Stranka može u upravnom postupku na usmenoj raspravi, uviđaju ili pri preduzimanju drugih radnji u postupku da angažuje stručnog pomagača.

Službeno lice će dozvoliti stranci da po svom izboru dovede stručno lice kao pomagača u postupku. Stranka ima dužnost da najavi javnopravnom organu da će dovesti stručnog pomagača, a on je dužan da dozvoli da to lice prati stranku u vršenju procesnih radnji u postupku.

Stručni pomoagč stranci pomaže u rješavanju određenih stručnih pitanja u vezi sa predmetom postupka. To je fizičko lice koje raspolaže određenim stručnim znanjem prema prirodi konkretne upravne stvari koje stranci daje savjete, obavještenja i slično. Organ nema ovlašćenje da vrši provjeru stručnog znanja tog lica niti da traži dokaz o njegovim stručnim kvalifikacijama.

Stručnog pomagača treba strogo razlikovati od punomoćnika jer ovo lice ne zastupa stranku (on je samo uz stranku) i nema pravo da preduzima ni jednu radnju u ime i za račun stranke niti da daje izjave umjesto stranke, a ako ih eventualno dā, one ne proizvode pravno dejstvo. To lice ima samo faktički status uz stranku i stranka nije u obavezi da mu izdaje pismeno u smislu punomoćja radi njegovog legitimisanja pred organom.

Ovlašćeno službeno lice može da zabrani licu da nastupa u svojstvu stručnog pomagača ako je ono poslovno nesposobno lice ili se bavi nadripisarstvom, o čemu donosi rješenje protiv koga nije dozvoljena posebna žalba.

Smrt fizičkog, odnosno prestanak pravnog lica

Ako u toku upravnog postupka umre stranka koja je fizičko lice ili dođe do prestanka pravnog lica koje je stranka u upravnom postupku, postupak će se obustaviti ili nastaviti zavisno od prirode upravne stvari.

Postupak će se obustaviti u upravnoj stvari koja je isključivo vezana za ličnost stranke, a čija su prava i obaveze neprenosive (zahtjev za upis u birački spisak, dozvola za držanje oružja i sl.). Postupak će se obustaviti posebnim rješenjem, protiv koga je dozvoljena posebna žalba koju može podnijeti lice koje ima pravni interes za tvrdnju da se radi o pravima koja su prenosiva. Ako su prava i obaveze upravne stvari povodom koje se vodi upravni postupak prenosiva na pravne nasljednike postupak se može nastaviti ako to traže nasljednici. Postupak će se uvijek nastaviti kada to zahtijeva javni interes bez obzira na volju nasljednika.

Ako je tokom postupka došlo do prestanka pravnog lica na isti način će se odlučiti o nastavku postupka, odnosno njegovoj obustavi.



1.9 KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA

Komunikacija organa sa strankama i drugim učesnicima u postupku predstavlja skup procesnih radnji i akata na osnovu kojih se uspostavlja procesna komunikacija u upravnom postupku. Ta komunikacija ima sljedeće modalitete: podnesci, zapisnici, razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka. Komunikacija može biti usmena ili u pisanom obliku. Pisani oblik se može odvijati elektronskim putem. Ako se komunikacija odvija elektronskim putem, pravilo je, da se odvija na zahtjev, odnosno samo uz saglasnost stranke.

1.9.1 PODNESCI

Podnesak je po pravilu pismeno kojim se stranka i drugi učesnici u upravnom postupku obraćaju organu koji vodi upravni postupak s ciljem da ostvare određeni procesni učinak. Podneskom u upravnom postupku smatraju se: zahtjev (zahtjev za pokretanje postupka), predlog (predlog za povraćaj u pređašnje stanje), molba (molba za produženje roka), žalba, predstavka, prigovor i drugi podnesci kojima se stranka obraća javnopravnom organu u vezi sa određenom upravnom stvari. Po pravilu, podnesci se predaju neposredno, poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima u elektronskoj upravi. Kratka i hitna saopštenja mogu se uputiti i telefonom ili poslati telegramom, ukoliko je to po prirodi stvari moguće, o čemu ovlašćeno službeno lice sačinjava službenu zabilješku i prilaže spisu. Podnesci se mogu saopštavati i usmeno na zapisnik.

Podnesak mora biti razumljiv i da bi se po njemu moglo postupiti mora da sadrži minimum podataka određenih zakonom, i to: naziv javnopravnog organa kojem se upućuje, predmet na koji se podnesak odnosi, identifikaciju stranke sa adresom, kao i označenje zastupnika, punomoćnika ili predstavnika. Podnesci se mogu predati organu neposredno, preko pošte, preko diplomatsko-konzularnog predstavništva ili se mogu predati usmeno na zapisnik. Podnesak mora sadržati i način na koji stranka želi da joj javnopravni organ odgovori. Smatra se da je elektronski podnesak uredan ako je potpisan elektronskim potpisom u skladu sa propisima o elektronskoj upravi.

Javnopravni organ je dužan da objavi na internet stranici i na vidnom mjestu u službenim prostorijama vrijeme za podnošenje usmenih podnesaka kojom prilikom određuju u koje dane i časove se mogu podnijeti.

Neuredan podnesak

Neurednim podneskom smatra se podnesak koji sadrži neki formalni nedostatak, ili je nerazumljiv ili je nepotpun. U ovom slučaju, službeno lice mora odmah, a najkasnije u roku od tri dana od njegovog prijema, zahtijeviti od stranke da otkloni nedostatke i odrediti joj rok u kojem je dužna da to učini. Takođe mora upozoriti stranku da će njen podnesak biti odbijen kao neuredan ako ga ne uredi u ostavljenom roku. Ukoliko ga na to ne upozori podnesak ne može biti odbijen kao neuredan.

Ako stranka otkloni nedostatke u određenom roku smatra se da je podnesak uredan od njegovog podnošenja, a u suprotnom službeno lice u roku od sedam dana od dana isteka roka za otklanjanje nedostataka rješenjem odbija podnesak kao neuredan.

Predaja podneska

Podnesak se predaje nadležnom javnopravnom organu. Organ koji je nadležan za postupanje u konkretnoj upravnoj stvari dužan je da ga primi ili uzme na zapisnik. U slučaju kada organ primi podnesak za koji nije nadležan, uputiće ga nadležnom organu, a ako ne može da utvrdi koji je javnopravni organ, odnosno sud nadležan, donijeće bez odlaganja rješenje kojim se odbija podnesak zbog nenadležnosti i dostaviće ga stranci. Javnopravni organ određuje u koje dane, odnosno časove se mogu izjaviti usmeni podnesci, koji nijesu vezani za rok i ne zahtijevaju hitno postupanje. Ovo obavještenje mora se postaviti na vidnom mjestu u prostorijama javnopravnog organa i na njegovoj internet stranici.

Podnesak u elektronskom obliku

Podnesak se može podnijeti javnopravnom organu u elektronskom obliku, podnesci se predaju i primaju u skladu sa propisima o elektronskoj upravi. U slučaju podnošenja podneska u elektronskom obliku javnopravni organ bez odlaganja elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podneska. U slučaju da se iz tehničkih razloga ne može pročitati elektronski podnesak, od stranke će se zahtijevati da ga dostavi u drugoj odgovarajućoj formi i odrediće joj za to rok. Ako stranka ne postupi u postavljenom roku smatraće se da podnesak nije podnjet, a ako ga dostavi u drugoj odgovarajućoj formi smatraće se da je podnjet dana dostavljenog u elektronskom obliku.

Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka

Organ je dužan da evidentira svaki podnesak koji primi, prema redosljedu prijema. Na zahtjev stranke javnopravni organ izdaje potvrdu o prijemu podneska koja sadrži podatak da je podnesak primljen, datum i vrijeme prijema ako se radi o rokovima određenim u časovima (astronomskim rokovima), predmet i spisak akata priloženih uz podnesak. Za izdavanje ove potvrde ne naplaćuje se sudska taksa. Umjesto potvrde može se staviti prijemni štambilj sa navedenim podacima. U slučaju prijema podneska elektronskim putem, organ je dužan da potvrdi njegov prijem na isti način na koji je i poslat. U slučaju da javnopravni organ primi podnesak za koji nije nadležan dužan je da ga odmah proslijedi nadležnom javnopravnom organu i da o tome obavijesti podnosioca. Najzad, ako ne može da utvrdi koji je organ nadležan za postupanje po podnesku, odbiće podnesak zbog nenadležnosti.

1.9.2 ZAPISNIK

Zapisnik je pismeno o pojedinim procesnim radnjama koje su izvedene tokom upravnog postupka. Zapisnik se sačinjava o usmenoj raspravi ili o drugoj važnijoj radnji u upravnom postupku, kao i o važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica. O manje važnim radnjama i izjavama stranaka ne sastavlja se zapisnik, već ovlašćeno službeno lice samo stavlja zabilješku na spisu. Zapisnik mora biti koncizan, uredan, iz njegove sadržine mora se saznati pregled toka postupka i sadržina radnje na koju se odnosi.

U zapisnik se unosi: naziv javnopravnog organa koji vrši radnju, mjesto u kome se vrši radnja, dan i čas kada se vrši radnja, upravna stvar povodom koje se vodi upravni postupak, imena službenih lica, prisutnih stranaka i njihovih zastupnika, punomoćnika ili predstavnika, trećih lica, kratak i tačan tok i opis toka usmene rasprave i sadržaj izvršenih radnji u postupku, kao i datih izjava, kao i podaci o ispravama koje su korišćene u upravnom postupku.

On se mora ograničiti na ono što se tiče same upravne stvari koja je predmet postupka. Izjave stranaka, svjedoka, vještaka i drugih lica upisuju se što tačnije, a po potrebi i njihovim riječima.

Prije zaključenja zapisnik se mora pročitati strankama, drugim licima koja učestvuju u postupku, koja imaju pravo da i sama pregledaju zapisnik i stave svoje primjedbe. O tim okolnostima moraju se na kraju zapisnika staviti konstatacije.

Zapisnik potpisuju stranke i druga lica. Zapisnik će potpisati ovlašćeno službeno lice i zapisničar, ako ga je bilo, lica koja su dala izjave, potpisuju zapisnik neposredno ispod svoje izjave.

Zapisnik se mora voditi uredno i u njemu se ne smije bilo šta brisati dodavati ili mijenjati. Dopuna u već zaključeni zapisnik unosi se kao dodatak zapisniku koje potpisuje ovlašćeno službeno lice i lice na čiji je predlog dopuna unijeta.

Ako neko lice odbije da potpiše zapisnik ili napusti mjesto održavanja usmene rasprave ili preduzimanje druge radnje prije zaključenja zapisnika, to se unosi u zapisnik, kao i razlozi zbog kojih zapisnik nije potpisan.

Zapisnik sačinjen u skladu sa zakonskim odredbama ima značaj javne isprave i kao takav dokaz je o toku i sadržini radnji u postupku i datih izjava, osim onih djelova na koje su stavljene primjedbe od učesnika u postupku. Međutim, dozvoljeno je dokazivati netačnost zapisnika što se u praksi često dešava.

Zapisnik kolegijalnog organa

Kada u postupku rješava kolegijalni organ, o vijećanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik. Ako je u postupku po žalbi jednoglasno odlučeno, ne mora se sastavljati zapisnik o vijećanju i glasanju, već se o tome može staviti samo zabilješka na spisu.

1.9.3 RAZGLEDANJE SPISA I OBAVJEŠTAVANJE O TOKU POSTUPKA

Pravo na razgledanje spisa

Zakon o upravnom postupku propisuje kao načelo dužnost javnopravnog organa da strankama i drugim učesnicima u upravnom postupku omogući razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka. Pravo na razgledanje spisa sastoji se od prava stranke da razgleda spise u prisustvu službenog lica, da sačini potrebene zabilješke, da o svom trošku umnoži ili dobije kopiju spisa ili da joj se dostavi kopija putem pošte ili na drugi pogodan način. Zahtjev za razgledanje spisa može se podnijeti na različite načine: u pisanom obliku, usmenom na zapisnik ili elektronskim putem. U roku od pet dana od podnošenja zahtjeva moraju se obezbijediti uslovi za razgledanje spisa i dobijanje kopija u prostorijama javnopravnog organa ili drugog nadležnog javnopravnog organa. Razgledanje spisa je besplatno i vrši se pod nadzorom ovlašćenog službenog lica.

Pravo na obavještanje o toku postupka

Pored prava na razgledanje spisa, određeni subjekti imaju pravo da bude obaviješteni o toku upravnog postupka, kao i o pitanjima koja se tiču tog postupka. Ovo pravo ima stranka kao i drugo lice koje učini vjerovatnim svoj pravni interes u predmetu. Ovo pravo podrazumijeva pravo stranke da bude obaviještena o toku postupka, kao i o pitanjima koji se tiču postupka, o preduzetim radnjama i drugim pitanjima koja se odnose na postupak. Drugo lice za razliku od stranke dužno je da u zahtjevu obrazloži postojanje pravnog interesa za takvu radnju. Ovo pravo ima i zainteresovani državni organ.



1.10 POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE

1.10.1 POZIVANJE I DOSTAVLJANJE

Pozivanje stranaka i drugih učesnika u postupku **i dostavljanje** pismena (poziva, rješenja i drugih pismena), je radnja javnopravnog organa kojom se stranci ili drugom učesniku u postupku (punomoćniku, zakonskom zastupniku, svjedoku, vještaku, tumaču), vrši predaja određenog pismena, odnosno vrši se njihovo pozivanje.

Službeno lice samostalno odlučuje o načinu pozivanja i dostavljanja pismena.

Kada je stranka prisutna (u službenim prostorijama ili na drugom mjestu na kojem javnopravni organ postupa) pismeno se uručuje neposredno o čemu se sačinjava službena zabilješka. U drugim slučajevima pismeno se stranci dostavlja – poštom, elektronskim putem, ličnim ili posrednim dostavljanjem, a može i javnim obavještanjem u slučajevima određenim zakonom. Telefonom ili na drugi pogodan način stranci se mogu uputiti hitna obavještenja o čemu službeno lice sačinjava zabilješku koja se prilaže spisima predmeta.

Mjesto i vrijeme dostavljanja

Dostavljanje se vrši radnim danom i to od 8 do 20 časova. Javnopravni organ može iz naročito pravnih razloga odrediti da se dostavljanje izvrši i u nedelju ili na dan državnog praznika, poslije 20 časova, samo ako je to neodložno. Stranke i drugi učesnici u postupku se, po pravilu, obavještavaju u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mjestu, a advokat u njegovoj advokatskoj kancelariji. Dostavljanje se može izvršiti i na drugom mjestu ako se primalac obavještenja sa tim saglasi. Dostavljanje se može izvršiti i javnim obavještanjem u slučajevima određenim zakonom. Tako, ako stranka, odnosno njen zakonski zastupnik, promjene prebivalište ili boravište, odnosno sjedište, dužni su da o tome obavijeste organ koji vodi postupak. Ako to ne učine, a ovlašćeno službeno lice ili drugi službenik zaposlen u javnopravnom organu ne može sa njima stupiti u kontakt organ će odrediti da se sva dalja dostavljanja za tu stranku vrše javnim obavještanjem. Ukoliko punomoćnik, odnosno punomoćnik za prijem pismena, u toku upravnog postupka, promijeni svoje prebivalište, odnosno boravište, a o novoj adresi ne obavijesti organ koji vodi postupak, dostavljanje će se vršiti kao da punomoćnik nije postavljen – stranci lično.

1.10.2 NAČIN DOSTAVLJANJA

Dostavljanje putem poštanskog operatera

Dostavljanje putem poštanskog operatera vrši se običnom ili preporučenom pošiljkom. Ukoliko je pismeno upućeno običnom pošiljkom smatraće se da je lice kojem je upućeno primilo pismeno sedmog dana od dana predaje pošti ako se lice nalazi u

Crnoj Gori, odnosno desetog dana ako je pismeno upućeno licu van Crne Gore. Ukoliko je pismeno upućeno preporučenom pošiljkom kao dan prijema smatraće se dan koji je naznačen u potvrdi o prijemu pošiljke.

Lično dostavljanje

Pismeno se mora izvršiti lično licu kome je ono naslovljeno –primaocu, kada se radi o pismenu od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati (prekluzivni rok). Na taj način moraju se uručiti rješenja i druga pismena od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati (npr. žalba). Međutim, i kod obaveznog ličnog dostavljanja, dostavljanje se ne vrši stranci, odnosno drugom učesniku u postupku, ako ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za prijem pismena, već se pismena dostavljaju njima. Naime, dostavljanje pismena zakonskom zastupniku, punomoćniku ili punomoćniku za prijem pismena smatra se kao da je dostavljanje izvršeno stranci. Dostavljanje se potvrđuje dostavnicom, koja predstavlja potvrdu o izvršenom dostavljanju. Zakonom je određena sadržina dostavnice. Kod ličnog dostavljanja, ako primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, dostavljač će ponovo pokušati da izvrši dostavljanje u periodu od 24 do 72 časa od prvog pokušaja. Ako primalac nije pronađen ni u drugom pokušaju ili odbije da primi pismeno, dostavljač će o tome sačiniti pisanu zabilješku. Ako primalac nije pronađen na adresi ili odbije da primi pismeno, dostavljač ostavlja obavještenje u kojem naznačava ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno, kao i datum kad je obavještenje ostavljeno. Smatraće se da je dostavljanje izvršeno istekom roka od sedam dana od dana ostavljanja obavještenja.

Posredno dostavljanje

Posredno dostavljanje podrazumijeva uručenje pismena licu koje nije adresat, a koje će lice kojem je namijenjeno (adresatu) naknadno upoznati sa prijemom pismena. Posredno dostavljanje vrši se u slučajevima kad lično dostavljanje nije obavezno, a lice kome dostavljanje treba izvršiti ne zatekne se u svom stanu. U ovom slučaju dostavljanje se vrši predajom pismena nekom od odraslih članova njegovog domaćinstva, odnosno licu koje radi na istom mjestu, ako ono pristane da primi pismeno.

Ako se dostavljanje vrši u poslovnoj prostoriji, odnosno na radnom mjestu lica kome pismeno treba dostaviti, a to lice se tu ne zatekne, dostavljanje se može izvršiti licu koje je na istom mjestu zaposleno, ako ono pristane da primi pismeno. Pri tome treba voditi računa da dostavljanje ne može da bude izvršeno licu koje u istom postupku učestvuje sa suprotnim interesom. Dostavljanje advokatu može se izvršiti i predajom pismena licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji. Lice koje primi pismeno treba da potpiše dostavnicu preuzimajući obavezu da to pismeno uruči primaocu. Dostavljač mora na dostavnici označiti - odnos tog lica prema licu kome je dostavljanje trebalo izvršiti, datum uručjenja i podatke o pismenu koje treba dostaviti. Kada treće lice ne prihvati prijem pismena, ono će biti ostavljeno u poštanskom sandučetu primaoca. U ovim slučajevima dostavljanje će se smatrati izvršenim po isteku roka od

sedam dana od dana dostavljanja preko trećeg lica ili od dana kad je pismeno ostavljeno u poštanskom sandučetu, što će u vidu upozorenja biti naznačeno na koverti i dostavnicu.

Punomoćnik za prijem pismena

Ukoliko je postavljen punomoćnik za prijem pismena dostavljanje će se vršiti samo njemu, a punomoćnik je dužan da bez odlaganja svako pismeno dostavi stranci. Da se ne bi odugovlačio postupak službeno lice može naložiti stranci da u sjedištu organa postavi punomoćnika za prijem pismena, a ako tako ne postupi stranka, ono će mu postaviti privremenog zastupnika. U slučajevima kada se stranka ili njen zakonski zastupnik nalaze u inostranstvu, a nemaju punomoćnika u zemlji, pozvaće se prilikom dostavljanja prvog pismena da u određenom roku postave u zemlji punomoćnika ili punomoćnika za prijem pismena, uz upozorenje da će se u protivnom po službenoj dužnosti postaviti punomoćnik za prijem pismena odnosno privremeni zastupnik.

Zajednički punomoćnik za prijem pismena

Kad više od deset stranaka zajednički učestvuju sa istovjetnim zahtjevima u postupku, a nemaju zajedničkog punomoćnika za prijem pismena, dužna su odrediti zajedničkog punomoćnika za prijem pismena. Dok to ne učine ili ako ne učine, za punomoćnika će se smatrati ona stranka koja je na prvom podnesku kao prva potpisana ili naznačena. U slučaju da stranke ne odrede zajedničkog punomoćnika u roku koji odredi javnopravni organ, ovlašćeno službeno lice može im postaviti zajedničkog punomoćnika. U pismenu koje se dostavlja zajedničkom punomoćniku za prijem pismena označavaju se sve stranke za koje se dostavljanje vrši.

Međunarodno dostavljanje

Licima u inostranstvu kao i licima u zemlji koja uživaju diplomatski imunitet dostavljanje se vrši preko ministarstva nadležnog za inostrane poslove ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Dostavljanje u posebnim slučajevima licima koja su lišena slobode se vrši preko uprave organa odnosno ustanove u kojoj se nalaze.

Dostavnica

Potvrda o izvršenom dostavljanju (dostavnica) je bitan dokumenat o načinu i vremenu dostavljanja. Zakonom je određeno da dostavnica mora sadržati: potpis primaoca i dostavljača, podatke o pismenu koje se dostavlja (naziv javnopravnog organa, broj i datum pismena), kao i datum dostavljanja. Važno je, kao što je i zakonom određeno, da je potpišu i primalac i dostavljač, s tim što primalac na njoj svojeručno označava dan prijema. Ako primalac odbije da je potpiše to će na dostavnici konstatovati dostavljač i pri tome sam naznačiti dan predaje pismena, čime se smatra

da je dostava uredna. Međutim, ukoliko se radi o obaveznom ličnom dostavljanju, a primalac odbije da primi pismeno, dostavljač o tome sačinjava pismenu zabilješku i ostavlja obavještenje u kojem naznačava ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno kao i datumu kada je obavještenje ostavljeno. U ovom slučaju, smatraće se da je dostavljanje izvršeno sa istekom roka od 7 dana od dana dostavljanja obavještenja. Kad je primalac nepismen, ili ne može da se potpiše, dostavljač pored napomene zašto primalac nije potpisao dostavnicu, označava njegovo ime i prezime i dan predaje. Dostavljač je dužan da na dostavnici, u slučaju predaje pismena drugom licu, ostavljanja obavještenja o mjestu gdje se pismeno može podići i sl., stavi određene konstatacije, odnosno pisanu zabilješku o tim okolnostima. U slučajevima greške pri dostavljanju smatraće se da je dostavljanje izvršeno onog dana kada se utvrdi da je lice kome je dostavljanje namijenjeno stvarno dobilo pismeno. Kada je dostavnica nestala dostavljanje se može dokazivati i drugim sredstvima.

Dostavljanje elektronskim putem

Ako stranka zahtijeva i navede adresu za prijem elektronske pošte, javnopravni organ je dužan ukoliko ima tehničke mogućnosti za takav način dostavljanja da ga na taj način dostavi stranci. Ukoliko stranka zahtijeva dostavljanje elektronskim putem, dužna je da navede adresu za prijem elektronske pošte u svom podnesku. Ako iz tehničkih razloga stranka ne može pročitati pismeno, stranka može zahtijevati da joj to pismeno javnopravni organ dostavi u nekoj drugoj odgovarajućoj formi.

Javno obavještanje

Dostavljanje javnim obavještanjem vrši se objavljivanjem pismena na internet stranci, portalu elektronske uprave, oglasnoj tabli organa, a može i objavljivanjem u dnevnim novinama. Smatra se da je dostavljanje izvršeno po isteku 10 dana od dana objavljivanja pismena, ako iz opravdanih razloga javnopravni organ ne odredi duži rok. Ako se na ovaj način objavljuje rješenje obrazloženje može biti izostavljeno, ali javnopravni organ je dužan da objavi podatke o mjestu, prostoriji i načinu uvida u obrazloženje.

Do primjene ovog načina obavještanja dolazi ako se ne može obaviti obavezno lično dostavljanje, a ni posredno dostavljanje, niti se može obaviti uspješno na neki drugi način, kao i ako se radi o većem broju lica koja javnopravnom organu nijesu poznata, a dostavljanje na drugi način nije bilo moguće ili odgovarajuće. Dostavljanje javnim obavještanjem može biti određeno i posebnim zakonom.



1.11 ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE

1.11.1 ROKOVI

Rokovi predstavljaju protok vremena usljed kojeg nastaje ili nestaje neko pravno dejstvo, odnosno u kojem treba preduzeti neku radnju u postupku.

Za preduzimanje neke radnje u postupku zakonom mogu biti određeni rokovi, a može ih odrediti i službeno lice koje vodi postupak. Rokovi koje određuje službeno lice kao i rokovi za koje je zakonom određeno da se mogu produžavati mogu se produžavati na molbu stranke ili drugog učesnika u postupku, ako je zahtjev podnijet prije isteka roka uz postojanje opravdanih razloga za to.

Rokovi se računaju na dane, mjesece i godine, a mogu se računati i na časove. Kada je rok određen po danima, dan u kojem je izvršeno dostavljanje ili saopštenje, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati početak roka, ne uračunava se u rok, već se za početak roka uzima u obzir prvi naredni radni dan, a ističe istekom zadnjeg dana. Rok određen mjesecima ili godinama završava se istekom onog mjeseca odnosno godine koji po svom broju odgovara danu kada je dostavljanje odnosno saopštenje izvršeno odnosno danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka. Završetak roka može biti određen i kalendarskim danom.

Početak i trajanje roka ne sprečavaju nedjelje i dani državnih praznika, ali ako posljednji dan roka pada u ove dane ili u neki drugi dan kada organ pred kojim treba preduzeti radnju ne radi, rok ističe istekom prvog narednog radnog dana.

Podnesak je predat u roku ako prije nego je istekao rok stigne organu kome je trebalo da bude predat. Dan predaje preporučeno pošti ili upućivanja telegrafski odnosno telefaksom smatraju se kao dan predaje organu kome je upućen. Ako je podnesak upućen elektronskim putem smatra se da je dostavljanje blagovremeno ako ga je informacioni sistem za dostavljanje i obavještanje primio prije isteka roka. Ako je lice lišeno slobode, dan predaje podneska upravi ustanove u kojoj se lice nalazi takođe se smatra urednim.

1.11.2 POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE

Povraćaj u predašnje stanje predstavlja pravnu mogućnost da se jedna procesna radnja preduzme i posle proteka propisanog prekluzivnog roka. O povraćaju u predašnje stanje može se odlučiti samo na zahtjev stranke. Do povraćaja u predašnje stanje ne može doći po službenoj dužnosti. Propuštanje roka za preduzimanje određene procesne radnje koju je trebalo preduzeti u tom roku ima za posljedicu gubitak prava za vršenje te radnje. Radi otklanjanja ove posljedice zakon je propisao Institut povraćaja u predašnje stanje, koji omogućava stranci da povrati pravo na preduzimanje propuštene radnje. Povraćaj u predašnje stanje dozvoliče se stranci koja je iz opravdanih razloga propustila da preduzme neku radnju u postupku. Zakon propisuje subjektivni i objektivni rok za podnošenje predloga za povraćaj u predašnje

stanje. Subjektivni rok iznosi osam dana od dana kada je prestao razlog koji je prouzrokovao propuštanje, a ako je stranka kasnije saznala za propuštanje od dana kada je to saznala. Objektivni rok iznosi 30 dana i počinje tećeg dana od dana propuštanja, osim u slučaju više sile kada je povraćaj u pređašnje stanje dozvoljen i posle isteka tog roka.

U predlogu za povraćaj u pređašnje stanje stranka je dužna da navede razloge propuštanje roka i da njihovu opravdanost učini vjerovatnom. Ako se povraćaj u pređašnje stanje traži zbog propuštanja roka za podnošenje podnesaka, stranka je dužna da uz predlog priloži i taj podnesak. Predlog se podnosi javnopravnom organu pred kojim je trebalo izvršiti propuštenu radnju. O predlogu se odlučuje rješenjem u roku od 10 dana od dana podnošenja zahtjeva. Rješenjem kojim se dozvoljava povraćaj u pređašnje stanje postupak se vraća u stanje u kojem se nalazio prije propuštanja, a poništavaju se sve odluke koje je organ donio u vezi sa propuštanjem (npr. ako je dozvoljen povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za žalbu, rješenjem će biti određeno da se dozvoljava povraćaj u pređašnje stanje i poništava rješenje kojim je žalba odbijena kao neblagovremena).

Protiv rješenja prvostepenog organa kojim je odbijen predlog za povraćaj u pređašnje stanje dozvoljena je posebna žalba, dok protiv rješenja drugostepenog organa nije dozvoljena žalba već se može pokrenuti upravni spor.



1.12 TROŠKOVI POSTUPKA

Sprovođenje upravnog postupka izaziva određene troškove kako za organ koji vodi postupak, tako i za stranku i ostale učesnike u upravnom postupku.

Posebni izdaci u gotovom novcu organa koji vodi postupak (putni troškovi za službena lica, izdaci za svjedoke, vještake, tumače, odnosno prevodioce, uviđaj, oglase i sl.) koji su nastali sprovođenjem upravnog postupka, po pravilu, padaju na teret onoga koji je cio postupak prouzrokovao. Ako neko lice koje učestvuje u postupku svojom krivicom ili obiješću prouzrokuje troškove, dužno je da ih snosi.

Kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti, povoljno okončan za stranku, troškove postupka snosi organ koji je postupak pokrenuo ako nije drugačije propisano.

Kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka na čiji zahtjev je pokrenut postupak ili stranka protiv koje se vodi postupak, a koji je za nju nepovoljno okončan, dužna je da protivnoj stranci nadoknadi troškove nastale u postupku. Stranka koja je odustala od zahtjeva snosi sve troškove koji su nastali do obustavljanja postupka ako nije posebnim propisom drugačije određeno.

Zahtjev za naknadu troškova mora biti dostavljen blagovremeno, a u protivnom gubi se pravo na njihovu naknadu, na šta stranka mora biti upozorena.

Ako je postupak okončan poravnanjem, svaka stranka snosi svoje troškove ako u poravnanju nije drukčije određeno. Troškove izvršenja snosi izvršenik, a ako se od njega ne mogu naplatiti, snosi ih stranka po čijem je predlogu izvršenje sprovedeno.

U određenim slučajevima kada se postupak pokreće po zahtjevu stranke, može se od te stranke zahtijevati predujam troškova, a ako stranka to ne učini, može se odustati od izvođenja dokaza koje stranka predlaže ili postupak obustaviti. Naime, kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a sa sigurnošću se može predvidjeti da će postupak izazvati troškove u vezi sa uviđajem, vještačenjem, dolaskom svjedoka i drugo, rješenjem se može naložiti stranci da unaprijed položi potreban novčani iznos za pokriće tih troškova. Ako stranka ne položi taj iznos u određenom roku, javnopravni organ može odustati od izvođenja tih dokaza ili obustaviti postupak, osim ako javni interes zahtijeva da se postupak nastavi.

O troškovima se odlučuje rješenjem kojim se postupak okončava. U dispozitivu rješenja mora se navesti ko snosi troškove, u kom iznosu, kome pripadaju i u kom roku se moraju platiti.

Svjedoci, vještaci, tumači i službena lica imaju pravo na propisanu naknadu putovanja i dr. Zahtjev se stavlja prilikom sprovođenja radnje, a u protivnom gubi se to pravo na šta ova lica moraju biti upozorena. Iznos naknade utvrđuje se posebnim rješenjem.

Organ koji vodi postupak može osloboditi stranku plaćanja troškova postupka u cjelini ili djelimično, ako nađe da ih ne može podnijeti bez štete po svoje nužno izdržavanje, odnosno nužno izdržavanje svoje porodice. O tome se donosi posebno rješenje, protiv kojeg stranak ima pravo žalbe. Stranac može biti oslobođen plaćanja troškova kada je to predviđeno međunarodnim ugovorom, a ako takvog ugovora nema pod uslovom uzajamnosti.



1.13 POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA

1.13.1 POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak pokreće se po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.

Postupak po službenoj dužnosti će se pokrenuti kada je to određeno zakonom ili drugim propisom ili kada nadležni organ utvrdi ili sazna da s obzirom na postojeće činjenično stanje treba pokrenuti postupak radi zaštite javnog interesa. Prilikom pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti, javnopravni organ uzima u obzir i eventualne predstavke građana i drugih subjekata, kao i upozorenja i preporuke drugih javnopravnih organa (član 100 ZUP-a). Postupak pokrenut po službenoj dužnosti pokrenut je čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka. Kod pokretanja postupka po službenoj dužnosti, nije obavezno donošenje formalnog akta o njegovom pokretanju. Međutim, ova obaveza može biti utvrđena posebnim zakonom, u određenim slučajevima ovlašćeno službeno lice može donijeti posebno rješenje radi pokretanje upravnog postupka kada to ocijeni za potrebno.

U upravnim stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje postupka potreban zahtjev stranke, organ može pokrenuti i voditi postupak samo ako postoji takav zahtjev. Postupak po zahtjevu stranke pokrenut je danom podnošenja zahtjeva. Postupak je pokrenut po službenoj dužnosti kada organ preduzme bilo koju radnju radi vođenja postupka.

Organ može i putem javnog saopštenja pokrenuti postupak prema većem broju neidentifikovanih lica u slučaju ako odlučuje o bitno istom zahtjevu prema svim licima koja eventualno mogu biti stranke. Obavještenje se objavljuje na internet stranici organa, portalu elektronske uprave, oglasnoj tabli organa ili objavljivanjem u dnevnim novinama (član 87 stav 2 ZUP-a).

Kada je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, a javnopravni organ nije u mogućnosti da odredi lica na koja se odnosi predmetna upravna stvar, dostavljanje vrši javnim obavještanjem (član 87 stav 1 ZUP-a).

Odbijanje zahtjeva stranke iz procesnih razloga

Zahtjev stranke nadležni organ, može tokom cijelog postupka, odbiti iz procesnih razloga, i to, ako:

- a. predmet postupka nije upravna stvar;
- b. podnosilac zahtjeva nije nosilac prava ili pravnog interesa, odnosno ako po Zakonu o upravnom postupku ne može biti stranka u postupku;
- c. zahtjev koji je vezan za rok nije predat u roku;
- d. je u istoj stvari već pokrenut drugi postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo pravosnažno odlučeno rješenjem kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza;
- e. kada je u istoj upravnoj stvari izdato rješenje kojim se stranci odbija zahtjev, a nakon toga se nije promijenilo pravno ili faktičko stanje.

O odbijanju zahtjeva iz procesnih razloga javnopravni organ odlučuje rješenjem.

Izmjena i odustanak od zahtjeva

Pošto je postupak pokrenut stranka može do donošenja rješenja u prvom stepenu izmijeniti zahtjev tako što će proširiti stavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva staviti drugi, bez obzira da li se svi ti zahtjevi zasnivaju na istom osnovu, ali pod uslovom da se zasnivaju na istom činjeničnom stanju.

U toku cijelog postupka stranka može **odustati** od svog zahtjeva. Ako u postupku postoji i protivna stranka može se odustati od podnijetog zahtjeva sve dok se protivna stranka ne upusti u raspravljanje o predmetu, a nakon toga samo uz pristanak protivne stranke. Ako se protivna stranka saglasi sa odustankom, rješenjem se obustavlja postupak. Ako protivna stranka, međutim, zahtijeva vođenje postupka ili ako je to potrebno u javnom interesu, organ će produžiti vođenje postupka.

U slučajevima kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti postupak se može obustaviti, ali ako je postupak mogao biti pokrenut i po zahtjevu stranke, postupak će se nastaviti ako stranka to zahtijeva.

Protiv rješenja o obustavljanju postupka dozvoljena je posebna žalba.

Rješenje o obustavljanju postupka donijeće se po službenoj dužnosti i kada se iz postupanja stranke ili drugih okolnosti može zaključiti da je stranka odustala od zahtjeva za pokretanje upravnog postupka. Recimo, ukoliko se postupak za rješavanje prethodnog pitanja pokreće na zahtjev stranke, a stranka u ostavljenom roku ne pokrene taj postupak, smatraće se da je odustla od zahtjeva.

Postupak do donošenja rješenja

U već pokrenutom postupku, koji može biti skraćeni i posebni ispitni postupak, prije donošenja rješenja, moraju se utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Podatke koji predstavljaju službenu tajnu ili se radi o podacima o ličnosti službeno lice koje vodi postupak može pribaviti samo ako je to dozvoljeno posebnim zakonom, odnosno na osnovu pisane dozvole stranke odnosno druge osobe na koju se ti podaci odnose.

Pravilo da službeno lice samo ocjenjuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, i na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno u vezi sa ostalim izvedenim dokazima, odnosno rezultata cjelokupnog postupka. Službeno lice može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze radi utvrđivanja i onih činjenica koje u postupku nijesu bile iznijete ili nijesu utvrđene. Ono određuje koji dokazi će biti izvedeni po službenoj dužnosti, ili na predlog stranke, ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. Pri tome, njegova je obaveza da po službenoj dužnosti pribavi podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Pod službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena zakonom, odnosno drugim propisom, kojom se organizovano registruju podaci ili činjenice za određene namjene, odnosno za potrebe određenih korisnika.

Stranka je dužna da iznese činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtjev i to tačno, potpuno i određeno. Ako se ne radi o opštepoznatim činjenicama, stranka je dužna da za svoje navode predloži dokaze i da ih po mogućnosti podnese. Ako tako ne postupi, službeno lice će je pozvati da to učini. Od stranke se neće tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti sam organ niti da podnese uvjerenja i druge isprave koje organi nijesu dužni da izdaju. Podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije, bez obzira u kojoj se formi vode (pisanoj, elektronskoj i dr.) ovlašćeno službeno lice pribavlja po službenoj dužnosti.

Službeno lice ima obavezu da upozori stranku na njena prava u postupku i ukaže joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja.

Prije početka ispitnog postupka organ poziva sva lica za koja smatra da mogu iskazati pravni interes za učešće u postupku, a ako ne zna njihova imena to može učiniti putem javnog poziva ili na drugi primjeren način. Lica koja su bila pozvana na navedeni način i koja su bila upoznata sa postupkom, a nijesu se odazvala, nemaju pravo na žalbu protiv rješenja u postupku. Lica koja tvrde da im nije bila data mogućnost učešća u postupku, iako su to pravo imala, mogu tražiti dostavljanje rješenja u roku za žalbu stranke kojoj je to rješenje izdato.

Skraćeni postupak

U skraćenom postupku, nadležni javnopravni organ, bez saslušanja stranke i održavanja posebne usmene rasprave, može riješiti upravnu stvar. U okviru ovog postupka se ne izvode posebne procesne radnje kao saslušanje svjedoka, uviđaj i sl. Ukoliko ne postoje uslovi za vođenje skraćenog postupka, vodiće se ispitni postupak. U primjeni ovog instituta polazi se od pretpostavke da se donosi rješenje koje je povoljno za stranku. Naime, i sam zakon određuje mogućnost, a ne i obavezu organa da rješenje donese u skraćenom postupku. Ovo zavisi od toga da li će se za stranku donijeti povoljno rješenje.

U skraćenom postupku organ može riješiti upravnu stvar ako se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija, bez obzira da li se te službene evidencije nalaze kod organa koji vodi postupak ili kod drugog organa. Značajno je napomenuti da je kao načelo utvrđena obaveza organa da tokom postupka po službenoj dužnosti pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija.

Rješenje u skraćenom postupku će se donijeti, kada je postupak pokrenut po zahtjevu stranke, a stranka je u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari. Npr. stranka prilikom podnošenja zahtjeva za polaganje stručnog ispita podnese sve dokaze iz kojih se može utvrditi da ispunjava uslove za polaganje ispita i tada organ neposredno, bez učešća stranke (bez ispitnog postupka), donosi rješenje kojim usvaja zahtjev stranke.

Rješenje u skraćenom postupku donijeće se i kada se stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate.

Ispitni postupak

Posebni ispitni postupak se sprovodi u slučajevima kada nema uslova da se rješenje donese u skraćenom postupku. On se sprovodi kada je to neophodno radi utvrđivanja odlučnih činjenica i okolnosti koje su od značaja za razjašnjenje upravne stvari ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Tok ispitnog postupka određuje službeno lice prema okolnostima svakog slučaja. Tokom postupka službeno lice koje vodi postupak odlučuje koje će radnje sprovesti, rokove u kojim će se obavljati, o održavanju usmene rasprave i saslušanju, o dokazima koji će se sprovesti, kao i o preduzimanju drugih radnji koje su potrebne za uspješno sprovođenje ove faze postupka.

Stranka ima pravo da učestvuje u ispitnom postupku, da daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene interese. U tom cilju ona ima pravo da iznosi činjenice, predlaže dokaze, pobija navode koji se ne slažu sa njenim navodima, dopunjava i objašnjava svoje navode.

Službeno lice dužno je da pruži mogućnost stranci da se izjasni o svim bitnim okolnostima i činjenicama koje su iznijete u ispitnom postupku i o predlozima i ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i postavlja pitanja drugim strankama, svjedocima, vještacima, kao i da se upozna sa rezultatom izvedenih dokaza i da se o tome izjasni.

Organ ne smije donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasnuje rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni, osim ako je saslušanje stranke zakonom isključeno.

Prethodno pitanje

Prethodno pitanje predstavlja samostalnu pravnu cjelinu za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ, a razrješenje tog pitanja je neophodno za rješenje konkretne upravne stvari.

Kad naiđe na prethodno pitanje, organ ima dvije mogućnosti: da prekine postupak dok nadležni organ to pitanje ne riješi ili da sam riješi prethodno pitanje, ali u svakom slučaju postupak mora prekinuti kada se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, na postojanje braka, na utvrđivanje očinstva ili kada je to zakonom određeno.

Postupak se prekida rješenjem protiv koga je dopuštena žalba, sem ako je o prekidu odlučio drugostepeni organ. Rješenjem o prekidu postupka organa može naložiti stranci da pokrene postupak za rješavanje prethodnog pitanja i za takvu radnju joj ostaviti određeni rok. Istovremeno je organ dužan da stranku upozori na posljedice nepostupanja po takvom nalogu, jer ako stranka ne postupi po takvom nalogu, smatraće se da je odustala od zahtjeva, pa će se postupak obustaviti.

Ukoliko se pak postupak za rješavanje prethodnog pitanja može voditi samo po službenoj dužnosti, a takav postupak nije pokrenut, organ koji je donio rješenje o prekidu tražiće da nadležni organ pokrene postupak.

Ukoliko organ odluči da sam riješi prethodno pitanje, isto će raspraviti kao sastavni dio upravne stvari i na toj osnovi riješiti sam upravnu stvar.

Usmena rasprava

Usmena rasprava je posebna procesna radnja u upravnom postupku čiji je cilj razjašnjenje činjenica i okolnosti koje mogu biti od uticaja za rješavanje upravne stvari.

Usmenu raspravu određuje službeno lice, samostalno ili po predlogu stranke. Usmenu raspravu će odrediti u svakom slučaju kada je to korisno za razjašnjenje upravne stvari.

Usmena rasprava je javna, ali se javnost može isključiti za cijelu raspravu ili samo za njen dio, ako zahtijevaju interesi čuvanja državne, službene, poslovne ili lične tajne, interesi javnog reda ili razlozi morala. Javnost se može isključiti i u slučaju kad se mjerama za održavanje reda predviđenim u zakonu ne bi moglo obezbijediti nesmetano održavanje rasprave.

O isključenju javnosti donosi se rješenje koje mora biti obrazloženo i javno objavljeno. Isključenje se ne odnosi na stranke, njihove zastupnike, punomoćnike, predstavnike, stručne pomagače, a može se dopustiti da joj prisustvuju pojedina službena lica, naučni i javni radnici ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučnu ili javnu djelatnost.

Organ koji vodi postupak dužan je da preduzme sve što je potrebno da bi se rasprava obavila bez odugovlačenja, prekida ili odlaganja. On je dužan i da javno objavi održavanje usmene rasprave kada: postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći na vrijeme dostaviti, postoji vjerovatnoća da ima zainteresovanih lica ili kada to nalažu drugi razlozi. Ako na raspravu ne dođe neka od stranaka koja još nije saslušana, a nije uredno pozvana rasprava će se odložiti. Ukoliko na raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtjevu postupak pokrenut, a iz cjelokupnog stanja stvari se može pretpostaviti da je zahtjev povukla, postupak će se obustaviti. U protivnom ili ako bi se postupak morao nastaviti u javnom interesu, rasprava će se sprovesti i bez prisustva te stranke. Ako prisutna stranka, i pored upozorenja na posljedice, ne stavi primjedbe u toku same rasprave na radnje koje se u toku rasprave preduzimaju, smatraće se da nema primjedbi.

Na usmenoj raspravi treba da se utvrdi i pretrese sve ono što je predmet ispitnog postupka. Ako se to ne može učiniti na jednom ročištu može doći do prekida rasprave i zakazivanja nove.

Dokazivanje u upravnom postupku

U postupku se, prije donošenja rješenja, moraju utvrditi činjenice koje su relevantne za rješavanje konkretne upravne stvari, a koja proističu iz odgovarajućih materijalnih propisa. Ove činjenice utvrđuju se dokazima. Kao dokazno sredstvo može se uzeti sve što je, prema konkretnoj situaciji, podesno za utvrđivanje stvarnog stanja, kao što su: isprave, svjedoci, vještaci, uviđaji i izjava stranke. Da li neku činjenicu treba utvrđivati ili ne utvrđuje službeno lice koje vodi postupak, a dokazi se izvode, po pravilu, tek kada se utvrdi šta je u činjeničnom pogledu sporno ili šta treba doka-

zivati. Ne treba dokazivati činjenice koje su opštepoznate kao ni činjenice koje zakon pretpostavlja (zakonska pretpostavka je da je punoljetno lice poslovno sposobno), ali je dopušteno utvrđivanje nepostojanja tih činjenica.

Podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, bez obzira da li se vodi u pisanoj ili elektronskoj formi, ovlašćeno službeno lice pribavlja po službenoj dužnosti.

Tokom postupka stranka je dužna da iznese tačno, istinito i određeno činjenično stanje, da za svoje navode priloži dokaze, osim ako se radi o zakonskim pretpostavkama ili opšte poznatim činjenicama, kao i podacima o kojima se vodi službena evidencija.

U obrazloženju rješenja mora se navesti utvrđeno činjenično stanje i izvršiti ocjena dokaza, u protivnom rješenje će biti poništeno.

Dokazi se izvode pred javnopravnim organom koji vodi postupak, s tim da taj javnopravni organ može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke, da odluči da se dokazani postupak izvede pred zamoljenim organom, pod uslovom da je izvođenje dokaza pred javnopravnim organom koji vodi postupak neizvodljivo ili skopčano sa nesrazmijernim troškovima ili velikim gubitkom vremena.

Dokazna sredstva

Pod dokaznim sredstvima se smatraju procesnim zakonom predviđena sredstva putem kojih ovlašćeno službeno lice utvrđuje odlučne činjenice.

Zakon o upravnom postupku definiše da se u upravnom postupku mogu koristiti sva sredstva pogodna za utvrđivanje činjeničnog stanja, a koja odgovaraju pojedinom konkretnom slučaju, kao što su isprave, iskazi svjedoka, izjave stranaka, nalaz i mišljenje vještaka, tumača i uviđaj.

Zakon o upravnom postupku ne sadrži odredbe o ispitnom postupku, već određuje da se na pitanja koja se odnose na dokazna sredstva, shodno primjenjuju pravila o dokaznim sredstvima u parničnom postupku. Iz ove odrednice proizilazi zaključak da se shodno primjenjuju odredbe parničnog postupka o vrsti dokaznih sredstava, načinu i postupku njihovog izvođenja i ulozi ovlašćenog službenog lica.

Isprave su veoma značajno i najčešće upotrebljavano dokazno sredstvo i u savremenom životu dobijaju sve važniju ulogu.

Isprave mogu biti javne i privatne.

Javna isprava je isprava koju je u propisanom obliku izdao državni organ u granicama svoje nadležnosti, odnosno ustanova ili drugo pravno lice u okviru zakonom povjerenog javnog ovlašćenja i kojom se dokazuje ono što se u njoj potvrđuje ili određuje. Ona može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka.

Javne isprave imaju vremenski neograničenu dokaznu snagu, ako se pravne činjenice (pravni poslovi) poslije njenog izdavanja ne mogu promijeniti. U protivnom one imaju vremenski ograničenu dokaznu snagu, što se može ispitivati.

Isprave koje služe kao dokaz podnose stranke ili ih pribavlja organ. Organ pribavlja sve isprave o kojima se vodi službena evidencija. Zakon precizno reguliše slučajeve kada su stranke dužne da podnesu isprave, kada ta dužnost postoji kod trećih lica, mjere i posljedice zbog nepodnošenja isprava i dr.

Uvjerenja su najznačajnija vrsta javnih isprava. Njih izdaju organi o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju i ona moraju biti saglasna toj evidenciji.

Uvjerenja i druge isprave izdaju se stranci na usmeni zahtjev po pravilu istoga dana kada se zatraži, a najkasnije u roku od osam dana od podnošenja zahtjeva. Ako organ odbije zahtjev dužan je da o tome donese posebno rješenje. Ako u prednjem roku ne izda uvjerenje niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva stranka može izjaviti žalbu kao da joj je zahtjev odbijen. To važi i za zahtjev za izdavanje izmjene uvjerenja i novog uvjerenja.

Organi izdaju uvjerenja odnosno druge isprave i o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju ako je to zakonom ili drugim propisom određeno. U tom slučaju činjenice se utvrđuju u dokaznom postupku. Takvo uvjerenje ne obavezuje organ kome je podnijeto kao dokaz, pa taj organ može ponovo utvrđivati činjenice navedene u uvjerenju.

Svjedoci

Dokazivanje se može vršiti i **svjedočenjem**. Svjedok može biti svako lice koje je sposobno da opazi činjenicu ili okolnost i da je kasnije reprodukuje kazivanjem.

Svako lice koje se kao svjedok poziva dužno je da se odazove pozivu i da svjedoči ako zakonom nije drukčije određeno. Službeno lice ne može biti svjedok u istoj stvari koju vodi. Ne može se ispitati kao svjedok lice koje bi svojim iskazom povrijedilo dužnost čuvanja državne, vojne ili službene tajne dok ga nadležni organ ne oslobodi te dužnosti.

Svjedok može uskratiti svjedočenje:

1. o onome što je stranka povjerala svjedoku kao svom punomoćniku;
2. o onome o čemu se stranka ili drugo lice ispovijedilo svjedoku kao vjerskom ispovjedniku;
3. o činjenicama koje je svjedok saznao kao advokat, ljekar ili u vršenju nekog drugog poziva ili neke druge djelatnosti ako postoji obaveza da se kao tajna čuva ono što se saznalo u vršenju tog poziva ili djelatnosti.

Službeno lice će upozoriti svjedoka da može uskratiti davanje iskaza.

Svjedok može uskratiti odgovor na pojedina pitanja, ako za to postoje važni razlozi, a naročito ako bi odgovorom na pojedina pitanja izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili krivičnom gonjenju sebe ili svoje srodnike po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj liniji do trećeg stepena zaključno, svog bračnog, odnosno vanbračnog druga ili srodnike po tazbini do drugog stepena zaključno i onda kada je brak prestao, kao i svog staraoca ili staranika, usvojioca ili usvojenika.

Međutim, svjedok ne može zbog opasnosti od imovinske štete uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima pri kojim je bio prisutan kao svjedok, o radnjama koje je u vezi sa spornim odnosom preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik jedne od stranaka, o činjenicama koje se tiču imovinskih odnosa uslovljenih porodičnom ili bračnom vezom, o činjenicama koje se tiču rođenja, sklapanja braka ili smrti, kao i o svakoj radnji o kojoj je, na osnovu posebnih propisa, dužan da podnese prijavu ili da izjavu.

Zakon o parničnom postupku čije odredbe se shodno primjenjuju u upravnom postupku, sadrži detaljne odredbe o dužnosti svjedoka da govore istinu, načinu saslušanja svjedoka, odgovornosti svjedoka ako ne dođe po pozivu ili odbije da svjedoči i dr.

Izjava stranke

Izjava stranke takođe može služiti kao dokaz ako ne postoji neposredan dokaz ili se neka činjenica ne može utvrditi na osnovu drugih dokaza. Izjava stranke može se uzeti kao dokaz i u stvarima malog značaja, ako bi određenu činjenicu trebalo utvrditi saslušanjem svjedoka koji živi u mjestu udaljenom od mjesta sjedišta organa ili ako bi, uslijed pribavljanja drugih dokaza, bilo otežano ostvarivanje prava stranaka.

Vjerodostojnost ovog dokaza cijeni se prema načelu saslušanja stranke.

Vještačenje

Vještačenje je dokazno sredstvo koje se izvodi kada je za utvrđivanje ili ocjenu neke činjenice važne za rješavanje u upravnoj stvari potrebno stručno znanje kojim ne raspolaže službeno lice koje vodi postupak. Potreba za takvim znanjima se sa razvojem tehnologije, ekonomije i društvenih odnosa u najširem smislu stalno razvija.

Radi izvođenja ovog dokaza službeno lice određuje po službenoj dužnosti ili na predlog stranke jednog vještaka, odnosno dva ili više vještaka ako ocijeni da je vještačenje složeno. Za vještake se određuju stručna lica i to prvenstveno ona koja imaju posebno ovlašćenje za davanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke. Za vještaka ne može biti određeno lice koje ne može biti svjedok.

Vještak može uskratiti vještačenje iz istih razloga kao svjedok svjedočenje.

U pogledu izuzeća vještaka primjenjuju se odredbe kao i za izuzeće službenih lica.

Prije početka vještačenja, vještaka treba upozoriti da je dužan da predmet vještačenja pažljivo razmotri u svom nalazu tačno navede šta je zapazio i našao, kao i da svoje obrazloženo mišljenje iznese nepristrasno i u skladu sa pravilima nauke i struke. Službeno lice će u naredbi za određivanje vještačenja navesti u pogledu kojih činjenica vještak treba da da svoj nalaz i mišljenje. Nalaz i mišljenje se može dati usmeno na raspravi ili se pak može dostaviti pismeni nalaz i mišljenje.

Ako nalaz i mišljenje vještaka nijesu jasni ili potpuni ili se oni bitno razlikuju ili mišljenje nije dovoljno obrazloženo ili se pojavi osnovana sumnja u tačnost datog mišljenja, a ti se nedostaci ne mogu otkloniti ni ponovnim saslušanjem vještaka, ponoviće se vještačenje sa istim ili drugim vještacima, a može se zatražiti i vještačenje od naučne ustanove ili stručne organizacije.

Vještačenje od naučne i stručne organizacije može se zatražiti i kada se zbog složenosti slučaja ili zbog potrebe vršenja analize može opravdano pretpostaviti da će se na taj način doći do tačnijeg nalaza i mišljenja.

Tumači

Tumač, kao i vještak, je stručno lice, koje ima određeno znanje, odnosno vještinu, i čije učešće u postupku je neophodno u određenim situacijama propisanim zakonom. Tumačenje će se uvijek odrediti kada u postupku postoji smetnja u opštenju javnopravnog organa i stranke, prije svega zbog neznanja jezika u postupku, odnosno ako stranka ili drugi učesnici u postupku ne znaju crnogorski jezik, mora se putem sudskog tumača obezbijediti prevođenje toka postupka na njihov jezik, odnosno jezik koji razumiju. Takođe, tumač će se odrediti u postupku ukoliko neka od stranka ili drugi učesnik u postupku imaju određene nedostatke koji ih sprečava da se sporazumiju. Kao što je već napomenuto, u ovoj situaciji primijenit će se odredbe Zakona o parničnom postupku, jer ona nijesu regulisana ZUP-om (tako je članom 241 ZPP-a propisano da – „svjedok koji ne zna jezik na kome se vodi postupak saslušać će se preko tumača. Ako je svjedok gluv, postavljaće mu se pitanja pisano, a ako je nijem, pozvaće se da pisano odgovara. Ako se saslušanje ne može izvršiti na ovaj način, pozvaće se kao tumač lice koje se sa svjedokom može sporazumjeti. Sud će tumača da upozori na dužnost vjernog prenošenja pitanja koja se svjedoku postavljaju i izjava koje svjedok bude davao.“ U članu 265 ZPP-a propisano je da se odredbe o izvođenju dokaza saslušavanjem svjedoka primjenjuju i pri izvođenju dokaza saslušanjem stranaka, ako za saslušanje stranaka nije što drugo propisano, pa samim tim primjenjivaće se i odredbe koje se odnose na saslušanje svjedoka putem tumača).

Uviđaj

Uviđaj je posebna procesna radnja u upravnom postupku kod koje dolazi do tzv. neposrednog čulnog opažanja neke stvari ili okolnosti od strane službenog lica.

Stranke imaju pravo da prisustvuju uviđaju. Koja će lica, osim stranke, prisustvovati uviđaju određuje službeno lice koje vodi postupak. Uviđaj se može vršiti i uz učešće vještaka, što je veoma korisno kod utvrđivanja činjeničnog stanja.

Uviđaj stvari koja se može bez teškoća donijeti u mjesto gdje se vodi postupak izvršić će se na tom mjestu, a ako se stvar ne može donijeti uviđaj će se izvršiti na mjestu gdje se stvar nalazi.

Ako je izvođenje dokaza pred javnopravnim organom koji vodi upravni postupak neizvodljivo, povezano sa nesrazmjernim troškovima ili velikim gubitkom vremena, on može, tražiti od drugog nadležnog javnogpravnog organa pravnu pomoć kada su mu potrebna saznanja o činjenicama, podaci ili drugi dokazi kojima raspolaže drugi javnopravni organ ili kada je potrebno preduzeti neke radnje na području drugog organa. To može uraditi po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev stranke.

Obezbjeđenje dokaza

Ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći kasnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano, mogu se radi **obezbjeđenja dokaza** u svakom stanju postupka, pa i prije nego što je postupak pokrenut, ti dokazi izvesti.

Obezbjeđenje se vrši po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke odnosno lica

koje ima pravni interes. Za ovu radnju u toku postupka nadležan je organ koji vodi postupak, a prije toga organ na čijem području se nalaze stvari koje treba razgledati odnosno na čijem području se nalaze lica koja treba saslušati.

O obezbjeđenju dokaza donosi se rješenje kojim se ne prekida tok upravnog postupka.

Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka

Stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Prije donošenja rješenja javnopravni organ je dužan da stranku obavijesti o rezultatima ispitnog postupka. Javnopravni organ obavještava stranku o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem.

Zakon je odredio da obavještenje mora sadržati:

1. ime i prezime, odnosno naziv stranke koja učestvuje u upravnom postupku i datum pokretanja postupka, u slučaju kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke;
2. podatke o izvedenim dokazima i rezultatima ispitnog postupka;
3. obavještenje o pravu stranke na uvid u spise predmeta, kao i o mjestu gdje se uvid može izvršiti;
4. obavještenje o pravu stranke da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka i načinu ostvarivanja tog prava.

O rezultatima ispitnog postupka stranka se može izjasniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa, u roku koji utvrdi javnopravni organ koji ne može biti kraći od tri niti duži od osam dana.

Ako se stranka ne izjasni o rezultatima ispitnog postupka, javnopravni organ će donijeti rješenje bez izjašnjenja stranke.

Rješenje može biti donijeto bez izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka:

1. u slučaju hitnosti radi zaštite javnog interesa;
2. kad je očigledno da će rješenje biti donijeto u korist stranke;
3. i kad je to propisano zakonom.

1.13.2 OKONČANJE POSTUPKA

Upravni postupak može se okončati donošenjem i dostavljenjem rješenja stranci kojim je riješena upravna stvar, poravnanjem kojim je u potpunosti riješena upravna stvar, odbijanjem zahtjeva stranke iz procesnih razloga i obustavljanjem postupka, u zakonom predviđenim slučajevima.

Postupak se okončava donošenjem i dostavljenjem rješenja stranci. U roku od 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom drukčije nije propisano.

Ako se zbog složenosti upravne stvari, postupak ne može završiti u roku od 30 dana, rok se može produžiti još za 15 dana. Stranka mora biti obaviještena o produžetku roka, o datumu isteka i razlozima za njegovo produženje pri isteku roka od 30 dana. Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžiti.

Poravnanje

Poravnanje predstavlja sporazum zaključen između stranaka u upravnom postupku pred ovlaštenim službenim licem. U upravnom postupku, može doći do poravnanja ako u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima. Pretpostavka za zaključenje poravnanja u upravnom postupku je postojanje zahtjeva sa kojim stranke mogu slobodno raspolagati, odnosno da zaključeno poravnanje ne smije biti na štetu javnog interesa ili pravnog interesa trećih lica. Tako će odbiti predlog stranaka za zaključenje poravnanja ako utvrdi da bi poravnanje bilo na štetu javnog interesa ili pravnog interesa trećih lica, o čemu donosi rješenje (član 103 stav 2 ZUP-a).

Tokom postupka ovlašteno službeno lice će nastojati da podstakne stranke da zaključe poravnanje.

Poravnanje mora biti jasno i određeno i ne smije biti na štetu javnog interesa, ili interesa trećih lica, na što ovlašteno službeno lice pazi po službenoj dužnosti. Stranke se mogu poravnati u svim spornim pitanjima, to je potpuno poravnanje, ili samo u nekim od spornih tačaka, kada se radi o djelimičnom poravnanju.

O zaključenom poravnanju se sačinjava zapisnik i isti je zaključen kada stranke, poslije pročitanoj zapisnika, potpišu zapisnik. Ovjereni prepis zapisnika o zaključenom poravnanju strankama predaje ovlašteno službeno lice na njihov zahtjev. Tako zaključeno poravnanje ima snagu izvršnog rješenja. Kada je poravnanjem u potpunosti riješena upravna stvar, rješenjem se obustavlja upravni postupak. A u slučaju da se poravnanje odnosi samo na pojedina pitanja u dispozitivu rješenja kojim je odlučeno o upravnoj stvari, naznačiće se pitanja o kojima je zaključeno poravnanje.

Poravnanje ima snagu izvršnog rješenja (izvršna isprava) što znači da se izvršava kao rješenje (član 103 stav 6 ZUP-a). Izvršenje na osnovu poravnanja sprovodi se samo protiv lica koja su u njemu učestvovala. Ukoliko u poravnanju nije drugačije određeno, svaka stranka snosi svoje troškove.

Okončanje postupka u slučaju ćutanja uprave

Posebnim zakonom može se propisati da kada je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a javnopravni organ ne donese i ne dostavi stranci rješenje u propisanom ili produženom roku, smatraće se da je zahtjev usvojen.

U tom slučaju, stranka ima pravo da od prvostepenog ili drugostepenog javnopravnog organa traži potvrdu da je njen zahtjev usvojen. Potvrda mora da sadrži sve elemente rješenja kojim se usvaja zahtjev stranke.

Ako javnopravni organ ne izda potvrdu, u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje potvrde, odnosno u tom roku ne donese rješenje kojim je naknadno odlučio o zahtjevu stranke, stranka može da pokrene upravni spor.

Obustavljanje postupka

Obustavljanje postupka pravno znači njegovo nemeritorno, procesno okončanje. Za razliku od prekida, postupak se u slučaju obustavljanja ne može naknadno nastaviti.

Postupak se u potpunosti ili djelimično obustavlja u sljedećim slučajevima:

1. ako fizičko lice, čijim zahtjevom je pokrenut postupak, umre ili pravno lice, čijim zahtjevom je pokrenut postupak, prestane da postoji, a prava, obaveze i pravni interesi o kojima se odlučuje ne mogu da pređu na nasljednike, odnosno pravne sljedbenike;
2. ako je postupak pokrenut zahtjevom stranke, a sa sigurnošću može da se predvidi da će ispitni postupak izazvati posebne novčane izdatke (zbog uviđanja, vještečenja, dolaska svjedoka i sl.), te organ naloži stranci da u određenom roku unaprijed položi novac kojim se pokrivaju predviđeni novčani izdaci, a ona to ne učini;
3. ako stranka izričito odustane od zahtjeva ili žalbe;
4. ako se stranke poravnaju;
5. ako stranka, povodom čijeg zahtjeva je pokrenut postupak, ne podnese u određenom roku dokaz o tome da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prethodnom pitanju, smatra se da je odustala od zahtjeva, a organ koji je pokrenuo postupak rješenjem obustavlja postupak ;
6. ako je postupak pokrenut zahtjevom stranke, pa ona ne dođe na usmenu raspravu, mada je uredno pozvana, organ rješenjem obustavlja postupak ako iz cjelokupnog stanja stvari može da pretpostavi da je stranka odustala od zahtjeva, izuzev ako nastavak postupka nalaže javni interes;
7. kada stranka odustane od žalbe, postupak po žalbi se obustavlja rješenjem.

Protiv rješenja o obustavljanju postupka može se izjaviti žalba ili neposredno pokrenuti upravni spor.



1.14 PRAVNI LJEKOVI

1.14.1 VRSTE PRAVNIH LJEKOVA

Zakonom o upravnom postupku, propisano je da stranka koja smatra da su joj upravnom aktivnošću u upravnoj stvari povrijeđena prava, odnosno pravni interesi ima pravo na sljedeće pravne lijekove:

1. žalbu;
2. ponavljanje postupka; i
3. prigovor.

Žalba u upravnom postupku

Žalba je pravno sredstvo u upravnom postupku kojim stranka pokreće postupak instancione kontrole zakonitosti odnosno cjelishodnosti rješenja koje je donio prvostepeni organ. Takođe žalba predstavlja pravno sredstvo koje se može podnijeti kada rješenje nije donijeto u zakonskom roku („ćutanje uprave“). Izuzetak od ovog pravila predstavlja „ćutanje uprave“ kada se po posebnom zakonu smatra da je zahtjev usvojen ako javnopravni organ ne donese i ne dostavi stranci rješenje u propisanom ili produženom roku.

Zakon određuje da protiv rješenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu. To pravo ima i lice kome nije bila data mogućnost da učestvuje u prvostepenom postupku, ako se rješenje odnosi na njegova prava i pravne interese (zainteresovano lice).

Žalba je dozvoljena protiv prvostepenog rješenja organa uprave, organa lokalne samouprave, ustanove i drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, neposredno primjenjujući propise odlučuju i preduzimaju upravne aktivnosti u upravnim stvarima. Protiv rješenja ministarstva dozvoljena je žalba samo kada je to zakonom predviđeno, kao i u slučaju kada se radi o stvari u kojoj je isključen upravni spor. Protiv rješenja Vlade ne može se izjaviti žalba. Zakonom o državnoj upravi propisano je da ministarstvo, u okviru svog djelokruga, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave, a po žalbi na pojedinačne akte koje u prvom stepenu donose organi u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, odlučuje ministarstvo, odnosno samostalni organ uprave. Naime, po žalbi na prvostepeno rješenje organa uprave, ustanove ili drugog subjekta u vršenju javnih ovlašćenja rješava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom. Po žalbi na rješenje organa lokalne uprave rješava glavni administrator.

Pravo na žalbu može se isključiti jedino zakonom. Zakon o upravnom postupku određuje iskljućenje prava na žalbu protiv rješenja Vlade. Takođe, određuje da se protiv prvostepenog rješenja Ministarstva može izjaviti žalba samo kada je to zakonom propisano. Zakon o upravnom postupku isključuje pravo na žalbu u odnosu na pojedina rješenja koja se odnose na upravljanje postupkom ili na određena sporedna

pitanja koja se pojave tokom postupka (žalba nije dozvoljena protiv rješenja o izuzeću; protiv rješenja u kojem je odlučeno o sukobu nadležnosti; protiv rješenja kojim se zabranjuje određenom licu da nastupa u svojstvu pomagača, ako je to lice poslovno nesposobno ili se bavi nadripisarstvom.

Pravo na žalbu ima stranka, kao i zainteresovano lice, odnosno svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka.

Sadržina žalbe

U žalbi se mora navesti rješenje koje se pobija, naziv organa koji je donio rješenje, broj i datum rješenja, kao i razlozi. Takođe žalba se mora potpisati i u njoj se mora navesti adresa, odnosno sjedište podnosioca žalbe. U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi, pri čemu je stranka dužna da obrazloži zbog čega ih nije iznijela u prvostepenom postupku. Ako podnesak nije naslovljen kao žalba, a njime se osporava rješenje, smatraće se žalbom, ako iz sadržine podneska proizilazi da je namjera stranke da se žali na rješenje. Žalbom se može isticati da činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, da postupak nije pravilno sproveden, odnosno da su učinjene povrede pravila postupka koje su bile od uticaja na zakonitost odluke o upravnoj stvari i da je materijalno pravo pogrešno primijenjeno. Zakonom je određeno da žalilac mora označiti razloge zbog kojih pobija rješenje, tj. da u žalbi, na rezumljiv način predstavi na šta se žali, čime je nezadovoljan i da je razumljivo šta traži žalbom.

Rok za podnošenje žalbe

Rok za žalbu iznosi 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drukčije određeno. Rok za žalbu kao i sama izjavljena žalba imaju suspenzivno dejstvo, jer se rješenje ne može izvršiti dok se po žalbi ne donese rješenje i isto uruči stranci. Izuzetno od navedenog, rješenje se može izvršiti u slučajevima kada je to predviđeno posebnim zakonom, kao i ako se radi o preduzimanju hitnih mjera, ako se radi o zaštiti javnog interesa ili ako bi usljed odlaganja izvršenja bila nanijeta nekoj stranci šteta koja se ne bi mogla popraviti.

Odricanje i odustanak od žalbe

Od dana prijema prvostepenog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe stranka se može odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa.

U upravnim stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka odricanje od prava na žalbu ima pravno dejstvo samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu.

Stranka može odustati od žalbe sve do dostavljanja rješenja po žalbi.

Kad stranka odustane od žalbe, postupak po žalbi obustavlja se rješenjem kojim se određuju i troškovi postupka po žalbi.

Odustanak od žalbe ne može se opozvati.

Predavanje žalbe

Žalba se predaje javnopravnom organu koji je donio prvostepeno rješenje. Žalba se neposredno predaje ili šalje poštom organu koji je donio prvostepeno rješenje.

Ako je žalba predata drugostepenom organu, taj organ će je bez odlaganja prosljediti prvostepenom javnopravnom organu, u kom slučaju se smatra se da je žalba predata na dan kad je predata drugostepenom organu.

Zakon o upravnom postupku bliže ne određuje povrede pravila postupka za razliku od ranijeg Zakona kojim su bili određeni razlozi za pobijanje rješenja.

Rad prvostepenog organa po žalbi

U zakonu je detaljno regulisan rad, odnosno postupanje i ovlašćenja prvostepenog organa po žalbi.

Prvostepeni organ, odmah nakon prijema žalbe, utvrđuje da li je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, tj. utvrđuje ispunjenost procesnih pretpostavki za postupanje po žalbi. Ukoliko utvrdi da one nijesu ispunjene, žalbu odbija rješenjem. Prva radnja prvostepenog organa kod žalbi je ispitivanje da li je žalba dozvoljena. Ako je zakonom isključeno pravo na žalbu, takva žalba je nedozvoljena. Nakon toga, ispituje se blagovremenost žalbe, tj. da li je u zakonskom roku izjavljena žalba. Ukoliko je žalba izjavljena nakon zakonskog roka odbiće se kao neblagovremena. Na kraju, ispituje se da li je izjavljena od strane ovlašćenog lica, tj. da li to lice ima stranačku legitimaciju u konkretnom postupku, odnosno da li se radi o licu o čijem pravu, obavezi ili pravnom interesu je rješavano u prvostepenom postupku, kao i licu u čiji pravni interes se dira tim rješenjem (zainteresovano lice). Ako nađe da je žalba osnovana, a nije potrebno sprovesti novi posebni ispitni postupak, on može žalbu usvojiti u cjelosti i stvar riješiti drugačije i svojim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. U slučajevima određenim zakonom, on može dopuniti postupak ili sprovesti posebni ispitni postupak i takođe drugačije riješiti stvar, te svojim rješenjem zamijeniti prvostepeno rješenje, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema žalbe. Protiv tog rješenja može se izjaviti žalba drugostepenom organu.

Ukoliko ne donosi novo rješenja, kojim u cjelosti usvaja žalbu i drugačije rješava upravnu stvar, prvostepeni organ je dužan da bez odlaganja žalbu sa spisima dostavi drugostepenom organu na rješavanje po žalbi. Ako je žalba izjavljena zbog ćutanja uprave, a prvostepeni organ ne donese rješenje u roku od sedam dana od dana prijema žalbe, dužan je da žalbu sa spisima predmeta i pisanim objašnjenjem o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto u propisanom roku, bez odlaganja dostavi drugostepenom organu.

Rad drugostepenog organa po žalbi

Rješavanje drugostepenog organa po žalbi je sljedeća faza u postupku po žalbi.

Drugostepeni organ može žalbu odbiti iz istih razloga zbog kojih to može učiniti i prvostepeni, kao nedozvoljenu, neblagovremenu ili izjavljenu od neovlašćenog lica.

Drugostepeni organ ispituje rješenje u granicama žalbenog zahtjeva. Tako ako se

žalbom osporava samo dio dispozitiva rješenja, a on je određen tako da pojedini njegovi djelovi čine odvojene samostalne cjeline, samo pobijani dio rješenja će biti predmet ocjene drugostepenog organa, ali nije vezan žalbenim razlozima. Drugostepeni organ nakon što ne odbije žalbu, kao nedopuštenu, neblagovremenu ili izjavljenu od strane neovlašćenog lica, ocjenjuje zakonitost, odnosno cjelishodnost rješenja donesenog po slobodnoj ocjeni. Odlučujući u suštini po žalbi drugostepeni organ može odbiti žalbu, poništiti rješenje u cjelini ili djelimično ili ga izmijeniti.

Žalbu će odbiti kada utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, a žalba neosnovana. Žalbu će odbiti i kada utvrdi da je prvostepeno rješenje zanovano na zakonu, zbog drugih razloga, a ne zbog razloga datih u obrazloženju tog rješenja, a u svom rješenju izložiti te razloge.

Kada drugostepeni organ nađe da u prvostepenom postupku nijesu u potpunosti utvrđene ili da su pogrešno utvrđene činjenice, odnosno da podnosiocu žalbe nije bila data mogućnost da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka, može sam dopuniti postupak i otkloniti nedostatke.

Naime, u tim slučajevima on će upotpuniti postupak i otkloniti navedene nedostatke sam ili preko prvostepenog ili zamoljenog organa, pa ako nakon toga nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. Međutim, drugostepeni organ će ako nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ukazujući pri tome prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak. Prvostepeni organ je dužan da u svemu postupi po ukidnom rješenju, i da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta donese novo rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo žalbe. Kada je već jedanput po žalbi poništeno prvostepeno rješenje, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

Drugostepeni organ povodom žalbe, može izmijeniti prvostepeno rješenje u korist stranke koja je podnijela žalbu i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, ali u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo trećeg lica.

Rješenje po žalbi mora se donijeti u roku od 45 dana od dana prijema žalbe ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok.

Žalba se može podnijeti i u slučaju ćutanja uprave. Drugostepeni organ nalaže prvostepenom organu da donese rješenje u roku koji ne može biti duži od 30 dana, kada utvrdi da su postojali opravdani razlozi zbog kojih prvostepeni organ nije donio rješenje u zakonskom roku. Ukoliko razlozi zbog kojih nije donijeto rješenje nijesu opravdani, drugostepeni organ o zahjtevnu stranke rješava sam u roku od 45 dana ili rješenjem nalaže prvostepenom organu da u roku od 15 dana riješi zahtjev stranke. Rješenje po žalbi drugostepenog organa prvostepeni organ bez odlaganja dostavlja stranci.

Ponavljanje postupka

Ponavljanje postupka je pravno sredstvo kojim se stvara mogućnost da se u zakonom predviđenim slučajevima, na osnovu izvjesnih novih, pravno relevantnih procesnih razloga, ponovi rješavanje o istoj upravnoj stvari od strane donosioca rješenja kojim je okončan raniji postupak. Ponavljanje postupka je pravni lijek koji je isključivo u rukama stranke. Ovim pravnim lijekom se zbog određenih činjeničnih ili procesno pravnih pitanja ponovo otvara mogućnost rješavanja ranije riješene upravne stvari. Ovaj postupak može se pokrenuti samo po zahtjevu stranke i to kada se protiv rješenja ne može izjaviti žalba. Drugi uslov za ponavljanje postupka jeste da se protiv tog rješenja ne može izjaviti žalba. Stranka mora, u zahtjevu za ponavljanje postupka, učiniti vjerovatnim razloge zbog kojih traži ponavljanje postupka. O zahtjevu za ponavljanje postupka uvijek odlučuje organ koji je donio rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba.

Razlozi za ponavljanje postupka taksativno su navedeni u zakonu o upravnom postupku, i mimo tih razloga ponavljanje postupka nije moguće.

Zakon određuje da se upravni postupak u kojem je donijeto rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može ponoviti na zahtjev stranke u sljedećim slučajevima ako:

1. se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u ranijem postupku;
2. se rješenje javnopravnog organa koji je vodio upravni postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni javnopravni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drukčije;
3. je u donošenju rješenja učestvovalo ovlašćeno službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto, ili je rješenje donijelo lice koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje;
4. kolegijalni organ koji je donio rješenje nije odlučivao u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasala propisana većina;
5. licu koje je imalo pravo da učestvuje u svojstvu stranke u upravnom postupku nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku;
6. stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a u skladu sa zakonom je trebalo da je zastupa;
7. je Ustavni sud Crne Gore, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom;
8. se rješenje u bitnom razlikuje od ranijih odluka koje je javnopravni organ donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima;
9. stav odluke Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari, donijete do pravosnažnosti rješenja, može biti od uticaja na zakonitost rješenja.

Zakon o upravnom postupku propisuje subjektivni i objektivni rok za ponavljanje postupka. Stranka može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka u roku od 30 dana od dana saznanja za razloge ponavljanja, subjektivni rok za ponavljanje po-

stupka koji se odnosi na stav Evropskog suda za ljudska prava, iznosi šest mjeseci od dana saznanja za odluku Evropskog suda za ljudska prava. Objektivni rok za ponavljanje postupka iznosi tri godine od dana dostavljanja stranci rješenja protiv kojeg traži ponavljanje postupka.

Stranka je dužna da u predlogu za ponavljanje postupka učini vjerovatnim okolnosti na kojima se zasniva predlog, kao i okolnost da je predlog stavljen u zakonskom roku.

Rješavanje o ponavljanju postupka spada u nadležnost organa koji je donio rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba.

Neblagovremeno podnijete predloge, predloge koje je podnijelo neovlašćeno lice i predloge u kojim okolnosti za ponavljanje postupka nijesu učinjene vjerovatnim odbiće nadležni organ rješenjem.

U daljem toku postupka odlučivanja organ će ispitati da li su okolnosti, odnosno dokazi koji se iznose kao razlog za ponavljanje, takvi da bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja, pa ako zaključak o tome bude negativan, organ će odbiti predlog rješenjem.

Ako javnopravni organ utvrdi da okolnosti, odnosno dokazi za ponavljanje postupka, mogu dovesti do drugačijeg rješenja, donijeće rješenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka. Rješenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje rješenja na koje se zahtjev za ponavljanje postupka i odnosi.

Na osnovu podataka pribavljenih u ranijem i ponovljenom postupku, organ donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet postupka i njime može rješenje, koje je bilo predmet ponavljanja, ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim. U ovom drugom slučaju, s obzirom na sve okolnosti, organ može ranije rješenje poništiti ili ga ukinuti.

Protiv rješenja kojim se odbija predlog za ponavljanje postupka, kao i protiv rješenja u ponovljenom postupku može se izjaviti žalba samo kada ih je donio prvostepeni organ. Kada je rješenje donio drugostepeni organ, protiv tog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Predlog za ponavljanje postupka, po pravilu, ne odlaže izvršenje rješenja.

Izuzetno, ako bi izvršenje rješenja nanijelo štetu stranci koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom intertesu, a odlaganjem se ne bi nanijela veća, odnosno nenadokandiva šteta, nadležni organ može odložiti izvršenje tog rješenja.

Prigovor

Prigovor je novi pravni lijek propisan ZUP-om, kojim se ispituje zakonitost upravnih aktivnosti. Ovim pravnim sredstvom zahtijeva se ocjena zakonitosti i cjelishodnosti određenih upravnih aktivnosti, i to, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa, kao i povreda prava i interesa stranaka preduzimanjem drugih upravnih aktivnost propisanih zakonom. Naime, predmet prigovora su postupanja koja nemaju karakter upravnog akta niti su povezani sa donošenjem ovog akta, a podnosilac prigovora smatra da su time povrijeđena njegova prava ili pravni interesi.

Prigovor se može izjaviti na postupanje pružaoca usluga od opšteg interesa i protiv drugih upravnih aktivnosti javnopravnih organa, kao i kada javnopravni organ ne preduzima upravne aktivnosti koje je po zakonu dužan da preduzme, ako te aktivno-

sti nemaju karakter upravnog akta niti su povezane sa donošenjem upravnog akta, a podnosilac prigovora smatra da su mu time povrijeđena prava ili pravni interesi. Prigovor na postupanje pružaoca usluga od opšteg interesa izjavljuje se organu koji vrši nadzor nad pružaocem usluga od opšteg interesa. Pružaoci od opšteg interesa mogu biti: privredna društva, druga pravna lica ili preduzetnici koji pružaju javne usluge. Uslugom od opšteg interesa smatra se usluga koju pružalac pruža korisnicima u vršenju djelatnosti od javnog interesa. Prigovor se podnosi u roku od osam dana, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Primjeri za nezakonito pružanje, odnosno uskraćivanje pružanja usluge od opšteg interesa bili bi: nepoštovanje liste čekanje na medicinsko pomagalo (operisanje preko utvrđenog reda i slično) od strane zdravstvene ustanove, čime se pravo na zdravstvenu zaštitu ugrožava. Ili, odbijanje ispitivanja studenta (ili zakazivanja ispita izvan propisanog roka) sa urednim dokumentima i ispunjenim uslovima za neposredno pristupanje ispitu – od strane profesora na fakultetu, pogrešno obračunati troškovi za električnu energiju, PTT uslugu, telefonske i telekomunikacione usluge, snadbijevanje vodom, komulani otpad, itd.

Prigovor protiv drugih upravnih aktivnosti izjavljuje se takođe u roku od osam dana, starješini javnopravnog organa na čije se upravne aktivnosti ili nepreduzimanje upravnih aktivnosti prigovor odnosi. Zakon o upravnom postupku nije definisao koji su to drugi oblici upravnih aktivnosti, već ostavlja mogućnost da se propišu posebnim zakonima, ali određuje pravo na podnošenje prigovora i obavezu nadležnog organa da odluči o tom prigovoru. O prigovoru se uvijek odlučuje rješenjem ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Prigovor mora sadržati osnovne podatke neophodne za postupanje po njemu. Tako zakon određuje da se na oblik, sadržinu i podnošenje prigovora shodno primijenjuju odredbe zakona koje se odnose na žalbu. Prigovor se predaje kao i druge vrste podnesaka (može se predati neposredno nadležnom organu, poštom, elektronskim putem i usmeno na zapisnik). O prigovoru se odlučuje rješenjem, u roku od 15 dana od dana izjavljivanja prigovora. Ovo rješenje ima sastavne djelove kao rješenje kojim se odlučuje u upravnoj stvari.



1.15 PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA

Zakon o opštem upravnom postupku ne koristi termin vanredna pravna sredstva, koji upotrebljavaju neki drugi postupci, već pod naročitim slučajevima poništavanja i ukidanja rješenja, podrazumijeva:

1. mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom;
2. obavezno poništavanje rješenja;
3. poništavanje i ukidanja nezakonitog rješenja;
4. ukidanje zakonitog rješenja.

1.15.1 MIJENJANJE I PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM

Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom je pravno sredstvo za ubrzanje postupka u ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa građana u slučajevima kada je protiv nekog rješenja već pokrenut upravni spor. Naime, ovo pravno sredstvo omogućava samokontrolu zakonitosti i objektivnosti u rješavanju upravne stvari. Njegovo korišćenje doprinosi ekonomičnijem i efikasnijem rješavanju upravne stvari.

Inicijativa i nadležnost za primjenu ovog instituta je u rukama organa koji je donio akt protiv kojeg je pokrenut upravni spor. To može biti drugostepeni organ ili prvostepeni organ protiv čijeg rješenja žalba nije dopuštena.

Naime, organ protiv čijeg rješenja je blagovremeno pokrenut upravni spor može do završetka spora, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje ako se time ne vrijeđa pravo protivne stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica.

Primjena ovog pravnog sredstva, koje zavisi samo od organa koji je donio konačno rješenje u upravnom postupku, i kao što je već rečeno, njegov cilj je samokontrola zakonitosti i objektivnosti u rješavanju, i ubrzanje postupka, kao i izbjegavanje nepotrebnih troškova.

1.15.2 OBAVEZNO PONIŠTAVANJE RJEŠENJA

Obavezno poništavanje rješenja predstavlja novo pravno sredstvo, kojim je izmijenjen raniji institut ništivosti rješenja. Zakon određuje osnov za poništavanje, nadležnost organa, rok do kojeg se može rješenje poništiti, kao i pravna sredstva koja stoje na raspolaganju u odnosu na novodonijeto rješenje.

Primjenom ovog instituta, rješenje se može poništiti samo ako sadrži neki od razloga navedenih zakonom. Poništavanjem rješenja poništavaju se sve prave posljedice koje je to rješenje proizvelo. Ono se može poništiti samo iz izričito propisanih zakonskih razloga.

Rješenje se poništava po predlogu stranke ili po službenoj dužnosti. Po službenoj dužnosti podrazumijeva obavezu nadležnog organa, čim sazna da rješenje sadrži

neku nezakonitost, koja predstavlja razlog za nezakonito poništavanje, da takvo rješenje poništi. Zakon je odredio da organ nadležan za poništavanje rješenja može biti kako organ koji je donio to rješenje, tako i drugostepeni organ, a može ga poništiti i organ koji vrši službeni nadzor. Rok za poništavanje ovoga rješenja iznosi 10 godina od dana izvršnosti rješenja, predstavlja prekluzivni rok, i samo u okviru ovog roka se može poništiti rješenje.

Osnovi za primjenu ovog instituta su precizirani zakonom i određeno je da će se obavezno poništiti rješenje u sljedećim slučajevima ako:

- je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopšte ne može rješavati u upravnom postupku;
- izvršenje nije pravno ili stvarno moguće;
- bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati neko krivično djelo, kažnjivo po krivičnom zakonu;
- ga je donio organ bez prethodnog zahtjeva stranke, a na to stranka nije naknadno, izričito ili prećutno, pristala;
- je stranka postigla povoljno rješenje u suprotnosti sa načelom dužnosti da govori istinu;
- je donijeto kao posljedica prinude, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje;
- je rješenje donio nenadležni javnopravni organ ili jedan javnopravni organ bez saglasnosti, potvrde ili odobrenja drugog javnopravnog organa;
- je u istoj upravnoj stvari već donijeto pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena;
- se rješenje zasniva na presudi donijetoj u sudskom postupku koja je pravosnažno ukinuta;
- sadrži nepravilnost koja je zakonom propisana kao razlog za obavezno poništavanje rješenja.

Zakon je odredio i koja pravna sredstva se mogu koristiti protiv ovog rješenja. Tako, ako je ovo rješenje donio prvostepeni organ protiv njega se može izjaviti žalba, a ako ga je donio drugostepeni organ, odnosno organ koji vrši nadzor u upravnom postupku, protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

1.15.3 PONIŠTAVANJE I UKIDANJE NEZAKONITOG RJEŠENJA

Zakon o upravnom postupku, propisuje da će se rješenje poništiti ili ukinuti, u cjelosti ili djelimično, u roku od tri godine od dana izvršnosti rješenja. Rok od tri godine je prekluzivan što znači istekom ovog roka od dana izvršnosti rješenja, ono se po ovom pravnom osnovu ne može poništiti.

Zakon određuje tri razloga za poništavanja, odnosno ukidanja rješenja, i to:

Prvo – kada je rješenje donijeto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako je donijeto kao posljedica krivičnog djela. U ovom slučaju donošenju rješenja prethodi krivično djelo;

Drugo – kada je donijeto rješenje povoljno za stranku na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je ovlašćeno službeno lice bilo dovedeno u zabludu. U ovom slu-

čaju potrebno je da su kumulativno ispunjeni sljedeći uslovi: da je donijeto rješenje povoljno za stranku; da je stranka dala neistinite navode sa namjerom dovodenja u zabludu ovlašćenog službenog lica i da je da je rješenje donijeto na osnovu neistinitih navoda stranke.

Treći razlog je ukoliko je stav iz odluke Evropskog suda za ljudska prava u istovjetnoj stvari koja je bila donijeta do pravosnažnosti rješenja, mogao biti od uticaja na zakonitost rješenja.

U slučaju očigledne povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti, u zavisnosti od prirode upravne stvari i posljedica koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja, u roku od jedne godine od dana izvršnosti rješenja.

U upravnim stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima rješenje se može ukinuti samo po pristanku stranaka koje imaju pravni interes.

Rješenje može poništiti ili ukinuti:

- javnopravni organ koji ga je donio, a to znači prvostepeni organ kada je rješenje tog organa steklo izvršnost;
- drugostepeni organi u slučaju kad je rješenje donio prvostepeni organ;
- rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravni organ koji vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje ako nema drugostepenog organa.

Ovo rješenje može se donijeti, po službenoj dužnosti, na predlog stranke ili drugog javnopravnog organa. U slučaju da je predlog za poništavanje ili ukidanje nezakonitog rješenja podnijela stranka ili drugi javnopravni organ, a organ ne prihvati predlog, dužan je da o tome obavijesti podnosioca predloga.

1.15.4 UKIDANJE ZAKONITOG RJEŠENJA

Ukidanje zakonitog rješenja predstavlja pravno sredstvo koje se koristi protiv rješenja u čijem postupku donošenja nije povrijeđen zakon i u kojim je stranka stekla neko pravo, ali je zbog nastupanja nekih okolnosti, zakon predvidio mogućnost njegovog ukidanja. Ovo rješenje može se ukinuti u cjelosti ili djelimično. Da li će se ukinuti u cjelosti ili djelimično zavisi od dispozitiva rješenja. Naime, ako je dispozitiv određen tako da se pojedini njegovi djelovi mogu izdvojiti na način da predstavljaju samostalnu cjelinu, a nijesu obuhvaćeni razlogom za ukidanje, rješenje će se ukinuti djelimično. U ostalim slučajevima ukida se cijelo rješenje.

Zakon je odredio da se zakonito rješenje može ukinuti ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, kao i javnu bezbjednost, a ta se opasnost ne bi mogla otkloniti na drugi način. Cilj ukidanja rješenja iz ovog razloga predstavlja zaštitu javnog interesa koji se preduzima zbog nastupanja nepredvidljivih okolnosti, koje nisu bile prisutne u vrijeme donošenja rješenja, i koje se nijesu mogle previdjeti.

Kao drugi razlog za ukidanje rješenja, zakon predviđa da se zakonito rješenje može ukinuti i u situaciji kada je rješenje uslovljeno obavezom koju stranka nije ispunila u roku.

Ovo rješenje ukida, javnopravni organ koji je donio to rješenje po službenoj dužnosti ili na predlog drugog organa.

Zakon nije propisao rok do kojeg se zakonito rješenje može ukinuti, što znači bez obzira na rok.

Pravne posljedice poništavanja i ukidanja rješenja

Rješenje kojim se poništava ranije donijeto rješenje djeluje retroaktivno, jer se njim poništavaju i pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo.

Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja. Što znači da ovo rješenje proizvodi pravno dejstvo ubuduće.

Stranka koja trpi stvarnu štetu usljed ukidanja rješenja, ako je potrebno ukinuti rješenje radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, kao i javnu bezbjednost, a ta se opasnost ne bi mogla otkloniti na drugi način ima pravo na naknadu pretrpljene štete, osim naknade za izgublenu dobit. O zahtjevu za naknadu pretrpljene štete odlučuje u parničnom postupku nadležni sud.



1.16 IZVRŠENJE RJEŠENJA

Izvršenje rješenja u upravnom postupku predstavlja kraj postupka, jer se tek izvršenjem rješenja ostvaruju pravne posljedice rješenja. Izvršava se samo dispozitiv rješenja, jer se njim rješava o stvari koja je bila predmet upravnog postupka. Da bi se to moglo ostvariti dispozitiv rješenja mora biti sažet, jasan i određen.

Izvršenje rješenja u skladu sa odredbama zakona sprovodi se radi ostvarenja novčanih i nenovčanih obaveza.

1.16.1 IZVRŠNOST RJEŠENJA

Rješenje se izvršava kada postane izvršno. Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

1. istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena;
2. dostavljanjem stranci ako žalba nije dozvoljena;
3. dostavljanjem stranci ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja;
4. dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbija i
5. danom odricanja stranke od prava na žalbu.

Drugostepeno rješenje kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje postaje izvršno kad se dostavi stranci.

Ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom toga roka, a ako taj rok nije određen u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Rješenjem ostavljeni rokovi za izvršenje odnosno propisani rok od 15 dana počinje da teče od momenta kada rješenje postane izvršno.

Ako žalba odlaže izvršenje rješenja, a rješenje se odnosi na dvije stranke ili više stranaka koje u postupku učestvuju sa istovjetnim zahtjevima, žalba makar i jedne stranke sprečava izvršnost rješenja.

Izvršenje se može sprovesti i na osnovu poravnanja, ali samo protiv lica koje je učestvovalo u poravnanju i kojem su tim poravnanjem određene obaveze.

Kada postoji mogućnost da se izvršenje sprovede na više načina i primjenom raznih sredstava, izvršenje će se sprovesti na onaj način i primjenom onih sredstava koji dovode do cilja, a koji su za izvršenika najblaži (načelo srazmjernosti).

Izvršenje se sprovodi protiv lica koje je obavezno da ispuni neku obavezu (izvršnik).

Sprovodi se po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke. Po službenoj dužnosti izvršenje se sprovodi kada to nalaže javni interes, a izvršenje koje je u interesu stranke sprovodi se po predlogu stranke (tražilac izvršenja).

1.16.2 PREDMET IZVRŠENJA

Rješenjem u upravnom postupku odlučuje se o nekom pravu ili obavezi stranke. Ta obaveza može biti novčana ili nenovčana. Obaveza stranke može biti određena u

novčanom davanju. Recimo, plaćanje poreza, carina, komunalnih i drugih naknada; vršenje neke radnje (iseljenje, uklanjanju bespravno podignutog objekta i sl.); uzdržavanje od vršenja neke radnje (zabrana obavljanja djelatnosti, zabrana upravljanja motornim vozilom i sl.); trpljenje, odnosno dopuštanje neke radnje (promjena granica građevinskog zemljišta); predaja stvari (oduzetog oružja, neispravnih namjernica radi uništenja i sl.).

Zakon o upravnom postupku poznaje izvršenje radi ispunjenja novčanih i nenovčanih obaveza.

Ako se izvršenje rješenja, radi ispunjenja novčanih obaveza, sprovodi na nekretninama, akcijama i udjelima članova u privrednom društvu to izvršenje se sprovodi u skladu sa Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju.

Zakonom o inspekcijskom nadzoru, kojim je takođe kodifikovana zakonska materija za postupanje inspekcijskih službi, detaljno je regulisano izvršenje rješenja inspektora, koje Zakon o upravnom postupku i ne pominje.

Organi uprave obavezni su i da izvršavaju presude Upravnog suda koje glase na obaveze države kao i presude toga suda kojim se u nekim slučajevima zamjenjuju upravni akti.

Osim toga Vlada ima obavezu da obezbjeđuje izvršenje odluka Ustavnog suda što čini preko organa uprave.

Zakon određuje i **organe za sprovođenje izvršenja**. Tako administrativno izvršenje, izuzev novčanih obaveza, sprovodi organ koji je stvar rješavao u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije određeno.

Ako je propisano da izvršenje ne može sprovesti organ koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepenu, a posebnim propisom nije određen koji je organ za to ovlašćen, izvršenje sprovodi nadležni državni organ na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno boravište ili sjedište izvršenika ako zakonom nije drukčije određeno.

Uprava policije dužna je da organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, na njegov zahtjev pruži pomoć u sprovođenju izvršenja.

1.16.3 POKRETANJE POSTUPKA IZVRŠENJA

Upravno izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ili na predlog stranke. Upravno izvršenje po službenoj dužnosti sprovodi se kad to nalaže javni interes, a izvršenje koje je u interesu stranke, na predlog tražioca izvršenja, tj. stranke.

Ako je rješenje koje bi trebalo izvršiti steklo svojstvo izvršnosti, ne može se pristupiti njegovom izvršenju prije nego se sprovede još jedna radnja. Naime, organ nadležan za sprovođenje upravnog izvršenja donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, rješenje o dozvoli izvršenja. Njime se navodi da je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuje vrijeme, mjesto i način izvršenja. Protiv njega dopuštena je posebna žalba, koja se može odnositi samo na vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Ako treba izvršiti rješenje kojim su naređene hitne mjere, u tom slučaju ne treba donositi posebno rješenje o dozvoli izvršenja jer su u rješenju kojem su određene hitne mjere već predviđeni način, rok i sredstva izvršenja.

Javnopravni organ nadležan za sprovođenje izvršenja, po službenoj dužnosti ili

po predlogu tražioca izvršenja, donosi rješenje o izvršenju u kojem se navodi kad je rješenje koje se izvršava postalo izvršno, vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Rješenjem o izvršenju može se odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili odrediti da se obaveza izvrši odmah.

Rješenje o izvršenju dostavlja se izvršeniku i tražiocu izvršenja, ako je donijeto na njegov predlog, ličnim ili posrednim dostavljanjem.

U slučajevima kada izvršenje ne sprovodi organ koji je rješavao u prvom stepenu, tražilac izvršenja podnosi predlog za dozvolu izvršenja organu koji je donio to rješenje. Taj organ, ako je rješenje postalo izvršno, na rješenje stavlja potvrdu izvršnosti i dostavlja ga radi izvršenja organu nadležnom za izvršenje. Organ nadležan za izvršenje donosi rješenje o dozvoli izvršenja.

Ako po službenoj dužnosti treba sprovesti izvršenje rješenja organa koji nije ovlašten za izvršenje, taj organ se radi izvršenja obraća predlogom za dozvolu izvršenja organu nadležnom za izvršenje nakon što je rješenje već snadbjeveno potvrdom izvršnosti.

Ako izvršenje sprovodi organ koji je donio rješenje koje se izvršava, izvršenje se sprovodi na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i rješenja o dozvoli izvršenja, a ako ga sprovodi drugi organ onda se izvršenje sprovodi na osnovu rješenja na kome je stavljena potvrda izvršnosti i rješenja o dozvoli izvršenja.

U postupku izvršenja može se izjaviti žalba koja se odnosi na izvršenje, ali se njome ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava. Žalba koja ne odlaže izvršenje rješenja izjavljuje se nadležnom organu saglasno odredbama kojim se regulišu pitanja žalbe na rješenje.

Već započeto izvršenje će se obustaviti po službenoj dužnosti i sprovedene radnje poništiti ako se utvrdi da je obaveza u cjelosti izvršena, da izvršenje nije uopšte bilo dopušteno, da je bilo sprovedeno prema licu koje nije bilo u obavezi, ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva, odnosno ako je izvršna isprava poništena ili ukinuta.

U određenim slučajevima izvršenje se može i odložiti.

Na predlog stranke, a radi izbjegavanja nepopravljive štete, nadležni organ može odložiti izvršenje, i ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja do donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari. Izvršenje rješenja može se odložiti samo ako zakonom nije drugačije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.

Ako je izvršenik po rješenju koje se izvršava dužan da nešto dopusti ili trpi, pa postupa protivno toj obavezi ili ako je predmet obaveze izvršenikova radnja koju ne može umjesto njega izvršiti drugo lice (nezamjenjiva radnja), organ koji sprovodi izvršenje zaprijetiće izvršeniku novčanom kaznom, ako svoju obavezu ne ispuni u ostavljenom roku. U slučaju da izvršenik u toku toga roka preduzme neku radnju protivno svojoj obavezi iz rješenja ili ako ostavljeni rok bezuspješno protekne, nadležni javnopravni organ koji sprovodi izvršenje prinudiće izvršenika da ispuni svoju obavezu izricanjem novčane kazne. Novčana kazna izriče se rješenjem.

Novčana kazna, koja se izriče kao prinudna mjera, kada se prvi put izriče, ne može biti za pravno lice manja od 500€ ni veća od 5000€, a za fizičko lice manja od 50€ niti veća od 500€. Novčane kazne izvršava organ uprave nadležan za poslove javnih prihoda, a sredstva od ovih kazni naplaćuju se u korist budžeta.

Ukoliko se izvršenje nenovčane obaveze uopšte ili blagovremeno ne može sprovesti preko drugih lica ili izricanjem prinudnih mjera (novčana kazna), izvršenje se, prema prirodi obaveze, može sprovesti i **neposrednom prinudom**, ako propisom nije drukčije određeno.

1.16.4 REIZVRŠENJE

Ako je nakon sprovedenog izvršenja došlo do poništenja ili izmjene izvršnog naslova, izvršenik ima pravo da zahtijeva da mu se vrati ono što mu je oduzeto, odnosno da se stvar vrati u stanje koje proizilazi iz novog rješenja. O tome rješava organ koji je donio rješenje o izvršenju. Po stanovištu sudske prakse, reizvršenje se ne može dozvoliti na osnovu rješenja kojim je ranije rješenje koje je prinudno izvršeno samo poništeno i predmet vraćen na ponovno rješavanje, jer je takav zahtjev preuranjen. Reizvršenju ima mjesta kada se poslije poništaja rješenja koje je bilo izvršeno u upravnoj stvari donese drugačije konačno rješenje.

1.16.5 OBEZBJEĐENJE IZVRŠENJA

U cilju obezbjeđenja izvršenja obaveze ako postoji ili je bar učinjena vjerovatnom obaveza stranke, a postoji opasnost da će obavezu stranka na drugi način osujetiti ili znatno otežati izvršenje obaveze. Organ nadležan za donošenje rješenja, može prije donošenja rješenja donijeti **privremeno rješenje** radi obezbjeđenja, kojom se utvrđuje određena obaveza stranci.

Naime, radi obezbjeđenja izvršenja mogu se na predlog stranke, odnosno po službenoj dužnosti obaviti određene radnje izvršenja i prije nego što je rješenje postalo izvršno, ako bi kasnije izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano.

U slučaju izvršenja obaveza koje se mogu prinudno izvršiti samo na predlog stranke, tražilac izvršenja mora opasnost od sprečavanja ili otežavanja ispunjenja učiniti vjerovatnim, a javnopravni organ može usloviti preduzimanje radnji izvršenja polaganjem određenog novčanog iznosa za štetu koja bi mogla nastati za protivnu stranku u slučaju da zahtjev tražioca izvršenja ne bude usvojen izvršnim rješenjem o upravnoj stvari.

Izvršenje radi obezbjeđenja može se dozvoliti i kad je obaveza izvršenika utvrđena ili je tražilac izvršenja učinio vjerovatnom, ako postoji opasnost da će izvršenik raspolaganjem imovinom, dogovorom sa trećim licima ili na drugi način spriječiti ili znatno otežati izvršenje obaveze.

U ovim slučajevima donosi se privremeno rješenje.

Kad je izvršnim rješenjem o upravnoj stvari utvrđeno da ne postoji obaveza stranke koja je utvrđena privremenim rješenjem ili je na drugi način utvrđeno da je zahtjev za donošenje privremenog rješenja bio neosnovan, tražilac izvršenja u korist koga je privremeno rješenje donijeto, nadoknadiće protivnoj stranci štetu koja joj je prouzrokovana izvršenjem privremenog rješenja.

O naknadi štete rješava javnopravni organ koji je donio privremeno rješenje. Ako je očigledno da je privremeno rješenje donijeto zloupotrebom prava od strane tražioca izvršenja, tražilac izvršenja će se novčano kazniti u iznosu prosječne godišnje bruto

zarade ostvarene u Crnoj Gori u prethodnoj godini, prema podacima organa uprave nadležnog za poslove statistike. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odlaže izvršenje rješenja.

UPRAVNI SPOR



.....



2.1 POJAM I VIDOVI UPRAVNOG SPORA

Prema Zakonu o upravnom sporu, u upravnom sporu se odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugih upravnih aktivnosti .

To je poseban sudski postupak koji se vodi pred specijalizovanim sudom, radi zaštite subjektivnih prava fizičkih i pravnih lica i radi zaštite zakonitosti. Njegov cilj je sudska kontrola zakonitosti upravnih akata koje donose državni organi kao i ustanove i druga pravna lica kada odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica, kao i kontrola zakonitosti drugih upravnih aktivnosti kojima se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese stranaka.

U upravnom sporu kada je u pitanju ispitivanje zakonitosti upravnih akata mogu se ispitivati kako akta kojima je povrijeđen zakon u smislu povrede subjektivnog prava i pravnog interesa pojedinca ili pravnog lica tako i onih kojima je povrijeđena objektivna zakonitost u smislu da je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist pojedinca i pravnog lica, a na štetu javnog interesa. Iz činjenice da se jednim nezakonitim aktom nanosi šteta fizičkom ili pravnom licu proizilazi da se tim aktom, s jedne strane vrijeđa objektivni pravni poredak, a s druge strane subjektivna prava građana priznata zakonom. Stoga nastaje potreba da se otkloni povreda zakona izvršena pojedinačnim aktom, što se čini u upravnom sporu.

S obzirom na ovlašćenja koja sud ima pri rješavanju upravnih sporova pravi se razlika između sporova o zakonitosti upravnih akata (ponišťaju) i drugih upravnih aktivnosti i sporova pune jurisdikcije.

Osnovni vid upravnog spora je **spor o poništenju (zakonitosti)** upravnog akta. U ovom slučaju sud je ovlašćen da ispituje zakonitost akta, odnosno da li je u konkretnom slučaju zakon, odnosno drugi propis, pravilno primijenjen kako sa materijalne tako i formalnopravne strane i ako utvrdi njegovu nezakonitost, da taj akt poništi. Međutim, upravna stvar, na taj način, nije definitivno riješena pa stranka na osnovu takve odluke suda ne može neposredno da ostvaruje svoja prava, već to čini na osnovu upravnog i drugog akta.

Spor **pune jurisdikcije** („punog suđenja”) – je spor u kome sud raspravlja meritorno sam pravni odnos i odluka suda zamjenjuje upravni akt. U tom postupku rješava se i o činjeničnim i o pravnim pitanjima i sud može poništiti osporeni akt i zamijeniti ga svojom odlukom, kojom rješava upravnu stvar. U nekim slučajevima građani i pravna lica mogu ostvarivati neposredno svoja prava i pravne interese na osnovu presude donesene u ovom sporu. U upravnom sporu u kojem se odlučuje o zakonitosti upravnog akta, odnosno druge upravne aktivnosti, sud odlučuje samo o njihovoj zakonitosti. Međutim, u sporu pune jurisdikcije sud presudom rješava o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka u postupku, donoseći definitivnu odluku u konkretnoj upravnoj stvari. U ovom slučaju sud poništava upravni akt protiv koga se vodi upravni spor. Zakon je utvrdio obavezu suda da kada je već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan da sam riješi upravnu stvar kada priroda upravne stvari to dozvoljava.

2.1.1 OSTALE VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

Prema Zakonu o upravnom sporu stranka može pokrenuti upravni spor i ako u propisanom roku organ ne donese upravni akt. To može biti kada javnopravni organ nije odlučio po zahtjevu stranke ili kada nije odlučio po izjavljenoj žalbi na prvostepeno rješenje, u sporu zbog „ćutanja uprave“. Na ovaj način se, putem upravnog spora, omogućava zaštita stranaka zbog neažurnog rada javnopravnih organa.

Zakon o upravnom sporu je kratak – sumaran zakon i nije uredio sva pitanja vezana za upravni spor, a koja su bila neophodna. Zbog toga je istim zakonom određeno da će se na pitanja koja tim zakonom nijesu uređena shodno primjenjivati odredbe zakona kojim je uređen parnični postupak.



2.2 PREDMET UPRAVNOG SPORA

Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta i druge upravne aktivnosti.

Za razliku od ranijeg zakona, po kojem se upravni spor mogao voditi samo protiv upravnog akta i drugog pojedinačnog akta kada je to određeno zakonom, novim Zakonom o upravnom sporu proširen je predmet ocjene u upravnom sporu i na druge upravne aktivnosti, jer i one uživaju sudsku zaštitu. Time je znatno proširena zaštita prava, sloboda i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica. Dakle, predmet upravnog spora su, ocjena zakonitosti upravnog akta i druge upravne aktivnosti kojim se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano.

U tom smislu, predmet upravnog spora su:

- Upravni akti javnopravnih organa protiv kojih nije dozvoljena ili je iscrpljena žalba, a kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke;
- Druge upravne aktivnosti – zaključivanje upravnih ugovora, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima (izdavanje uvjerenja i drugih isprava kojima se utvrđuje obaveza ili pravni interes fizičkog lica).

Upravni akt, prema definiciji određenoj Zakonom o upravnom postupku, je akt kojim javnopravni organ odlučuje o pravu obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.

Prema ovoj zakonskoj definicije osnovne karakteristike upravnog akta su: da je donosilac ovog akta nadležni javnopravni organ, to mogu biti državni organi, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove, kao i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (kao što su: agencije, zavodi, direkcije i dr.). Upravni akt uvijek ima rješavajući karakter, jer njim javnopravni organ odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja, provedenog postupka, primjenjujući odgovarajuće materijalne propise na konkretnu stvar. Ovaj akt je uvijek jednostrana odluka nadležnog javnopravnog organa kojim se usvaja, odbija zahtjev stranke ili joj se nameće obaveza. Upravni akt je uvijek usmjeren prema konkretnoj stranci, jer se njim rješava upravna stvar u odnosu na konkretno pravno ili fizičko lice. To znači da je upravni akt pojedinačan akt koji treba razlikovati od opšteg akta, koji se odnosi na neodređen broj lica (zakoni, uredbe, pravilnici i slično). Upravni akt je individualni akt i kada se odnosi na veći broj lica ako se zna na koga se odnosi, odnosno ako su ta lica određiva.

Pored upravnog akta predmet upravnog spora može biti i tzv. „ćutanje uprave”. Pod određenim uslovima utvrđenim zakonom upravni spor se može pokrenuti i kad nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio ili nije donio u roku odgovarajući upravni akt.

Predmet upravnog spora može biti i ocjena zakonitosti upravne aktivnosti. Sud,

u ovom slučaju, daje odgovor stranci koja je u upravnom sporu podnijela tužbu, da li je konkretnom upravnom aktivnošću na štetu te stranke povrijeđen zakon. Kad sud odbije tužbu, tada je odgovor suda da je ta upravna aktivnost zakonita i to kako sa stanovišta forme (primjene pravila postupka) tako i sa stanovišta materijalne suštine koja znači da prava i pravni interesi stranke nijesu povrijeđeni. U suprotnom sud uvažava tužbu i poništava osporenu upravnu aktivnost. Naime, zakonitost odlučivanja sastoji se u tome da se pravilno primijeni materijalno pravo kada se odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkog i pravnog lica u postupku sprovedenom u svemu u skladu sa propisima procesnog prava. Međutim, ovdje možemo konstatovati, i kada su u pitanju upravne aktivnosti da se upravni spor pokreće protiv rješenja donijetog povodom prigovora na upravne aktivnosti (zaštita korisnika usluga od opšteg interesa i druge upravne aktivnosti) kao i protiv rješenja kojim se raskida, odnosno poništava upravni ugovor. Naime, po izjavljenom prigovoru na upravne aktivnosti nadležni javnopravi organ će donijeti rješenje protiv kojeg će se moći pokrenuti upravni spor. Isti slučaj je i kod odlučivanja po prigovoru na ostale upravne aktivnosti. Posebno valja istaći, da kada je u pitanju upravni ugovor koji zakon definiše kao upravnu aktivnost, da protiv rješenja o poništavanju upravnog ugovora, rješenja o jednostranom raskidu upravnog ugovora, se može pokrenuti upravni spor.



2.3 NADLEŽNOST SUDA I ODLUKE

Upravno sudska zaštita po Zakonu o upravnom sporu obezbijedena je pred Upravnim sudom Crne Gore, kao specijalizovanim sudom i Vrhovnim sudom Crne Gore.

Upravni sud je specijalizovani sud koji ima nadležnost na čitavoj teritoriji Crne Gore. Zakonom o sudovima određeno je da je nadležan da odlučuje u upravnom sporu. Zakonom o upravnom sporu propisano je da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i o zakonitosti druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kad je to zakonom propisano. Upravni sud može odlučivati o zahtjevu za ponavljanje postupka, ako je podniet zahtjev za ispitivanje njegove odluke.

Upravni spor pokreće se tužbom. O tužbi sud odlučuje u vijeću od troje sudija. Vijećanje i glasanje vrši se bez prisustva stranaka. Odluka se može donijeti jednoglasno ili većinom glasova vijeća. Na sjednici vijeća prvo glasa sudija izvjestilac, zatim članovi vijeća i na kraju predsjednik vijeća. Odluka je donijeta ako je za nju glasala većina vijeća. Međutim, novi Zakon o upravnom sporu predviđa i određene situacije u kojima odlučuje sudija pojedinac. Pa je tako propisano da će kod odbijanja tužbe iz procesnih razloga odlučivati sudija pojedinac, i to u sljedećim slučajevima:

1. ako tužilac u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke u tužbi, a nedostaci su takvi da sprečavaju rad suda po tužbi, sud odbija tužbu kao neurednu;
2. ako je tužba neblagovremena ili je podnijeta prije vremena;
3. ako je očigledno da se upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću koja se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov pravni interes;
4. ako protiv upravnog akta ili druge upravne aktivnosti koja se tužbom osporava nije uopšte ili nije blagovremeno izjavljen pravni lijek koji je u skladu sa zakonom mogao biti izjavljen;
5. ako već postoji pravnosnažna sudska odluka donijeta u istoj stvari;
6. ako je poslije podnošenja tužbe osporeni akt poništen po tužbi druge stranke.

Takođe, sudija pojedinac će odlučivati i u slučajevima donošenja rješenja o prekidu postupka kod postupka po uzorku i donošenja odluke po pravosnažnosti presude u predmetu po uzorku.

Vijeće će odbiti tužbu iz porocasnih razloga ako utvrdi da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt, odnosno akt o upravnoj aktivnosti u smislu zakona kojim se uređuje upravni postupak.

Vrhovni sud Crne Gore odlučuje po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke u vijeću od troje sudija, kao i po zahtjevu za ponavljanje postupka, kada je to zakonom određeno. Vrhovni sud po pravilu rješava na nejavnoj sjednici. To znači da može održati usmenu raspravu kada ocijeni da je to potrebno s tim što nema zakonsku obavezu održavanja usmene rasprave.

Sudovi, drugi državni organi, organi lokalne samouprave i ustanove i druga pravna lica sa javnim ovlašćenjima dužni su da pruže pravnu pomoć na zahtjev suda koji postupa u upravnom sporu.



2.4 POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

Upravni spor može se pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu. On se takođe može pokrenuti i protiv prvostepenog upravnog akta protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom ili drugom postupku, kao i protiv druge upravne aktivnosti – odnosno protiv rješenja o poništavanju ili raskidanju upravnog ugovora, kao i protiv rješenja donijetog po prigovoru korisnika usluga od opšteg interesa koji smatra da su pružanjem tih usluga povrijeđana njegova prava ili pravni interesi. Isti slučaj je i kod donošenja rješenja povodom prigovora na preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima (izdavanje uvjerenja i drugih isprava kojima se utvrđuje obaveza ili pravni interes fizičkog lica).

Pored toga, upravni spor se može pokrenuti i kada nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni akt, ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke, pod uslovima određenim zakonom.

Zakon o upravnom sporu, saglasno principu negativne enumeracije, određuje **protiv kojih akata se ne može voditi upravni spor.**

To su akti:

1. donijeti u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbijedena van upravnog spora;
2. donijeti u stvarima o kojima neposredno, na osnovu ustavnih ovlašćenja, odlučuje Skupština Crne Gore i predsjednik Crne Gore.

Prvom odredbom isključeno je vođenje upravnog spora kada je u nekom drugom sudskom postupku obezbijedena sudska zaštita da ne bi dolazilo do paralelizma sudskih nadležnosti povodom iste stvari.

Prema drugoj zabrani isključeno je vođenje upravnog spora u slučajevima kada Skupština i Predsjednik Crne Gore odlučuju neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja. U ostalim slučajevima koji su brojni, ovi organi ne odlučuju na osnovu ustavnih ovlašćenja, pa se protiv akata koji se donose u tim slučajevima može voditi upravni spor.



2.5 RAZLOZI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA

Prema Zakonu o upravnom sporu, upravni akt ili druga upravna aktivnost može se pobijati:

1. zbog povrede pravila postupka;
2. pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
3. zbog pogrešne primjene materijalnog prava;

Razlozi, odnosno osnovi za vođenje upravnog spora iz ove odredbe su veoma široki i neodređeni. Povrede pravila postupka mogu biti različite i one nemaju isti značaj i težinu sa aspekta zakonitosti, jer neke mogu, a druge ne moraju, uticati na zakonitost. Prethodni zakon o upravnom postupku nabrajao je povrede pravila postupka pri čemu je određivao koje su bitne povrede pravila upravnog postupka, koje su bile taksativno nabrojane i imale su apsolutno dejstvo-poništaj upravnog akta. Novi zakon ne sadrži konkretne odredbe o povredi pravila postupka, već samo propisuje da će drugostepeni organ odbiti žalbu kad utvrdi da je postupak pravilno sproveden.

Pogrešno utvrđeno činjenično stanje postoji kada organ na osnovu izvedenih dokaza izvede pogrešan zaključak, a nepotpuno utvrđeno činjenično stanje postoji kada javopravni organ ne izvede, odnosno ne pribavi sve potrebne dokaze za odlučivanje u konkretnoj upravnoj stvari. Modaliteti povrede materijalnog zakona mogu biti veoma različiti i odnose se na to da li je uopšte primijenjen propis, da li je pravilno primijenjen zakon ili drugi propis, odnosno njegova odredba, odnosno da li je propis pravilno protumačen.

Zakon određuje da nema nepravilne primjene propisa ako je nadležni organ rješavao po slobodnoj ocjeni, na osnovu i u granicama ovlašćenja koje mu je dato propisima i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato.



2.6 STRANKE U UPRAVNOM SPORU

Stranke u upravnom sporu su:

1. tužilac;
2. tuženi;
3. zainteresovano lice (ako ga ima).

2.6.1 TUŽILAC

Stranka koja pokreće upravni spor je tužilac. Tužilac može biti fizičko ili pravno lice koje smatra da mu je upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Ta prava mogu biti iz svih oblasti života.

Tužilac u upravnom sporu može biti i državni organ, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješavalo upravnim aktom ili su bili predmet druge upravne aktivnosti.

2.6.2 TUŽENI

Tuženi u upravnom sporu je javnopravni organ koji je donio upravni akt koji se tužbom osporava ili je preduzeo upravnu aktivnost kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica kada je to zakonom propisano. To mogu biti državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i ustanove kao i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja kada odlučuju u upravnom postupku u konkretnim upravnim stvarima. U takve subjekte spadaju: agencije, fondovi, posebne organizacije, privredna društva, komisije, instituti, zavodi, univerziteti, škole, zdravstvene ustanove, centri, savjeti, savezi, sve javne službe itd. koje takođe mogu zaključivati upravne ugovore ili pružati javne usluge, izdavati uvjerenja i javne isprave, tj. vršiti druge upravne aktivnosti – faktičke radnje. Uslov za njihovo postupanje po ZUP-u, a samim tim i za svojstvo tužioca u upravnom sporu je da neposredno primjenjujući propise odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa. Iz navedenog proizilazi da u krug javnopravnih organa koji mogu imati svojstvo tuženog u upravnom sporu, pored organa koji su taksativno navedeni kao organi koji su dužni da postupaju po ZUP-u, ovo svojstvo mogu imati i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja kada odlučuju u upravnom postupku.

2.6.3 ZAINTERESOVANO LICE

Pored tužioca i tuženog, položaj stranke u upravnom sporu ima i **zainteresovano lice**. To je lice kome bi se poništenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. U pitanju je tzv. „treće lice” koje ima pravni i drugi interes da upravni akt koji se osporava ostane na snazi. Zbog toga su

njegovi interesi suprotni interesima tužioca, pa se ono pojavljuje na strani tuženog organa. Za razliku od tužioca i tuženog koji moraju učestvovati u upravnom sporu, zainteresovano lice nije obavezan učesnik u sporu. Međutim, zainteresovano lice, iako nije tužilac ni tuženi, može u njemu učestvovati kao stranka. Zbog statusa stranke, Upravni sud je obavezan da zainteresovanom licu dostavi prepis tužbe (radi davanja odgovora), da ga pozove na usmenu raspravu, da mu dostavi sudsku odluku, protiv koje može upotrijebiti pravna sredstva i sl.

Tužilac u upravnom sporu može postupati lično ili preko punomoćnika kome mora u skladu sa posebnim propisima izdati pisano punomoćje. Maloljetnike i druga poslovno nesposobna lica zastupaju zakonski zastupnici određeni zakonom ili aktom nadležnog organa.

Državne organe, ustanove i druga pravna lica zastupaju u upravnom sporu zakonski zastupnici određeni zakonom i drugim propisima.



2.7 NAČIN POKRETANJA UPRAVNOG SPORA

Upravni spor se **pokreće tužbom**. Njeno osnovno dejstvo je pokretanje upravnog spora. Bez tužbe nema upravnog spora, jer se upravni spor ne može pokrenuti po službenoj dužnosti.

2.7.1 SADRŽINA TUŽBE

Sadržina tužbe, u bitnim elementima, određena je zakonom. Da bi sud po njoj mogao da postupa tužba treba da sadrži sljedeće podatke:

1. ime i prezime, zanimanje, mjesto i adresu stanovanja tužioca (ako je tužilac fizičko lice), naziv, sjedište i adresa tužioca (ako je tužilac pravno lice);
2. oznaku akta, odnosno upravne aktivnosti protiv koje je tužba upravljena;
3. zbog čega se tužba podnosi (razlozi);
4. u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje akta (tužbeni zahtjev);

Ako se tužbom traži povraćaj stvari ili naknada štete, mora se staviti i određeni zahtjev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete.

Uz tužbu se mora podnijeti original ili ovjereni prepis akta protiv koga se tužba podnosi, odnosno dokaz o upravnoj aktivnosti koja se osporava.

Takođe, uz tužbu se podnosi i po jedan prepis tužbe i priloga za tuženi organ i za svako zainteresovano lice ako takvih ima.

Rok za podnošenje tužbe je 20 dana od dana dostavljanja akta stranci. Taj rok važi i za organ odnosno lice koje je ovlašćeno za podnošene tužbe ako mu je akt dostavljen.

Tužba se predaje Upravnom sudu neposredno, poštom ili elektronskim putem. Dan predaje tužbe pošti preporučeno smatra se kao dan predaje sudu. Ako je tužba upućena elektronskim putem, smatra se da je predata sudu na dan i u vrijeme koji su naznačeni u potvrdi o prijemu dokumenta u elektronskom obliku u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava. Ako tužba nije predata Upravnom sudu, a tužba stigne tom sudu preko drugog organa poslije isteka roka za podnošenje tužbe, smatraće se da je na vrijeme podnijeta, ako se takvo podnošenje može pripisati neznanju ili očiglednoj omašci podnosioca.

Tužilac može odustati od tužbe sve do donošenja odluke Upravnog suda, u kom slučaju sud rješenjem **obustavlja** postupak.

2.7.2 ODLOŽNO DEJSTVO TUŽBE

Tužilac može, od javnopravnog organa koji je donio rješenje, tražiti odlaganje izvršenja tog akta do donošenja odluke Upravnog suda, odnosno donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari. Tužilac mora dokazati da takvo izvršenja može da mu nanese nepopravljivu štetu, da odlaganje izvršenja nije protivno javnom interesu, i da zakonom nije drugačije propisano. U ovom slučaju, javnopravni organ

koji je donio rješenje može odložiti izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja sve do donošenja pravosnažne odluke o upravnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.

Tužba u upravnom sporu nema odložno (suspenzivno) dejstvo kao što može imati žalba u upravnom postupku. Zbog toga se upravni akt ili drugi akt protiv kojih je tužba podnesena mogu izvršiti. Međutim zakon o upravnom sporu predviđa mogućnost odložnog dejstva tužbe. To je novi institut u upravnom sporu uveden ovim zakonom.

Tužilac može od suda zahtijevati odlaganje izvršenja upravnog akta ili druge upravne aktivnosti do donošenja sudske odluke, ako su ispunjeni određeni uslovi. Naime, da bi sud usvojio zahtjev za odlaganje izvršenja potrebno je da: tužilac traži od javnopravnog organa odlaganje izvršenje tog akta; da je njegov zahtjev odbijen, odnosno da javnopravni organ nije odložio izvršenje upravnog akta, odnosno druge upravne aktivnosti do donošenja sudske odluke i da prijeti opasnost od nastupanja nenadoknadive štete za tužioca, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela šteta koja bi se teško mogla nadoknaditi protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.

Postupak po zahtjevu za odlaganje je hitan tako da o njemu sud odlučuje, u roku od pet dana od dana njegovog podnošenja. O zahtjevu za odlaganje sud odlučuje rješenjem u vijeću od troje sudija.

Pokretanje upravnog spora može doći i u slučaju tzv. „**ćutanja uprave**” odnosno u slučaju kada donosilac upravnog akta nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo drugu upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke. Da bi se na taj način obezbijedila kontrola, predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora u ovim slučajevima, pod određenim zakonskim uslovima.

U navedenim slučajevima sud će, ako nađe da je tužba osnovana, uvažavanjem te tužbe obavezati organ da donese akt po tužbi.



2.8 PRETHODNI POSTUPAK – ISPITIVANJE TUŽBE

2.8.1 DODIJELA PREDMETA

Nakon prijema tužbe ona se zavodi u upisnik, pod određenim brojem, formira se predmet u pisarnici i dodjeljuje se sudiji.

Predmeti se dodjeljuju na rad sudijama metodom slučajne dodjele predmeta, nakon što se osnovni podaci o predmetu unesu u pravosudni--informativni sistem, na način koji se bliže uređuje Sudskim poslovnikom. Upravni sud u ovom prethodnom postupku utvrđuje da li tužba ispunjava formalne uslove, odnosno procesne pretpostavke za vođenje upravnog spora.

2.8.2 NEUREDNA TUŽBA

U prethodnom postupku, prije svega ispituje se urednost tužbe – da li je tužba potpuna i razumljiva. Ako nađe da je ona nerazumljiva ili nepotpuna, sudija poziva tužioca da u ostavljenom roku otkloni nedostatke u tužbi i ukazuje mu na posljedice nepostupanja. Ako tužilac u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke u tužbi, a oni su takvi da sprečavaju rad Upravnog suda, sud će rješenjem odbiti tužbu kao neurednu. Tužba se u ovim slučajevima ne može odbiti kao neuredna ako se tužilac ne pozove da otkloni nedostatke tužbe i ako mu nijesu predočene posljedice propuštanja tj. da će tužba biti odbijena kao neuredna, ukoliko u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke na koje mu je sud ukazao. Izuzetno od navedenog, ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, a umjesto stranke tužbu je podnio advokat, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, ili organ opštine nadležan za zaštitu imovinsko-pravnih interesa opštine, sud neće tražiti uređenje tužbe, već će odmah, nakon što utvrdi da je tužba neuredna, istu odbiti rješenjem kao neurednu. Rješenje o odbijanju tužbe kao neuredne donosi sudija pojedinac.

2.8.3 ODBIJANJE TUŽBE IZ PROCESNIH RAZLOGA

U ovoj fazi postupka sudija pojedinac će rješenjem odbiti tužbu, iz procesnih razloga, ne upuštajući se u ocjenu zakonitosti upravnog akta i u sljedećim slučajevima ako utvrdi:

1. da je tužba neblagovremena ili da je podnijeta prije vremena;
2. da je očigledno da se upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću koja se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovani interes;
3. da se protiv upravnog akta ili druge upravne aktivnosti koja se tužbom osporava, mogao izjaviti pravni lijek, pa nije uopšte ili nije blagovremeno izjavljen;
4. da već postoji pravosnažna sudska odluka donesena u upravnom ili drugom sporu o istoj stvari;

5. da je poslije podnošenja tužbe osporeni akt poništen po tužbi druge stranke.

Ukoliko utvrdi da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt, odnosno akt o upravnoj aktivnosti, sud će u vijeću od troje sudija i u ovom slučaju odbiti tužbu iz procesnih razloga.

Upravni sud može, iz ovih razloga, **odbiti tužbu** tokom cijelog postupka.

Ako upravni sud ne odbije tužbu, a nađe da osporeni upravni akt ili drugu upravna aktivnost sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta, može presudom **poništiti akt** ili drugu upravnu aktivnost bez dostavljanja tužbe na odgovor.



2.9 REDOVNI POSTUPAK

Osnovna karakteristika ove faze postupka je što se u njoj definitivno raspravlja tužbeni zahtjev tj. konačno rješava sporno pitanje. U ovoj fazi mogu se rješavati i neka pitanja prethodnog postupka o kojima nije riješeno u toj fazi.

Ukoliko nije donio neku od odluka o odbijanju tužbe iz procesnih razloga ili tužbu nije odbio kao neurednu, ili je pak poništio osporen akt bez dostavljanja tužbe na odgovor, jer je upravni akt, odnosno druga upravna aktivnost, sadrže takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti tog akta, Upravni sud će po jedan prepis tužbe sa priložima dostaviti na odgovor tuženom i zainteresovanim licima, ako ih ima. Rok za odgovor određuje sud, ali on ne može biti kraći od osam ni duži od 30 dana od dostavljanja prepisa tužbe i priloga tuženom.

U ostavljenom roku tuženi je dužan da sudu dostavi sve spise koji se odnose na predmet, kao i dokaz o uručenju osporenog akta.

Ukoliko tuženi zahtijeva održavanje usmene rasprave, takav zahtjev mora navesti u odgovoru na tužbu.

2.9.1 POSTUPAK PO UZORKU

Ako tuženi ne dostavi sve spise predmeta ili ako izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti stvar i bez spisa.

Zakon o upravnom sporu predviđa postupak po uzorku koji omogućava efikasnije rješavanje upravnog spora. Naime, ako je Upravnom sudu podnijeto više tužbi protiv akata u kojima se prava i obaveze odnose na isto ili slično činjenično stanje i isti pravni osnov, sud može, nakon prijema odgovora na tužbu, na osnovu jedne tužbe sprovesti postupak, a ostale postupke prekinuti do pravosnažne odluke u izabranom predmetu. Prije donošenja rješenja o prekidu postupka, Upravni sud mora omogućiti tužiocu da se u odgovoru na tužbu izjasni i o prekidu postupka. Protiv rješenja o prekidu postupka nije dozvoljena žalba.

Upravni sud će, poslije pravosnažnosti presude u izabranom predmetu, bez usmene rasprave, iako su je stranke zahtijevale, odlučiti o predmetima u kojima je prekinut postupak, ako oni nemaju bitne posebnosti činjenične i pravne prirode. U ovom slučaju po tužbi odlučuje sudija pojedinac.

2.9.2 OBUSTAVLJANJE POSTUPKA NAKON NAKNADNO DONIJETOG AKTA

Ako organ za vrijeme sudskog postupka **donese drugi akt** kojim se mijenja ili stavlja van snage akt protiv koga je upravni spor pokrenut, kao i ako u **slučaju tzv. „ćutanja uprave” donese akt**, taj će organ, pored tužioca, istovremeno izvijestiti i sud. U tom slučaju sud će pozvati tužioca da u roku od osam dana izjavi da li je naknadno donesenim aktom zadovoljan, ili ostaje pri tužbi i u kom obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na novi akt.

Ako tužilac izjavi da je naknadno donijetim aktom, odnosno drugom upravnom aktivnošću, zadovoljan ili se ne izjasni u ostavljenom roku, sud će donijeti rješenje o obustavljanju postupka. Ako tužilac izjavi da novim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.



2.10 ODLUČIVANJE U UPRAVNOM SPORU

U upravnim sporovima Upravni sud odlučuje na nejavnoj sjednici i na usmenoj raspravi.

Odluke se donose u vijeću sastavljenom od troje sudija osim u slučajevima kada se tužba odbija iz procesnih razloga, odlučivanja po uzorku i ukoliko tuženi o ostavljenom roku ne otkloni nedostatke u tužbi kada odlučuje sudija pojedinac.

2.10.1 ODLUČIVANJE SUDA NA NEJAVNOJ SJEDNICI

U najvećem broju slučajeva, sud odlučuje na nejavnoj sjednici. Ukoliko se, nakon pripremnog postupka, utvrdi da činjenično stanje nije sporno, i ako ni jedna od stranaka nije zahtijevala usmenu raspravu, sud može odlučiti po tužbi na nejavnoj sjednici. U postupku na nejavnoj sjednici, sud razmatra samo dokaze koji se nalaze u spisima predmeta.

Ako na nejavnoj sjednici sud nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu utvrđenih činjenica zbog toga što postoji protivrječnost u tim činjenicama, ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili ako nađe da su u postupku povrijeđena pravila postupka, koje su bile od uticaja na rješavanje stvari, osporeni akt poništiće presudom.

2.10.2 USMENA RASPRAVA

Upravni sud će obavezno sprovesti usmenu raspravu ako to stranka zahtijeva u tužbi ili odgovoru na tužbu.

Ako se održava usmena rasprava, predsjednik vijeća će odrediti vrijeme, datum i mjesto održavanja usmene rasprave i na raspravu pozvati stranke i zainteresovana lica, ako ih ima. Rasprava se može odložiti samo iz važnih razloga, o čemu odlučuje vijeće. Vrijeme trajanja rasprave zavisi od složenosti predmeta.

Raspravom rukovodi predsjednik vijeća. O raspravi se vodi zapisnik u koji se unose bitne činjenice i okolnosti, kao i dispozitiv odluke. Zapisnik potpisuju predsjednik vijeća i zapisničar.

Izostanak stranke sa usmene rasprave ne zadržava rad suda. Zbog izostanka stranke ne može se smatrati da je stranka odustala od svog zahtjeva. U slučaju izostanka stranke, njeni podnesci će se pročitati. Ako na raspravu ne dođe ni jedna od stranaka, a rasprava se ne odloži, Upravni sud će raspraviti spor i bez prisustva stranaka. U upravnim sporu nema mirovanja postupka.

Na raspravi prvi dobija riječ član vijeća koji je izvjestilac. On izlaže stanje stvari u spisima ne iznoseći svoje mišljenje. Poslije toga daje se riječ tužiocu da obrazloži tužbu, pa zastupniku tuženog i zainteresovanim licima. Sudije mogu postavljati pitanja strankama u toku rasprave.

Predsjednik vijeća rukovodi glavnom raspravom, vodi računa da se rasprava

vodi u pravom smijeru i na pravilan način. Tokom rasprave brine o održavanju reda u sudnici, o dostojanstvu suda. Zbog nepoštovanja suda ili vrijeđanja stranaka ili drugih učesnika u postupku, sud može stranku ili njenog punomoćnika opomenuti. Ako opomena bude bezuspješna, sudija će opomenuto lice udaljiti iz sudnice ili kazniti novčanom kaznom do 1.000 eura, a može ga i udaljiti i kazniti novčanom kaznom.

Zakon o upravnom sporu propisuje, da će se na pitanja postupka u upravnom sporu, koja nijesu propisana tim zakonom, shodno primjenjivati Zakon o parničnom postupku.



2.11 RAZLOZI ZA PONIŠTAJ UPRAVNOG AKTA

Razlozi za poništaj upravnog i drugog akta mogu biti formalno-pravni: nenadležnost, povreda pravila postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i materijalno-pravni: zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

Ako upravni sud odlučuje **putem usmene rasprave**, odlučiće na osnovu činjenica koje su utvrđene na usmenoj raspravi i na osnovu činjenica utvrđenih u prethodnom postupku, ako nijesu u suprotnosti sa činjenicama sa usmene rasprave.

Ako Upravni sud na usmenoj raspravi utvrdi da je činjenično stanje drukčije od činjenica u upravnom ili drugom postupku ili ako nađe da su u tom postupku povrijeđena pravila postupka, što je bilo od uticaja na rješavanje stvari, osporeni akt će poništiti presudom.

U tom slučaju nadležni organ, čiji je akt poništen, odnosno druga upravna aktivnost poništena, dužan je da postupi po presudi Upravnog suda i donese novi akt, ili preduzme drugu upravnu aktivnost, osim ako nije sam meritorno odlučio na osnovu prava na takvo odlučivanje.

Kad odlučuje na **nejavnoj sjednici**, Upravni sud donosi odluku na osnovu činjeničnog stanja utvrđenog u spisima predmeta.

Ako Upravni sud na nejavnoj sjednici nađe da se upravni spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja ili ako nađe da su u postupku povrijeđena **pravila** postupka što je bilo od uticaja na rješavanje stvari, osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost poništiće presudom. U tom slučaju nadležni organ dužan je postupiti po presudi suda i donijeti novi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost.

Ako je nadležni organ, rješavajući po slobodnoj ocjeni, donio akt protivno cilju u kome je ovlašćenje dato, sud će takav akt poništiti zbog povrede načela zakonitosti.

Zakonitost osporenog upravnog akta ili druge upravne aktivnosti, Upravni sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tome nije vezan razlozima tužbe.

2.11.1 USVAJANJE ILI ODBIJANJE TUŽBE

Presudom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba usvaja, Upravni sud poništava osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost.

Presudom kojom se osporeni akt, odnosno druga upravna aktivnost poništava, Upravni sud će odlučiti i o tužbenom zahtjevu za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom, sud će uputiti tužioca da svoj tužbeni zahtjev može ostvariti u parničnom postupku.

Kad je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave u skladu sa zakonom, a Upravni sud utvrdi da je osnovana, presudom će usvojiti tužbu i obavezati tuženi javnopravni organ da riješi predmetnu upravnu stvar.

2.11.2 ODLUČIVANJE U SPORU PUNE JURISDIKCIJE

Pored spora o zakonitosti upravnog akta, Upravni sud može rješavati i u sporu pune jurisdikcije. Taj spor se može voditi samo protiv akata koji su doneseni.

Kada nađe da osporeni akt treba poništiti, Upravni sud može, ako priroda akta to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to, **presudom riješiti sam upravnu stvar**. Takva presuda u svemu zamjenjuje upravni akt.

Ako Upravni sud poništi osporeni akt, a priroda stvari mu to dozvoljava, može **meritorno odlučiti** o predmetnoj stvari, ako:

1. je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi;
2. bi poništajem osporenog akta i ponovnim vođenjem upravnog postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi;
3. je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;
4. je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi;
5. je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ ne donese novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji odredi sud;
6. nadležni javnopravni organ nije donio akt u zakonom propisanom roku.

U slučajevima iz posljednje tri tačke, Upravni sud može i sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja donijeti presudu.

Zakon o upravnom sporu propisuje kao značajnu novinu da kada je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari dužan je da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kada priroda upravne stvari to dozvoljava.

Odluka u svim naprijed naznačenim slučajevima u svemu zamjenjuje poništeni akt.



2.12 PRESUDA I RJEŠENJE UPRAVNOM SPORU

U osnovnim odredbama Zakona o upravnom sporu je naznačeno da se u upravnom sporu donose presude i rješenja i opredijeljeno je o čemu se odlučuje tim odlukama.

2.12.1 VRSTE ODLUKA

Presudom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba usvaja, Upravni sud poništava osporeni akt ili obavezuje tuženi javnopravni organ da riješi predmetnu upravnu stvar u slučaju „ćutanja uprave”, a može se donijeti i akt kojim se zamjenjuje akt nadležnog organa.

Presuda sadrži:

1. grb Crne Gore
2. naziv „Upravni sud Crne Gore“
3. naznačenje da se donosi „u ime Crne Gore”;
4. ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara;
5. ime i prezime, naziv, prebivalište, boravište odnosno sjedište stranaka, njihovih zastupnika i punomoćnika;
6. kratko označenje predmeta spora;
7. datum kada je presuda donijeta i objavljena;
8. izreku i obrazloženje.

Izreka mora biti odvojena od obrazloženja.

Pored presude u upravnom sporu, u određenim slučajevima, odluka se donosi i u formi **rješenja**. Rješenjem se uvijek odlučuje o pitanjima koja se tiču postupka. Rješenjem se odlučuje i o:

1. odbijanju tužbe iz procesnih razloga;
2. obustavljanju postupka;
3. zahtjevu za odlaganje izvršenja upravnog akta.

Rješenje treba da sadrži uvijek: uvod i izreku, a obrazloženje: ako se njime odbija predlog stranke u vezi procesnog pitanja, ako se njime rješava o predlozima stranaka koji su međusobno suprotni i u drugim slučajevima kada je to potrebno.

Nakon donošenja odluke na sjednici vijeća, sudija izvjestilac izrađuje odluku, koju dostavlja ostalim članovima vijeća na uvid. Odluku prvo potpisuje sudija izvjestilac, zatim predsjednik vijeća.

Pisano izrađenu odluku (presudu i rješenje) potpisuje predsjednik vijeća i zapisničar.

Odluka se dostavlja strankama u ovjerenom prepisu.

2.12.2 IZUZEĆE SUDIJA

Zakon o upravnom sporu nije predvidio izuzeće sudije, pa se kod primjene ovog instituta, shodno primijenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Tim zakonom je propisano da sudija ne može da sudi, ako:

1. je sam stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke, ako je sa strankom u odnosu saovlašćenika, saobveznika ili regresnog obveznika ili ako u istom predmetu treba da sasluša ili ako je saslušan kao svjedok;
2. mu je stranka ili zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je bračni, odnosno vanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije;
3. je staralac, usvojilac ili usvojenik stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika;
4. je u istom predmetu učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ili drugog organa ili je učestvovao u postupku posredovanja;
5. je postupao u predmetu u kome je zaključeno sudsko poravnanje, a tužbom se traži poništaj tog poravnanja;
6. između sudije i stranke teče parnica;
7. je akcionar ili član privrednog društva koje je stranka u postupku;
8. je u stečajnom postupku kao stečajni sudija donio odluku povodom koje je došlo do spora;
9. postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Odluku o izuzeću sudije donosi predsjednik suda, a o izuzeću predsjednika, predsjednik Vrhovnog suda.

Sudija, čim sazna da postoji koji od razloga za izuzeće dužan je da prekine svaki rad na tom predmetu i da o tome obavijesti predsjednika suda.

Ako sudija smatra da postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost, obavijestiće o tome predsjednika suda koji će odlučiti o izuzeću. Do donošenja rješenja predsjednika suda, sudija može preduzimati samo one radnje za koje postoji opasnost od odlaganja.

Izuzeće može tražiti i stranka, čim sazna da postoji razlog za izuzeće, stranka u zahtjevu mora navesti razloge za izuzeće sudije i učiniti ih vjerovatnim.

2.12.3 TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA

Zakonom je određeno da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici. Međutim, ako sud odlučuje na usmenoj raspravi, primijenit će se na to pitanje odgovarajuće odredbe parničnog postupka.



2.13 ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE I PONAVLJANJE POSTUPKA

Zakonom o upravnom sporu predviđena su pravna sredstva koja se mogu podnijeti protiv pravosnažne odluke Upravnog suda, i to:

1. zahtjev za ispitivanje sudske odluke;
2. zahtjev za ponavljanje postupka.

Zahtjev za ponavljanje postupka može se podnijeti i protiv odluke Vrhovnog suda donijete po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke.

2.13.1 PRAVOSNAŽNOST ODLUKE

Zakon o upravnom sporu ne daje definiciju pravosnažnosti sudske odluke, pa se njena pravosnažnost cijeni u skladu sa odredbama Zakona o parničnom postupku. Ovo imajući u vidu odredbu člana 4 Zakona o upravnom sporu kojom je određeno da se na pitanja postupka u upravnom sporu koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno primjenjuje zakon kojim se uređuje parnični postupak. Prema odredbama Zakona o parničnom postupku (član 352 st. 1 ZPP) pravosnažna je ona presuda koja se više ne može pobijati žalbom, ukoliko je njome odlučeno o zahtjevu tužbe ili protivtužbe.

Kod takve zakonske odredbe, presuda Upravnog suda kojom se poništava osporeni akt ne stiče pravosnažnost, jer istom nije odlučeno o zahtjevu stranke, odnosno o pravima, obavezama i pravnim interesima bilo kojeg lica. Kad sud poništi akt ili drugu upravnu aktivnost protiv koje je bio pokrenut upravni spor kako je to propisano članom 56 ZUS-a, predmet se vraća u stanje u kojem se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta i tuženi javnopravni organ dužan je da taj akt donese, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Tuženi javnopravni organ je vezan pravnim shvatanjem Upravnog suda, kao i primjedbama tog suda u pogledu postupka (presuda Vrhovnog suda Crne Gore Uvp. br. 479/17).

2.13.2 ZAHTJEV ZA ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE

Zahtjev za ispitivanje sudske odluke Upravnog suda mogu podnijeti stranke u upravnom sporu. O tom zahtjevu odlučuje Vrhovni sud u vijeću od trojice sudija, po pravilu na nejavnoj sjednici.

Zahtjev se podnosi Vrhovnom sudu u roku od 20 dana od dana prijema odluke, a može se podnijeti zbog:

1. povrede materijalnog prava;
2. povrede pravila postupka u upravnom sporu koja je mogla biti od uticaja na rješavanje stvari.

Zahtjev sadrži označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje.

Ako je zahtjev nepotpun i nerazumljiv Vrhovni sud preduzima mjere za otklanjanje nedostataka, kao i za tužbu. Nedorovoljen, neblagovremen ili zahtjev izjavljen od neovlašćenog lica Vrhovni sud će odbiti rješenjem.

U slučaju da iz ovih razloga zahtjev ne odbije isti se dostavlja protivnoj stranci, koja može, u roku koji odredi sud, podnijeti odgovor na zahtjev.

Upravni sud i tuženi organ dužni su da, bez odlaganja, dostave Vrhovnom sudu, na njegov zahtjev, sve spise predmeta na koje se odnosi zahtjev.

O zahtjevu Vrhovni sud, po pravilu, odlučuje na nejavnoj sjednici. Sud zahtjev ispituje samo u granicama zahtjeva, a na povrede pravila postupka u upravnom postupku koje su bile od uticaja na pravilno rješavanje stvari, pazi po službenoj dužnosti.

Vrhovni sud presudom usvaja ili odbija zahtjev. Presudom kojom usvaja zahtjev, on može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnesen zahtjev.

U slučaju da Vrhovni sud ukine sudsku odluku, predmet se vraća Upravnom sudu, koji je dužan da u ponovljenom postupku izvede sve procesne radnje i raspravi pitanja na koja mu je ukazao Vrhovni sud.

Odluka se ne može promijeniti na štetu stranke, ako je zahtjev samo ona podnijela.

2.13.3 ZAHTJEV ZA PONAVLJANJE POSTUPKA

Zahtjev za ponavljanje postupka predstavlja posebno pravno sredstvo koje omogućava da se na zahtjev stranke ponovi postupak okončan pravosnažnom presudom ili rješenjem. Postupak će se ponoviti u sljedećim slučajevima:

1. ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem sudskom postupku ;
2. ako je do odluke suda došlo usljed krivičnog djela sudije ili zaposlenog u sudu ili je odluka izdejstvovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično djelo;
3. ako je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom;
4. ako je isprava na kojoj se zasniva odluka lažna ili lažno preinačena ili ako je svjedok, vještak ili stranka prilikom saslušanja pred sudom, dala lažni iskaz, a odluka suda se zasniva na tom iskazu;
5. ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju odluku donesenu u istom upravnom sporu;
6. ako zainteresovanom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu;
7. ako je presuda Upravnog suda u suprotnosti sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari.

Ponavljanje, zbog okolnosti navedene naprijed – u tačkama 1 i 5, će se dozvoliti samo ako stranka bez svoje krivice, nije bila u stanju da te okolnosti iznese u ranijem postupku.

Subjektivni rok za ponavljanje postupka iznosi 30 dana od dana kada je stranka saznala za razlog ponavljanja. U slučaju da je za to saznala prije nego je taj postupak završen, a taj razlog nije mogla iznijeti u toku postupka, rok od 30 dana teče od dana dostavljanja odluke. Subjektivni rok za ponavljanje postupka u slučaju kada je postupak okončan pravosnažnom presudom koja je u suprotnosti sa presudom Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari, iznosi tri mjeseca od dana saznanja za konačnu presudu Evropskog suda za ljudska prava.

Po protoku roka od tri godine od pravosnažnosti odluke ponavljanje se ne može tražiti.

O zahtjevu za ponavljanje rješava sud koji je donio odluku protiv koje se traži ponavljanje i to u vijeću od troje sudija, po pravilu na nejavnoj sjednici.

Zahtjev za ponavljanje postupka naročito sadrži:

1. zakonski osnov ponavljanja, odluku i dokaze odnosno okolnosti koje čine vjerovatnim postojanje tog osnova;
2. okolnosti iz kojih proizilazi da je zahtjev podnjet u zakonskom roku i dokaze za to;
3. u kom pravcu i u kom obimu se predlaže izmjena donijete odluke.

Sud će, ispitujući prethodno zahtjev, odbiti taj zahtjev ako utvrdi da ga je podnijelo neovlašćeno lice, ili da zahtjev nije blagovremen ili da stranka nije učinila vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka. U slučaju da ga ne odbije iz procesnih razloga, dostaviće ga protivnoj stranci i zainteresovanim licima i iste pozvati da u roku od osam dana odgovore na zahtjev.

Dalji postupak nastavlja se, po isteku roka za odgovor, rješavanjem presudom o zahtjevu.

U slučaju da se ponavljanje dozvoli stavlja se van snage ranija odluka u cjelini ili djelimično.

Ranije procesne radnje na koje ne utiču razlozi ponavljanja neće se ponavljati. Presudom se rješava o glavnoj stvari.

Protiv odluke donesene po zahtjevu za ponavljanje postupka mogu se podnijeti pravna sredstva, koja su dozvoljena i u glavnoj stvari.

U ponovljenom postupku primjenjuju se odredbe po tužbi u upravnom sporu i pravnim lijekovima po pravosnažnim sudskim odlukama, ako zakonom nije drukčije određeno.



2.14 OBAVEZNOST PRESUDA

U osnovnim odredbama Zakona o upravnom sporu već je naznačeno da su odluke u upravnom sporu obavezne. Ta obaveza važi kako za državne organe, tako i za ustanove i druga pravna lica i za građane.

Kad sud poništi upravni akt ili drugu upravnu aktivnost, protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora, treba umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti, donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, nadležni organ je dužan da taj akt, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude.

Nadležni organ je pri tom vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primjedbama suda u pogledu postupka navedenim u presudi.

Nakon donošenja sudske odluke o poništaju, mogu nastati tri različite situacije: moguće je da se donese akt u skladu sa presudom, da se donese novi akt protivno presudi ili da se ne donese u datom roku.

Ako nadležni organ, poslije poništenja akta ne donese akt u skladu sa presudom, a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i, po pravilu, sam riješiti stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa.

Ako nadležni organ, poslije poništenja akta, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana novi ili akt u izvršenju presude donesene zbog tzv. „ćutanja uprave“, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta. Ukoliko nadležni organ ne donese akt ni za sedam dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda koji je donio presudu u prvom stepenu.

Da bi mogao postupiti po ovom zahtjevu stranke, sud će zatražiti od nadležnog organa obavještenje o razlozima zbog kojih nije donijet akt. Nadležni organ je dužan ovo obavještenje dati u roku od sedam dana. Ako on to ne učini ili ako dato obavještenje, po nahođenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će donijeti rješenje koje u svemu zamjenjuje akt nadležnog organa. To rješenje sud će dostaviti organu nadležnom za izvršenje i istovremeno, kao u prethodnom slučaju, o tome obavijestiti organ koji vrši nadzor nad organom koji nije postupio po sudskim odlukama.

Odluke suda donijete u upravnom sporu izvršava organ nadležan za izvršenje upravnih i drugih akata. U slučajevima kada je sud meritorno odlučio u upravnom sporu, a odluka glasi na obavezu države, odluku će izvršiti sud po zakonu kojim se uređuje izvršni postupak.

Kada je u upravnom sporu donesena presuda, a nadležni organ je donio rješenje u izvršenju te presude, pa se kod nadležnog organa traži ponavljanje upravnog postupka po tom aktu, ponavljanje se može dozvoliti, ako je razlog nastao kod organa koji ga je donio.

.....

DRŽAVNA UPRAVA



UVOD

Pod državnom upravom podrazumijeva se određena državna djelatnost koja se razlikuje po određenim obilježjima od drugih državnih djelatnosti.

U pravnoj teoriji razlikuju se, u vezi sa određivanjem pojma državne uprave, formalno ili organizaciono gledište i materijalno ili funkcionalno gledište.

Formalno ili organizaciono gledište definiše državnu upravu kao onu djelatnost koju vrše isključivo organi državne uprave. A organi državne uprave su oni organi koji su ustavom ili zakonom određeni kao organi državne uprave.

Materijalno ili funkcionalno gledište definiše državnu upravu sa aspekta sadržine akata i radnji koje državni organi donose, odnosno preduzimaju u vršenju upravne djelatnosti. Dakle, ne vodi se računa o organu koji djeluje i o načinu organizacije organa koji djeluje, nego o sadržini akata i radnji koje državni organi donose u vršenju upravne djelatnosti.

Formalno ili organizaciono gledište, nedovoljno za određivanje pojma državne uprave, jer ima slučajeve da organi koji nemaju karakter organa državne uprave, vrše upravne poslove i mogu donositi upravna akta (npr. sudovi). I obratno svi akti koje donose organi državne uprave nemaju karakter upravnih akata (akti donijeti izvan upravnog postupka – npr. ugovori).

Stoga se pojam državne uprave mora odrediti i u materijalnom i funkcionalnom smislu.

U ustavno-pravnom sistemu Crne Gore, prihvaćeno je i formalno ili organizaciono i materijalno ili funkcionalno gledište u definisanju državne uprave. Ustavom Crne Gore i Zakonom o državnoj upravi određeni su poslovi državne uprave i organi koji vrše poslove državne uprave. Pojedine poslove državne uprave, kao javna ovlašćenja, mogu obavljati organi lokalne samouprave ili druga pravna lica.



3.1 POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Poslovi državne uprave čine ukupnost poslova koje obavljaju organi državne uprave, utvrđeni zakonima i drugim propisima. Obavljanjem tih poslova organi državne uprave ostvaruju funkcije državne uprave.

Poslovi državne uprave, shodno Zakonu o državnoj upravi, su:

1. predlaganje unutrašnje i vanjske politike;
2. vođenje politike razvoja;
3. normativna djelatnost;
4. izvršavanje zakona i drugih propisa;
5. vršenje upravnog nadzora;
6. odlučivanje i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima u skladu sa zakonom;
7. obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa;
8. drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisima;

Predlaganje unutrašnje i vanjske politike obuhvata izradu strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata, a vođenje politike razvoja obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja.

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacрта i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih propisa. Izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje objašnjenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i ukazivanje stručne pomoći.

Upravni nadzora obuhvata: 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata; 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i organa lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i 3) inspeksijski nadzor.

1) Nadzor nad zakonitošću upravnih akata obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se, na osnovu zakona, rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i preduzimanje zakonom propisanih mjera.

2) Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada obuhvata: kontrolu zakonitosti rada i postupanja; kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti; kontrolu cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti službenika i namještenika za obavljanje tih poslova; odnose državnih službenika prema strankama, fizičkim i pravnim licima. U vršenju ovog nadzora organi su ovlašćeni da: pokrenu postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata; nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza; predlaže prestanak, odnosno zabranu rada ustanove i drugog pravnog lica, ali mogu preduzimati i druge mjere predviđene posebnim propisom.

Inspeksijski nadzor podrazumijeva vršenje nadzora neposrednim uvidom kod ustanova i pravnih lica, organa opština, Glavnog grada, Prijestonice i Crne Gore,

drugih organa i kod građana u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanjem upravnih i drugih mjera i radnji da se utvrđeno stanje uskladi sa propisom. Inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa posebnim zakonom (Zakon o inspekcijskom nadzoru).

Odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku, donošenje rješenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje. Preduzimanje drugih upravnih aktivnosti podrazumijeva zaključivanje upravnih ugovora, zaštitu korisnika usluga od opštih interesa kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u skladu sa zakonom. Obezbjedivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata sprovođenje djelatnosti javnih poslova preko preduzeća i ustanova, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti.

Drugi poslovi uprave obuhvataju izradu analitičkih, informativnih i drugih materijala, stručno metodološku obradu propisa u pojedinim oblastima, prikupljanje i obrađivanje podataka, kao i poslove kojima se doprinosi razvoju i ostvarivanju funkcija državne uprave.



3.2 ORGANI DRŽAVNE UPRAVE

Organi državne uprave predstavljaju državne organe, koji u granicama svojih ovlaštenja, u ime države vrše poslove državne uprave (upravne poslove).

Ustavom su određeni organi državne uprave, na način što je utvrđeno da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Ustav ne određuje koji su to drugi organi uprave. Ovo pitanje razrješava Zakon o državnoj upravi koji definiše vrstu tih organa, u zavisnosti od prirode poslova koje obavljaju.

Nadalje, zakon propisuje i kriterijume odnosno principe za osnivanje organa državne uprave, odnosno za osnivanje ministarstava i drugih organa uprave. Ovim kriterijumima se razdvajaju poslovi ministarstava od poslova drugih organa uprave, što omogućava veći stepen specijalizacije poslova i jasniju liniju odgovornosti i kontrole rada organa.

Saglasno tim principima, ministarstva se osnivaju za jednu ili više povezanih upravnih oblasti, zavisno od prirode, značaja i obima tih poslova, i to za vršenje poslova predlaganja unutrašnje i vanjske politike, vođenja razvojne politike, normativne djelatnosti i vršenja upravnog nadzora.

Ministarstva utvrđuju razvojne strategije i podstiču privredni, socijalni, kulturni, ekološki i opšti društveni razvoj. Pored ovih poslova ministarstva obavljaju i poslove izvršavanje zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnim oblastima za koje je osnovano, kada se ti poslovi ne vrše u samostalnom organu uprave.

Drugi organi uprave osnivaju se kao organi uprave u sastavu ministarstva i obavljaju poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima kada obim i priroda poslova ne zahtijevaju posebno organizovanje i samostalnost u radu. O okviru jednog ministarstva može biti jedan ili više organa u sastavu.

Zakon propisuje da se izuzetno, kad je za vršenje stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova potrebna primjena naučnih i posebnih stručnih metoda rada i saznanja ili kad u određenoj upravnoj oblasti nema uslova za osnivanje ministarstva, kao i u slučajevima kada je to predviđeno posebnim zakonom organi uprave se osnivaju kao samostalni organi.

Drugi organi uprave su: uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije. Uprave, su organi koji se osnivaju radi neposrednog izvršavanja zakona i drugih propisa. Ovi organi odlučuju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata; Sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije su organi uprave koji se osnivaju radi vršenja pretežno stručnih i sa njima povezanih poslova.

Samostalni organi uprave mogu, u skladu sa aktom o osnivanju imati svojstvo pravnog lica.

Organe državne uprave osniva Vlada. Organizacija državne uprave, predstavlja cjelovit i složen sistem organa državne uprave. Dobra organizacija državne uprave doprinosi efikasnijem, racionalnijem, ekonomičnijem, stručnijem i odgovornijem vršenju djelatnosti u svim oblastima društvenog života.

Svaki organ državne uprave vrši poslove koji su mu, zakonom ili drugim propisom stavljeni u nadležnost.

Pod nadležnošću se podrazumijeva pravo i dužnost organa državne uprave da vrši poslove koje određuju zakoni i propisi zasnovani na zakonu. Prema tome nadležnost organa državne uprave znači pravo određenog organa da baš on, a ne koji drugi organ, vrši poslove koji su mu stavljeni u nadležnost. S druge strane nadležnost podrazumijeva i dužnost tog organa da vrši one poslove koji su mu stavljeni u nadležnost, zbog čega takav organ ne može odbiti vršenje poslova za koje je nadležan.

Svaki organ državne uprave ima svoju stvarnu i mjesnu nadležnost. Pod stvarnom nadležnošću podrazumijeva se krug poslova koje vrše državni organi s obzirom na prirodu posla. Stvarna nadležnost organa uprave određuje se propisima organizacije pojedinih organa uprave i materijalno-pravnim propisima kojima se regulišu pojedine pravne oblasti.

Mjesna nadležnost označava područje državne teritorije na kome pojedini državni organ vrše poslove iz svoje stvarne nadležnosti. Mjesna nadležnost organa uprave utvrđuje se propisima o političko-teritorijalnoj podjeli i propisima o organizaciji pojedinih organa uprave.

Zakonom o državnoj upravi utvrđeni su i principi rada organa državne uprave u skladu sa međunarodnim standardima.

Ti principi su u funkciji državne uprave koja u suštini treba da predstavlja servis građana i pravnih lica, odnosno servis koji treba da omogući razvoj privrede i da građanina shvata kao naručioca i korisnika svojih usluga.

Zakon afirmiše principe: profesionalne, nezavisne, samostalne i nepristrasne državne uprave; javnosti rada uprave, dostupnost podataka građanima, dokumenata i izvještaja; zakonito i blagovremeno odlučivanje; kontrole državne uprave; odgovornosti države za štetu učinjenu nezakonitim radom; upotrebe jezika i pisma u postupcima pred državnim organima; zabrane političkog organizovanja i djelovanja političkih partija u organima državne uprave, kao i izražavanje i zastupanje političkih uvjerenja.



3.3 UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Unutrašnja organizacija organa državne uprave je od posebnog značaja za funkcionisanje državne uprave. Naime, od nje zavisi organizovanost ministarstava i drugih organa uprave u vršenju poslova koji su im dati u nadležnost. Ukratko, unutrašnja organizacija ima za cilj efikasno, racionalno, ekonomično, stručno i odgovorno vršenje poslova organa.

U cilju ujednačenog uređivanja pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije i sistematizacije, Vlada je propisala kriterijume: za unutrašnju organizaciju organa državne uprave, za okvirni broj izvršilaca i za bližu sadržinu akta o unutrašnjoj organizaciji sistematizaciji.

Unutrašnja organizacija organa državne uprave, zasniva se na načelima: zakonitog, uspješnog, efikasnog i efektivnog vršenja poslova; grupisanja istih, sličnih i međusobno povezanih poslova; primjene savremenih metoda i tehničkih sredstava i obezbjeđenja stalne kontrole i odgovornosti u vršenju službe. Poslovi iz nadležnosti organa vrše se unutar organizacionih jedinica

Unutrašnje organizacione jedinice se osnivaju, zavisno od prirode i karaktera poslova državne uprave.

Shodno navedenom propisu Vlade, broj izvršilaca u organu državne uprave utvrđuje se na način koji obezbjeđuje, naročito: zakonito, uspješno i efikasno vršenje poslova; grupisanje istih, sličnih i međusobno povezanih poslova; primjenu savremenih metoda i tehničkih sredstava; odgovornost u vršenju poslova i zadataka; efikasnu i stalnu kontrolu vršenja poslova i zadataka; efikasno korišćenje ljudskog potencijala i efikasnije korišćenje finansijskih sredstava.

Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuju se pitanja, koja se odnose na: unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova i zadataka.

Unutrašnja organizacija odnosi se, naročito, na: broj i vrstu organizacionih jedinica i sadržaj grupa poslova koji se vrše u unutrašnjim organizacionim jedinicama ili izvan unutrašnjih organizacionih jedinica.

Sistematizacija poslova i zadataka odnosi se, naročito, na: ukupan

broj službeničkih i namješteničkih mjesta, broj i sistematizaciju službenika i namještenika u okviru, odnosno izvan unutrašnjih organizacionih jedinica, uslove za obavljanje utvrđenih poslova i zadataka, probni rad i njegovo trajanje i opis utvrđenih službeničkih i namješteničkih mjesta.

Akt o unutrašnjoj organizaciji ministarstava i organa uprave donosi Vlada na predlog ministra odnosno starješine organa. U postupku utvrđivanja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji samostalnog organa uprave, Vlada obavezno pribavlja mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa uprave.



3.4 PROPISI MINISTARSTAVA I DRUGI PRAVNI AKTI ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Normativna funkcija državne uprave, pored izrade teksta nacрта i predloga zakona i drugih propisa, podrazumijeva i donošenje podzakonskih propisa. Zakonom o državnoj upravi utvrđen je princip po kome samo ministarstva, a ne i drugi organi uprave, mogu donositi podzakonske propise. Međutim, u praksi se odstupa od navedenog i sve je više prisutna pojava da se drugi organi uprave ovlašćuju da vrše ovu funkciju, odnosno da donose podzakonske propise. Propisi ministarstva moraju biti u skladu sa zakonom i propisom Vlade. Ovo iz razloga što osnov za njihovo donošenje proizilazi iz zakona i propisa Vlade i služe njihovom izvršavanju.

Propisi koje donose ministarstva su: pravilnici, naredbe i uputstva za izvršavanje zakona i drugih propisa. Propisima ministarstva ne mogu se ustanovljivati prava i obaveze za fizička i pravna lica. Pravilnik je najvažniji opšti pravni akt ministarstva. Njime se razrađuju pojedine odredbe zakona, kao i odredbe drugih propisa radi njihovog izvršavanja. Naredba, takođe, predstavlja pravni akt koji se donosi radi izvršavanja zakona i drugih propisa. Ovom vrstom akta se razrađuje neko postupanje u određenom slučaju, koji ima karakter opštijeg značaja.

U poređenju sa pravilnikom, naredba kao opšti pravni akt ima uži domet jer naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u određenom slučaju, pri čemu određeni slučaj ima opštiji značaj (npr. naredbe u slučaju pojave širenja neke zaraze).

Uputstvo je pravni akt koji se takođe donosi radi izvršavanja pojedinih odredaba zakona i drugih propisa, a sadrži pravila o postupanju organa državne uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova iz njihovog djelokruga.

Ministarstva i drugi organi uprave mogu da donose i pojedinačna pravna akta (rješenja). Rješenje je pravni akt kojim se rješava pojedina upravna ili pravna konkretna stvar. Istovremeno, rješenjem se, kroz rješavanje konkretne stvari primjenjuje zakon i drugi propis. Rješenja se u upravnom postupku, odnose na poimenično određena lica. Rješenje takođe predstavlja i akt kojim se odlučuje o pojedinačnim pitanjima koja se tiču postupka.



3.5 UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

Saglasno Zakonu o državnoj upravi, ministar predstavlja ministarstvo, upravlja i rukovodi njegovim radom. Ministar za svoj rad, rad ministarstva, kao i za stanje u upravnoj oblasti odgovara Skupštini i predsjedniku Vlade. U slučaju prestanka funkcije ili duže spriječenosti ministra da vrši funkciju, radom ministarstva rukovodi član Vlade, koga odredi predsjednik Vlade.

Ministarstvo može da ima jednog ili više državnih sekretara čiji broj utvrđuje Vlada.

Državni sekretar obavlja poslove koji se odnose na izradu predloga politika ministarstva i praćenja njihove realizacije. Državnog sekretara imenuje i razrješava Vlada, na predlog ministra, bez javnog konkursa, i dužnost mu prestaje prestankom mandata ministra. Državni sekretar za svoj rad odgovara ministru i Vladi.

Drugim organom uprave rukovodi starješina organa uprave (direktor, sekretar).

Starješinu organa uprave u sastavu, na osnovu javnog konkursa imenuje i razrješava resorni ministar, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade.

Starješinu samostalnog organa uprave, na osnovu javnog konkursa, imenuje i razrješava Vlada, na predlog resornog ministra.

Starješina organa uprave imenuje se na vrijeme od pet godina. Na pitanja prestanka mandata i razrješavanja kao i ostvarivanja prava i obaveza starješina organa uprave shodno se primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima koje se odnose na visoki rukovodni kadar. Prema tome dužnost im prestaje na lični zahtjev, istekom mandata, u slučaju ukidanja državnog organa kojim rukovode i prestanka radnog odnosa po sili zakona.

Starješina samostalnog organa uprave za svoj rad, rad organa uprave kojim rukovodi, kao i za stanje u oblasti odgovara resornom ministru i Vladi.

Starješina organa uprave u sastavu ministarstva za svoj rad, rad organa uprave kojim rukovodi, kao i za stanje u oblasti odgovara generalnom direktoru i resornom ministru.

U ministarstvima i drugim organima uprave mogu se postaviti rukovodeća lica. U ministarstvima rukovodeća lica su: državni sekretar, sekretar i generalni direktor, a u drugim organima uprave, pomoćnici starješine.

Sekretar ministarstva koordinira rad organizacionih jedinica u ministarstvu, obezbjeđuje ostvarivanje odnosa i saradnje sa organima uprave u upravnim oblastima za koje je ministarstvo osnovano i drugim organima i za svoj rad odgovara ministru i Vladi.

Generalni direktor rukovodi i organizuje rad u jednom ili više sektora rada i za svoj rad odgovara ministru i Vladi.

Pomoćnik starješine organa uprave rukovodi i organizuje rad u jednom ili više sektora, odnosno oblasti rada, vrši najsloženije poslove organa uprave.

Pomoćnik starješine organa u sastavu za svoj rad odgovara starješini organa uprave, generalnom direktoru i ministru, a pomoćnik starješine samostalnog organa uprave za svoj rad odgovara starješini organa uprave i Vladi.

Pitanja imenovanja, razrješenja i prestanka mandata, odnosno dužnosti sekretara ministarstva i generalnog direktora uređena su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Saglasno ovom zakonu, rukovodeća lica imenuje Vlada, na pet godina, na osnovu javnog konkursa i istekom tog roka mogu biti ponovo imenovani.

Rukovodeća lica se razrješavaju: ako sami to zahtijevaju, ako dva puta u toku mandata dobiju ocjenu „ne zadovoljava”, istekom mandata i prestankom radnog odnosa.

Kad su u pitanju pomoćnici starješine organa uprave, Zakonom o državnoj upravi propisan je postupak njihovog postavljenja i razrješenja, tako što pomoćnika starješine organa uprave u sastavu postavlja i razrješava ministar na predlog generalnog direktora, a pomoćnika starješine samostalnog organa uprave postavlja i razrješava Vlada na predlog starješine organa uprave, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. U ostalom dijelu na njih se takođe primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Zakon o državnoj upravi predviđa situacije kada se može postaviti vršilac dužnosti. Vršioca dužnosti Vlada može odrediti u slučaju prestanka mandata, starješini samostalnog organa uprave ili sekretaru, odnosno generalnom direktoru u ministarstvu ili pomoćniku starješine samostalnog organa uprave. Takođe i u slučaju prestanka mandata starješine uprave u sastavu resorni ministar može, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade, odrediti vršioca dužnosti do imenovanja, a u slučaju prestanka mandata pomoćnika starješina organa uprave u sastavu ministar može odrediti vršioca dužnosti. Vršilac dužnosti se određuje do imenovanja ovih lica, a najduže do šest mjeseci.



3.6 ODNOS I SARADNJA

3.6.1 DRŽAVNA UPRAVA I GRAĐANI

Odnos između državne uprave i građana proizilazi iz funkcije državne uprave. Budući da, saglasno Zakonu o državnoj upravi, državna uprava ima servisnu ulogu, kada je u pitanju segment ostvarivanja prava i izvršavanje obaveza građana, na tim osnovama je i uspostavljen odnos između državne uprave i građana. Prema tome, taj odnos se zasniva, naročito, na principima:

1. građani imaju slobodan pristup podacima, dokumentima, izvještajima i informacijama organa državne uprave, a uskraćivanje, odnosno odbijanje tog pristupa, mora se obrazložiti u pisanoj formi;
2. organi državne uprave dužni su da na zakonit i blagovremen način postupaju po zahtjevima građana, radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza;
3. organi državne uprave građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć;
4. organi državne uprave su obavezni da za ostvarivanje prava i obaveza građana, kada je to moguće, pripreme potrebne obrasce i obavezni su da javno istaknu standarde postupanja;
5. organi državne uprave u postupku ostvarivanja prava i obaveza stranaka, po službenoj dužnosti, pribavljaju podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vode drugi organi državne uprave;
6. organi državne uprave dužni su da obavještenja o svom radu pružaju putem tehničkih sredstava, brošura i putem sredstava javnog informisanja.

U cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih upravnih poslova, odnosno u cilju približavanja državne uprave građanima, organi uprave mogu organizovati rad u mjestima van svog sjedišta (upravni dani). O poslovima koji će se obavljati u upravnim danima, mjestu i vremenu njihovog vršenja, građani se moraju, na odgovarajući način, javno obavijestiti.

Takođe, organi državne uprave dužni su da obezbijede knjigu ili sanduče za pritužbe, odnosno na drugi način obezbijede strankama da saopšte prigovore i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika.

Kad su u pitanju pritužbe građana na rad organa državne uprave, zakon nalaže obavezu da se podnosiocu predstavke pisano odgovori, i to u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe, ako se to zahtijeva. Postoji i obaveza da se odredi vrijeme prijema stranaka, a da se na zgradama u kojima su smješteni organi državne uprave istakne: naziv organa, raspored prostorija organa i istaknuto lično ime državnog službenika, sa naznakom poslova koje obavlja.

3.6.2 ODNOS ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I VLADE

Odnos između organa državne uprave i Vlade, projektovan je saglasno ulozi i položaju Vlade i njenog odnosa prema tim organima. Radi podsjećanja, Vlada kao nosilac izvršne vlasti, osniva organe državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. U tom smislu, Zakonom o državnoj upravi, uspostavljen je sljedeći odnos između organa državne uprave i Vlade:

1. u cilju ostvarivanja programa Vlade, ministarstva su dužna da preduzimaju naložene mjere i radnje;
2. na zahtjev Vlade, ministarstva proučavaju određena pitanja ili obavljaju određeni zadatak;
3. ministarstva su dužna da obezbijede izvršavanje zaključaka i akata Vlade koji su od značaja za utvrđivanje i vođenje politike i realizaciju programa Vlade;
4. Vlada će poništiti propis ministarstva kojim se, suprotno propisu Vlade, povređuju slobode i prava fizičkih i pravnih lica, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom;
5. Vlada će ukinuti propis ministarstva koji je u suprotnosti sa propisom Vlade.

Pored navedenog, ministarstva najmanje jedanput godišnje, podnose Vladi izvještaj o svom radu i stanju u upravnoj oblasti, a na zahtjev Vlade podnose i poseban izvještaj o pojedinim pitanjima iz djelokruga, mjerama koje su preduzeli i njihovim rezultatima.

Iz odgovornosti ministarstva za stanje u oblasti, za koje je osnovano, proizilazi pravo po kome ministarstvo može Vladi dati predlog za uređivanje pitanja u toj upravnoj oblasti, a može da zahtijeva da Vlada zauzme stav ili da dâ instrukcije za rješavanje pojedinih pitanja u upravnoj oblasti.

Samostalni organi uprave odnose prema Vladi ostvaruju na navedeni način, s tim što te odnose ostvaruju preko ministarstva koje vrši nadzor nad njihovim radom.

3.6.3 ODNOS IZMEĐU MINISTARSTAVA, MINISTARSTAVA I ORGANA UPRAVE, MINISTARSTAVA I SKUPŠTINE I ORGANA UPRAVE PREMA SUDOVIMA

Međusobni odnosi između ministarstava, shodno Zakonu o državnoj upravi, se ostvaruju na način što su ministarstva obavezna da sarađuju i da se međusobno obavještavaju o svom radu, naročito o pitanjima koja su od značaja za njihov rad.

Ministarstva su obavezna da zajednički obavljaju poslove, ako tako odluči Vlada ili ako to proizilazi iz njihove propisane obaveze. Ministarstvo može zahtijevati da ga drugo ministarstvo uključi u vršenje određenih poslova koji su od interesa za to ministarstvo. Takođe, u pripremi i donošenju propisa ministarstva su obavezna da međusobno sarađuju, odnosno da pribavljaju mišljenja od drugih zainteresovanih ministarstava.

Zakonom o državnoj upravi, u dijelu osnivanja organa uprave, utvrđen je princip da ministarstva vrše nadzor nad radom organa uprave. Aktom o osnivanju organa uprave (propisom Vlade), određuje se ministarstvo koje vrši taj nadzor.

U vršenju tog nadzora, odnosno nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, ministarstvo može: da obustavi akte koji su donijeti van upravnog postupka kada su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i da predloži Vladi da ih ukine ili poništi; da traži izvještaje i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga; da daje stručna uputstva i instrukcije; da upozorava organ uprave o uočenim nepravilnostima u njegovom radu i da vrši drugu kontrolu.

Iz nadzorne funkcije ministarstava u odnosu na organe uprave, ministarstvo, u okviru svog djelokruga, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave, i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Nadalje, iz navedenog odnosa ministarstva prema organu uprave, proizilazi i pravo organa uprave da traži od ministarstava mišljenje, objašnjenje i instrukcije za primjenu pojedinih odredaba propisa, kao i obaveza za organ uprave da podnosi ministarstvu izvještaje o radu i stanju u oblastima za koje je osnovan.

U odnosu prema Skupštini ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i druge tražene podatke iz upravne oblasti. Takođe, ministarstvo je obavezno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti ne predstavljaju tajne podatke, shodno posebnom zakonu. Ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti predstavljaju tajne podatke, ministarstvo će omogućiti uvid i prepis istih. Ministarstvo je obavezno i da daje odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

U odnosu prema sudovima organi državne uprave dužni su da na zahtjev suda, dostave spise i podatke na način i u rokovima utvrđenim zakonima kojima se uređuje postupak pred sudom.

3.6.4 ODNOS MINISTARSTAVA PREMA ORGANIMA LOKALNE SAMOUPRAVE, JAVNIM USTANOVAMA, JAVNIM PREDUZEĆIMA I DRUGIM PRAVNIM LICIMA ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA

Zakonom o državnoj upravi određeno je da se na odnose i saradnju ministarstava i organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave, primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, radi čega će ti odnosi biti dati u dijelu koji se odnosi na lokalnu samoupravu.

Princip o nadzoru ministarstava nad organima uprave, sa svim pravima i ovlašćenjima iz tog nadzora, primijenjen je i u odnosu organa uprave prema javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država.

U tom smislu, organ uprave vrši kontrolu opštih akata koje donose ove ustanove, preduzeća i pravna lica, upozorava njihove organe kada opšti akt nije saglasan sa Ustavom ili zakonom i predlaže odgovarajuća rješenja, radi njihovog usklađivanja. Ukoliko isti ne postupe po upozorenju, organ uprave može da zadrži od izvršenja takav akt, ukoliko njegovom primjenom mogu nastupiti teže štetne posljedice i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom, za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tog akta.

Takođe, organ uprave odlučuje i po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose ove ustanove, preduzeća i pravna lica i vrši druge poslove

koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku. Organ uprave vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javnih ustanova i javnih preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač država. U vršenju ove kontrole nadležni javno pravni organ može izvršiti neposredan uvid tražiti izvještaje, obavještenja, mišljenja i podatke u cilju obezbjeđenja kontrole obavljanja javnih poslova.

3.6.5 ODNOS ORGANA DRŽAVNE UPRAVE PREMA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

Polazeći od značaja nevladinog sektora i njegovog aktivnog uticaja na promjene u društvu, Zakonom o državnoj upravi uspostavljen je odnos između organa državne uprave i nevladinih organizacija.

U tom smislu utvrđena je obaveza za organe državne uprave da konsultuju nevladin sektor kada su u pitanju zakonski i drugi projekti kojim se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana. Pored toga ministarstva i organi uprave moraju da omoguće učešće nevladinim organizacijama u radu radnih grupa, radi sagledavanja pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja. Nadalje, državni organi uprave dužni su da sa nevladinim sektorom organizuju zajedničke javne rasprave, okrugle stolove, seminare i druge vidove zajedničkih aktivnosti o pitanjima od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana.

Konstruktivna saradnja zahtijeva da nevladine organizacije budu pravovremeno obaviještene o programskim aktivnostima državne uprave i u tom cilju utvrđena je obaveza za državne organe da nevladin sektor stalno informišu o sadržaju svojih programa rada, kao i o izvještajima o radu i sl.



3.7 PRENOŠENJE I POVJERAVANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE

Ustavni princip da se pojedini poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti, odnosno propisom Vlade povjeriti lokalnoj samoupravi ili drugom pravnom licu, razrađen je Zakonom o državnoj upravi. Prema ovom zakonu, primarni zahtjev za određivanje poslova državne uprave, koji će se prenijeti odnosno povjeriti subjektima koji nemaju status državnog organa uprave, je potreba njihovog efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja.

Shodno ovom, vršenje poslova državne uprave od strane lokalne samouprave ili drugog pravnog lica se ne pretpostavlja, već mora biti izričito propisano zakonom kada se prenose, odnosno propisom Vlade kada se povjeravaju.

Prenošenju odnosno povjeravanju poslova državne uprave, prethodi elaborat koji sadrži naročito: opravdanost za prenošenje odnosno povjeravanje i precizno određene poslove; subjekte kojima se poslovi daju; stavove i mišljenja organa lokalne samouprave i pravnih lica o mogućnostima i uslovima njihovog vršenja; postojanje uslova u odnosu na organizaciona, kadrovska, tehnička, finansijska i materijalna pitanja, i način i uslove finansiranja njihovog vršenja.

Nadzor nad vršenjem prenijetih odnosno povjerenih poslova vrši resorni organ uprave.

U tom smislu organ uprave: kontroliše da li organi, u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, postupaju u skladu sa zakonom, upozorava organ kada nađe da isti ne postupa u skladu sa zakonom i predlaže mjere koje organ treba da preduzme; odlučuje po žalbi na pojedinačne akte koje u prvom stepenu donose organi u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i vrši druga prava koja po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Iz nadzora nad vršenjem prenijetih odnosno povjerenih poslova, proizilazi i pravo organa uprave da može neposredno da obavi pojedini zadatak iz prenijetih, odnosno povjerenih poslova, kada se, u skladu sa propisima, ti poslovi ne obavljaju. U slučaju kada propuštanjem obavljanja posla mogu nastati štetne posljedice za život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu, organ uprave je obavezan da neposredno obavi te poslove. I u jednom i u drugom slučaju ti poslovi se izvršavaju na teret organa kome su poslovi prenijeti odnosno povjereni.

Pored navedenog, organ uprave može pokrenuti postupak za oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova kada organ te poslove, i pored upozorenja, ne obavlja ili ih ne obavlja pravilno i ažurno.



3.8 INSPEKCIJSKI NADZOR

Inspekcijska kontrola odnosno inspekcijski nadzor, kao vrsta upravnog nadzora, je jedna od funkcija državne uprave. Vršenje inspekcijskih poslova, u stvari predstavlja jedan oblik staranja o izvršavanju zakona i drugih propisa. Inspekcijski nadzor su, po svojoj prirodi, isključivo poslovi državnog karaktera i oni se u principu, ne mogu povjeravati drugim subjektima.

Inspekcijski nadzor, saglasno Zakonu o inspekcijskom nadzoru, vrši samostalan organ uprave – Uprava za inspekcijske poslove.

Izuzetno, inspekcijski nadzor u oblasti državne uprave, naplate javnih prihoda, kontrole finansijskih izvještaja, sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, odbrane i bezbjednosti, zaštite spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija, poljoprivrede, bezbjednosti hrane i hrane za životinje, veterine i fitosanitarnih poslova i sigurnosti i bezbjednosti saobraćaja vrše nadležni organi uprave. Inspekcijski nadzor u oblasti sigurnosti i bezbjednosti vazdušnog saobraćaja vrši Agencija za civilno vazduhoplovstvo.

Inspekcijski nadzor vrši se u: ustanovama, pravnim licima, državnim organima i organima opštine, glavnog grada, prijestonice, organima lokalne uprave, drugog organa i organizacije, privrednog društva i drugog oblika vršenja privredne djelatnosti, fizičkog lica i drugog subjekta, u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanja upravnih i drugih mjera da se utvrđene nepravilnosti usklade sa propisima.

Poslove inspekcijske kontrole vrše inspektori, kao ovlašćena službena lica, u okviru djelokruga organa uprave. Inspektori su samostalni u vršenju inspekcijske kontrole u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i drugim propisima. Poslove inspekcijske kontrole, izuzetno, u slučajevima predviđenim zakonom (posebne okolnosti, duža spriječenost odnosno odsutnost inspektora) mogu vršiti i drugi državni službenici na osnovu ovlašćenja starješine inspekcijskog organa, sa svim ovlašćenjima inspektora. Inspektor pri vršenju inspekcijske kontrole mora imati legitimaciju kojom dokazuje svojstvo inspektora.

Budući da predstavlja poseban oblik upravnog nadzora, inspekcijski nadzor je u tijesnoj vezi sa načelima upravnog postupka. No i pored toga inspekcijski nadzor ima neka specifična načela u odnosu na načela upravnog postupka. To su prije svega načela: preventivnosti, zaštite javnog interesa i supsidijarnosti. Načelo preventivnosti znači da djelovanje inspekcije treba da bude preventivno (da upozorava), a da se represivno djeluje (preduzimanje upravnih mjera i radnji) samo kada se na prethodni način ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora. Načelo srazmjernosti podrazumijeva da inspektor u vršenju nadzora preduzima one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način za subjekat nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora. Načelo zaštite javnog interesa znači da inspektor vrši nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i u interesu pravnih i fizičkih lica u skladu sa javnim interesom.

Subjekt nadzora je obavezan da omogući nesmetan inspekcijski pregled i da

postupa po naredbama inspektora. Ova obaveza odnosi se i na druga lica u postupku, ako postoji osnovana sumnja da se u njihovim prostorijama ili objektima obavlja djelatnost ili se nalaze predmeti koji su u vezi sa inspekcijskim pregledom. Svako ometanje inspektora predstavlja osnov za upozorenje, kao i izricanje novčane kazne, a kad ni to nije dovoljno obezbjeđuje se intervencija policije.

Kad inspektor utvrdi da je povrijeđen zakon ili propis obavezan je da preduzme propisane mjere i radnje u cilju otklanjanja tih nepravilnosti (npr. naredi prinudno otvaranje objekta radi vršenja inspekcijske kontrole, naredi prinudno zatvaranje objekta, naredi zabranu raspolaganja sredstvima na žiro računu, naredi oduzimanje i uništenje neispravnih stvari i roba, zabrani izgradnju objekta i dr). Nadalje, inspektor može izreći novčanu kaznu, kao upravnu mjeru u slučajevima utvrđenim propisom, kao i da naplati mandatnu kaznu, kad utvrdi da je subjekt nadzora učinio prekršaj.

Mjere i radnje za koje je ovlašćen inspektor naređuje rješenjem, a izuzetno i usmenim rješenjem na zapisnik o izvršenom inspekcijskom pregledu, s tim što je, u ovom slučaju, dužan da donese rješenje u pismenoj formi u roku od tri dana.

Protiv rješenja inspektora može se izjaviti žalba, u roku od osam dana, nadležnom državnom organu uprave (ministarstvu odnosno organu uprave).

O svakom izvršenom inspekcijskom pregledu inspektor sastavlja zapisnik.

Glavnog inspektora i glavno ovlašćeno službeno lice, na vrijeme od sedam godina, na osnovu javnog konkursa, postavlja starješina državnog organa uz saglasnost Vlade. Glavni inspektor organizuje vršenje poslova inspekcijske kontrole i vrši inspekcijsku kontrolu. Inspektora i ovlašćeno službeno lice postavlja starješina državnog organa uprave, na vrijeme od sedam godina, na osnovu javnog konkursa.

Za glavnog inspektora, glavno ovlašćeno službeno lice, inspektora i ovlašćeno službeno lice, shodno propisima o državnim službenicima, može se postaviti lice koje ima visoku stručnu spremu, položen stručni ispit i odgovarajuće radno iskustvo.



3.9 UPRAVNA INSPEKCIJA

3.9.1 NADZOR

Upravna kontrola uprave (upravna inspekcija) predstavlja specifičan vid inspekcijske kontrole koja se od drugih inspekcijskih kontrola razlikuje, prvenstveno, po formalnom momentu, tj. po tome ko i nad kim vrši kontrolu. Upravna inspekcija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak kod ministarstava i drugih organa uprave, državnih organa uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugih subjekata koja vrše javna ovlašćenja. Predmet takve kontrole je primjena zakona i drugih propisa o državnoj upravi, u odnosu na organizaciju uprave, službeničke odnose, javnost rada, upotrebu jezika i pisma, kao i propise o upravnom postupku koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari, postupanje u skladu sa pravilima postupka, stručnu spremu zaposlenih koji vrše poslove državne uprave, primjena propisa o kancelarijskom poslovanju i vođenju evidencija, inspekcijski nadzor u odnosu na zabranu diskriminacije, u oblastima za koje je zadužena. Upravna inspekcija takođe vrši nadzor nad ispunjenošću uslova po zaključenju upravnih ugovora, poštovanjem obaveze pribavljanja podataka po službenoj dužnosti, i u odnosu na druga postupanja organa nadzora u skladu sa pravilima postupka.

Poslove upravne inspekcije vrši ministarstvo nadležno za poslove javne uprave, preko upravnih inspektora. Upravna inspekcija takođe vrši poslove koji se odnose na postupanje po predstavkama ili na pritužbe organa državne uprave.

3.9.2 VRSTE NADZORA

Inspekcijski nadzor vrši se kao redovni, vanredni i kontrolni nadzor.

Redovan inspekcijski nadzor vrši se u skladu sa Planom rada.

Vanredni inspekcijski nadzor vrši se po nalogu glavnog upravnog inspektora, starješine organa državne uprave nadležnog za poslove uprave ili po inicijativi organa, ustanova i subjekata iz člana 5 ovog zakona, kao i drugih pravnih i fizičkih lica.

Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mjera koje su predložene ili naređene subjektu nadzora u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Upravni inspektor, po pravilu, najkasnije tri dana prije početka nadzora, obavještava starješinu, odnosno odgovorno lice subjekta nadzora o vršenju inspekcijskog nadzora. Izuzetno, inspekcijski nadzor može se izvršiti bez prethodnog obavještavanja kad postoje razlozi za neodložno postupanje, odnosno ako takvo postupanje nalaže zaštita javnog interesa.

3.9.3 UPRAVNE MJERE

Pored obaveze i ovlašćenja utvrđenih Zakonom o inspekcijskoj kontroli, upravni inspektor službenicima koji ne izvršavaju, nesavjesno ili nemarno vrše službene obaveze, zloupotrebljavaju službeni položaj ili prekoračuju ovlašćenja koja se odnose na primjenu pravila upravnog postupka, odlučivanje, vođenje propisanih evidencija, kancelarijsko poslovanje, odbijanje ili davanje netačnih podataka upravnom inspektoru potrebnih za ostvarivanje njegove funkcije, može izreći upravne mjere i to:

1. opomenu;
2. novčanu kaznu u iznosu od 30% zarade koju je ostvario u mjesecu koji prethodi izricanju novčane kazne;
3. zabranu vršenja poslova vođenja upravnog postupka;
4. i donošenje upravnih akata.

U slučaju kada upravni inspektor, u postupku kontrole, utvrdi da na upravnim poslovima, evidencijama ili kancelarijskom poslovanju radi službenik koji ne ispunjava propisane uslove, zabraniće mu vršenje poslova.



3.10 SREDSTVA ZA RAD ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Sredstva za rad organa državne uprave obezbjeđuju se u budžetu. Sredstva za rad organa državne uprave čine: sredstva za vršenje redovne djelatnosti, sredstva opreme i sredstva za posebne namjene. Sredstva za vršenje redovne djelatnosti organa državne uprave, utvrđuju se u skladu sa potrebama vršenja poslova kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava fizičkih i pravnih lica. Sredstva opreme obezbjeđuju se u stvarima ili u novcu za nabavku opreme.

Budžetom se mogu organima državne uprave, radi podmirivanja određenih društvenih potreba ili izvršavanja određenih zadataka, obezbijediti sredstva za posebne namjene, u skladu sa njihovom djelatnošću.

Sredstva za posebne namjene koriste se i sa njima se raspolaze na način utvrđen propisima i aktom kojim se sredstva obezbjeđuju.

Organi državne uprave dužni su da sredstva za rad koriste tako da obezbijede što potpunije vršenje svojih funkcija, odnosno podmirivanje određenih društvenih potreba i izvršavanje određenih zadataka.

Organi državne uprave izuzev organa u sastavu samostalno raspolazu sredstvima za vršenje djelatnosti. Sredstva za rad organa u sastavu obezbjeđuju se u okviru sredstava za rad ministarstva i njima raspolaze ministarstvo u čijem je sastavu taj organ.

Za zakonito korišćenje sredstava organa državne uprave odgovorni su starješina organa, odnosno drugo ovlašćeno lice.

Kontrolu zakonitosti korišćenja sredstava za rad organa državne uprave vrši ministarstvo nadležno za poslove budžeta, u skladu sa zakonom.

Sredstva za zarade državnih službenika i namještenika, se takođe obezbjeđuju u budžetu, u skladu sa posebnim propisom.

.....

LOKALNA SAMOUPRAVA



UVOD

Ustavom Crne Gore, u dijelu koji se odnosi na lokalnu samoupravu, između ostalog, utvrđeno je: da pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, da je osnovni oblik lokalne samouprave opština, a da se mogu osnivati i drugi oblici samouprave.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, propisano je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, opštini u okviru glavnog grada, glavnom gradu i prijestonici, kao jedinicama lokalne samouprave. Zakon takođe propisuje da se lokalna samouprava ostvaruje i u okviru mjesnih zajednica (mjesna samouprava).

Lokalna samouprava u Glavnom gradu i Prijestonici, ostvaruje se shodno ovom zakonu, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Zakonom o Glavnom gradu utvrđene su određene specifičnosti, što znači da se lokalna samouprava u Glavnom gradu ostvaruje prema odredbama ovog zakona, a na pitanja koja nijesu uređena ovim posebnim zakonom, primjenjuje se Zakon o lokalnoj samoupravi (supsidijarna primjena). Lokalna samouprava u Prijestonici, ostvaruje se u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, i Zakonom o Prijestonici.

Principi na kojima se lokalna samouprava ostvaruje su principi: demokratizacije, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti i javnosti rada, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine.



4.1 PRAVNI STATUS OPŠTINE

U opštini, kao lokalnoj zajednici, ostvaruje se zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. Radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, lokalna samouprava ostvaruje se i u mjesnoj samoupravi. Opštine se mogu osnivati, ukidati ili spajati sa drugim opštinama samo u skladu sa zakonom.

Opština se osniva za područje na kojem postoje uslovi za ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva i njihovih neposrednih i zajedničkih interesa i njen materijalni i društveni razvoj.

Pri osnivanju opština polazi se od istorijskog razvoja i tradicije da opština predstavlja geografski i ekonomski povezanu cjelinu za stanovništvo tog područja, koje se ogleda u povezanosti naseljenih mjesta, broju stanovnika, organizaciji službi od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, gravitaciji prema centru, razvojnim i ekološkim uslovima područja i drugim pitanjima od značaja za stanovništvo određenog područja i ostvarivanja njihovih potreba i interesa.

Osnivanje novih opština, ukidanje ili spajanje postojećih ili dijeljenje jedne opštine u dvije ili više novih opština i promjena sjedišta opština vrši se po prethodnom izjašnjavaњу lokalnog stanovništva sa odnosnog područja.

Pojedino naselje opštine se zakonom može izdvojiti i pripojiti drugoj opštini, uz prethodnu inicijativu i izjašnjavaње lokalnog stanovništva na referendumu i uz pribavljeno mišljenje skupštine jedne i druge opštine.

Opština ima naziv i teritoriju, statut i druge opšte akte. Osim toga, opština može imati simbole.

Simboli opštine su: grb, zastava i praznik. Oblik i sadržina simbola i praznik opštine uređuju se statutom opštine. Simbolima opštine izražavaju se istorijska, kulturna, prirodna i druga obilježja opštine. Simboli opštine ne mogu biti u istovjetnom ili modifikovanom obliku sa državnim, odnosno nacionalnim simbolima, niti sa simbolima drugih država ili sa znakom političke partije, privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica.



4.2 POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE

Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (sopstveni poslovi). Opština vrši i poslove državne uprave, kada joj se ti poslovi prenesu ili povjere. Sopstveni poslovi opštine određuju se zakonom i statutom opštine (preneseni i povjereni poslovi).

U obavljanju sopstvenih poslova lokalna uprava je samostalna i u vršenju tih poslova prava opštine ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima države, izuzev u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom. Opština obezbjeđuje sredstva za obavljanje sopstvenih poslova.

Svaka opština u skladu sa zakonom donosi: planove i programe razvoja; planove i programe za pojedine upravne oblasti; prostorno-urbanističke planove; budžet i završni račun budžeta; višegodišnji investicioni plan; planove i programe u drugim upravnim oblastima.

Pored navedenog, opština uređuje i obezbjeđuje, naročito: uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti; uslove za razvoj preduzetništva; vršenje poslova uređenja, korišćenja i zaštite građevinskog zemljišta; korišćenje poslovnog prostora; uslove za očuvanje i zaštitu prirodnih vrijednosti; socijalnu zaštitu i pomoć starim i invalidnim licima, rješavanje stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe; dječiju zaštitu koja se odnosi na odmor i rekreaciju djece; javni prevoz putnika u lokalnom saobraćaju; poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda; odnose u oblasti stanovanja, stvara uslove za održavanje i zaštitu stambenih zgrada i zaštitu prava etažnih vlasnika; uslove za zaštitu od elementarnih nepogoda, i požara; uslove za unapređenje sporta i fizičke kulture, rekreacije djece, omladine i odraslih, izgradnju i održavanje objekata fizičke kulture; uslove u vezi sa izgradnjom i postavljanjem privremenih i drugih objekata; uslove za zaštitu spomenika i spomen obilježja lokalnog značaja; radno vrijeme i uslove za rad objekata koji pružaju usluge građanima; uslove za obavljanje autotaksi prevoza.

Vlada može zahtijevati od opština, kad ocijeni da je obavljanje sopstvenih poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više opština, da zajednički obezbijede vršenje tih poslova ili da utvrdi javni interes i obezbijedi njihovo vršenje. Ovim se stvaraju uslovi da se u obavljanju određenih poslova obezbijedi tehničko-tehnološko i ekonomsko jedinstvo opština, obezbijedi usklađeni razvoj opština sa razvojem države i obezbijedi uredno i kvalitetno zadovoljavanje zajedničkih interesa i potreba stanovništva.

Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave može se prenijeti odnosno povjeriti opštini kada se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje.

Uslovi pod kojima se prenose, odnosno povjeravaju poslovi opštini uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade. Organi državne uprave kontrolišu da li opština u vršenju povjerenih, odnosno prenesenih poslova postupa u skladu sa zakonom, odnosno propisom.



4.3 ORGANI OPŠTINE

Saglasno zakonu, organi opštine su: skupština opštine i predsjednik opštine.

4.3.1 SKUPŠTINA OPŠTINE

Skupština opštine je predstavnički organ građana opštine koja vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Skupština opštine se obrazuje kao jednodomna, a čine je odbornici koje biraju građani, neposredno i tajnim glasanjem. Skupština se bira na period od četiri godine. Izbore za skupštinu raspisuje Predsjednik države. Zakonom je određeno da se u Skupštini opštine bira 30 odbornika, još po jedan odbornik na svakih 5.000 birača.

Skupština opštine: donosi statut opštine, odluke i druge akte; donosi planove i programe razvoja opštine i lokalna planska dokumenta; donosi budžet i završni račun budžeta; utvrđuje visinu opštinskih taksi, poreza i nanknada; raspolaže imovinom; raspisuje opštinski referendum i odlučuje o zaduživanju opštine i vrši druge poslove utvrđene statutom i zakonom. Ovi poslovi spadaju u sopstvene poslove, izvornu nadležnost opštine i od neposrednog su i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, a istovremeno su i od opšteg interesa za razvoj države u cjelini.

Skupština opštine odlučuje većinom glasova na sjednici kojoj prisustvuje većina ukupnog broja odbornika, ako zakonom ili statutom opštine za pojedina pitanja nije predviđena druga većina.

O donošenju statuta opštine, odlučuje se većinom glasova od ukupnog broja odbornika.

U vršenju poslova iz svog djelokruga skupština opštine donosi odluke, preporuke i zaključke i druge opšte akte. Odlukom se propisuju prava i obaveze građana, preduzeća, ustanova i drugih pravnih lica, u okviru prava i dužnosti lokalne samouprave, osnivaju javne službe i odlučuju o drugim pitanjima.

Skupština donosi preporuke u kojima iznosi svoj stav za poslove iz izvorne nadležnosti koji se odnose na druge organe i organizacije, preduzeća, ustanove i druga pravna lica. Skupština donosi zaključke o pitanjima o kojima raspravlja na sjednici, koja su od značaja za utvrđivanje i vođenje politike. Skupština opštine može donositi propise i druge akte za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, ako je za to zakonom ovlašćena u vršenju svojih prava i dužnosti.

Skupština opštine može donositi i pojedinačne akte, u skladu sa zakonom i statutom opštine.

4.3.2 PREDsjedNIK SKUPŠTINE

Skupština opštine ima predsjednika skupštine kojeg na predlog jedne trećine odbornika biraju odbornici iz reda odbornika, većinom glasova ukupnog broja odbornika, a mandat mu traje koliko i mandat odbornika. Predsjednik skupštine, saziva skupštinu, predsjedava skupštinom i rukovodi njenim radom i stara se o realizaciji njenih odluka i drugih akata. Funkcija predsjednika skupštine je profesionalna.

4.3.3 POTPREDSJEDNIK SKUPŠTINE

Skupština može imati potpredsjednika kojeg na predlog predsjednika skupštine, iz reda odbornika bira i razrješava skupština. Mandat potpredsjednika skupštine traje koliko i mandat predsjednika skupštine. Potpredsjednik skupštine zamjenjuje predsjednika skupštine u slučaju njegove odsutnosti i spriječenosti da obavlja svoju dužnost. Potpredsjednik skupštine funkciju vrši volonterski.

4.3.4 SEKRETAR SKUPŠTINE

Skupština ima sekretara koga imenuje skupština, na period od pet godina, na predlog predsjednika skupštine, po osnovu javnog konkursa. Sekretar skupštine za svoj rad odgovara skupštini i predsjedniku opštine, na način utvrđen statutom. Sekretar skupštine priprema sjednice skupštine, njenih radnih tijela, koordinira aktivnosti opštinskih organa, organizacija i službi na pripremi sjednica skupštine i vrši druge poslove utvrđene statutom. Sekretar skupštine rukovodi radom službe skupštine sa svim pravima i obavezama starješine organa lokalne uprave i za svoj rad i rad službe skupštine, odgovara predsjedniku skupštine i skupštini.

4.3.5 PREDSJEDNIK OPŠTINE

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine. Predsjednik opštine predstavlja i zastupa opštinu. Predsjednika opštine bira skupština na vrijeme od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. Pravo predlaganje kandidata za predsjednika opštine ima najmanje 1/3 odbornika. Za predsjednika opštine može biti izabrano lice koje ispunjava uslove za izbor odbornika, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor odbornika i poslanika.

Funkcija predsjednika je profesionalna. Saglasno zakonu, predsjedniku opštine prestaje mandat, prije vremena na koje je izabran, razrješenjem od strane skupštine, razrješenjem od strane Vlade, podnošenjem ostavke i po sili zakona. Predsjednik opštine se može razriješiti samo u slučajevima predviđenim zakonom, na način i u postupku koji propisuje statut opštine.

U vršenju izvršne funkcije, predsjednik opštine: predlaže propise i druge akte koje donosi skupština, stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, stara se i odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova, utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, vrši nadzor nad radom lokalne uprave, odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akta za njihovo izvršavanje, donosi akta kojima se obezbjeđuje izvršavanje budžeta, donosi kadrovski plan, donosi plan integriteta, donosi godišnji plan obuka lokalnih službenika i namještenika, vrši i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i drugim aktima opštine.

Predsjednik opštine privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine ako skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovim nedonošenjem bi se onemogućilo ostvarivanje prava i obaveza građana i ugrozila imovina veće vrijednosti. Ta akta podnosi skupštini na potvrdu na prvom

narednoj sjednici, a ako ih skupština ne potvrdi ili ih predsjednik ne podnese na potvrdu, ta akta prestaju da važe.

Opština ima najviše dva potpredsjednika. Mandat potpredsjednika traje koliko i mandat predsjednika opštine. Potpredsjednik zamjenjuje predsjednika opštine u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti i vrši druge poslove koje mu predsjednik povjeri. Potpredsjednik opštine prati rad organa lokalne uprave i javnih službi u oblastima za koje ga zaduži predsjednik opštine i stara se o sprovođenju politika u tim oblastima.



4.4 LOKALNA UPRAVA, ORGANI LOKALNE UPRAVE I JAVNE SLUŽBE

Poslovi lokalne uprave utvrđeni su Zakonom o lokalnoj samoupravi. Poslovi lokalne uprave su: izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata; pripremanje nacрта odluka i drugih akata koje donose organi lokalne samouprave; vršenje pripreme i procjene analize uticaja odluka i drugih propisa (RIA) koje donose skupština i predsjednik opštine; vršenje upravnog nadzora; vršenje stručnih i drugih poslova koje joj povjere organi lokalne samouprave; rješavanje o pravima i obavezama građana, pravnih i drugih lica; vođenje evidencija u skladu sa zakonom i opštim aktima organa lokalne samouprave; rješavanje u prvostepenom upravnom postupku o pravima, obavezama i pravim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka; odlučivanje po pravnim ljevovima korisnika usluga od opšteg interesa; vršenje i drugih poslova utvrđenih statutom i drugim aktima. Organi lokalne uprave vrše upravni nadzor koji obuhvata: nadzor nad zakonitošću akata javnih službi kojima se rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i pravnih lica; nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada javnih službi; inspekcijski nadzor.

4.4.1 GLAVNI ADMINISTRATOR

Glavni administrator vrši poslove drugostepenog organa u upravnim stvarima iz nadležnosti organa i posebnih službi opštine. Pored toga, glavni administrator koordinira rad organa i službi opštine, u poslovima za koje je potrebna međusobna saradnja (priprema propisa, akcionih planova, strateškog plana razvoja opštine, itd).

Glavni administrator imenuje se na osnovu javnog konkursa na period od pet godina. On za svoj rad i rad svoje službe odgovara predsjedniku opštine i skupštini.

4.4.2 ORGANI LOKALNE UPRAVE

Saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije, biro i sl.). Za vršenje specifičnih poslova lokalne uprave obrazuju se posebne službe (služba komunalne policije, služba zaštite i spašavanja i druge službe, u skladu sa zakonom).

Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, donosi starješina organa uprave, uz saglasnost predsjednika opštine.

Radom organa lokalne uprave rukovodi starješina organa. Starješina organa postavlja se na vrijeme od pet godina na osnovu javnog konkursa. Starješina organa za svoj rad odgovara predsjedniku opštine. Starješina organa odlučuje o izboru i raspoređivanju službenika i namještenika i vrši druge poslove u skladu sa zakonom i statutom opštine.

Starješina organa može imati pomoćnika, o čijem postavljenju odlučuje starješina, uz saglasnost predsjednika opštine.

4.4.3 MENADŽER

Opština može imati menadžera. Menadžer predlaže i učestvuje u pripremi i realizaciji planova i programa razvoja opštine kojima se podstiče ekonomski razvoj, preduzetnička inicijativa i javno-privatno partnerstvo, obezbjeđuje zaštita životne sredine i održivi razvoj, priprema i upravlja projektima koji se finansiraju iz međunarodnih fondova i drugih izvora, prati njihovu realizaciju, priprema informacije i izvještaje o realizaciji projekata, uspostavlja i vodi bazu podataka o planovima, programima i projektima, inicira izmjene i dopune propisa koji otežavaju poslovnu inicijativu i vrši druge poslove koje mu povjeri predsjednik opštine.

Menadžer se postavlja, na osnovu javnog konkursa, na vrijeme od pet godina.

4.4.4 GRADSKI ARHITEKTA

Opština može imati glavnog gradskog arhitektu, koji vrši poslove propisane Zakonom o uređenju prostora i izgrdnji objekata. Glavni gradski arhitekta imenuje se na osnovu javnog konkursa.

4.4.5 KOMUNALNA POLICIJA

Opština ima službu za vršenje poslova komunalne policije. Služba komunalne policije vrši obezbjeđenje komunalnog reda i komunalni nadzor, u skladu sa zakonom. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe komunalne policije vrši predsjednik opštine.

4.4.6 SLUŽBA ZAŠTITE I SPAŠAVANJA

Opština ima službu zaštite i spašavanja. Služba zaštite i spašavanja vrši poslove zaštite i spašavanje građana, materijalnih i kulturnih dobara i zaštite životne sredine ugroženih djelovanjem katastrofa, elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća, u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe zaštite vrši predsjednik opštine.



4.5 MJESNA SAMOUPRAVA

Mjesna samouprava, kao jedan od oblika ostvarivanja prava građana na lokalnu samoupravu, se vrši u okviru mjesnih zajednica.

Mjesne zajednice se osnivaju od strane građana, na osnovu odluke skupštine opštine koja uređuje uslove osnivanja, poslove, organe, organizaciju i rad organa, način odlučivanja, finansiranja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice.

U mjesnoj zajednici građani odlučuju i učestvuju u odlučivanju o ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u oblastima: uređivanja naselja, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, fizičke kulture, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i drugim oblastima života i rada.

Sredstva za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva u mjesnoj zajednici obezbjeđuju se iz: prihoda opštine koji se mogu ustupiti mjesnoj zajednici; sopstvenih sredstava lokalnog stanovništva koja se udružuju neposredno, putem samodoprinosu ili na drugi način; donacija pravnih i fizičkih lica; naknada za usluge koje svojim aktivnostima, ostvaruje mjesna zajednica, u skladu sa odlukom skupštine opštine; poklona i drugih sredstava.

Mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica koje stiče upisom u registar mjesnih zajednica koji vodi Ministarstvo javne uprave.



4.6 LOKALNI FUNKCIONERI, SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI

4.6.1 LOKALNI FUNKCIONERI

Predsjednik opštine, predsjednik skupštine, potpredsjednik opštine, sekretar skupštine i glavni administrator su lokalni funkcioneri. O pravima i obavezama lokalnih funkcionera odlučuje nadležno radno tijelo skupštine.

Poslovi predsjednika opštine, potpredsjednika opštine, glavnog administratora, starješine organa, odnosno službe, glavnog gradskog arhitekta, menadžera i rukovodilaca javnih službi nespojivi su sa funkcijom odbornika. Sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa izabranih, imenovanih i postavljenih lica u organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave i glavnog administratora, obezbjeđuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje korupcije.

4.6.2 SLUŽBENIČKI SISTEM

Lokalni službenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi i posebnoj službi za vršenje poslova kojima se ostvaruje nadležnost opštine, uključujući lice koje vrši informatičke, materijalno-finansijske, računovodstvene i druge poslove administrativne prirode. Namještenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u organu lokalne uprave, stručnoj službi i posebnoj službi, radi vršenja pomoćnih i drugih poslova.

Poslodavac lokalnog službenika, odnosno namještenika je opština. Prava i dužnosti poslodavaca u odnosu na lokalne službenike i namještenike u ime opštine, vrši lice koje rukovodi organom lokalne uprave, stručnom službom, odnosno posebnom službom. Prava i dužnosti poslodavca u odnosu na glavnog gradskog arhitektu i menadžera, vrši predsjednik opštine.

Na prava, obaveze i odgovornosti lokalnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi ili posebnim zakonom primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicama, kao i opšti propisi o radu.



4.7 UČEŠĆE GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Opština stvara uslove, podstiče i pomaže učešće lokalnog stanovništva u zadovoljenju njihovih kulturnih, sportskih, obrazovnih, zdravstvenih, informativnih i drugih potreba. Zakonom su određeni oblici učešća građana u ostvarivanju lokalne uprave. Ti oblici odlučivanju su:

4.7.1 INICIJATIVA

Inicijativa predstavlja oblik učešća građana u ostvarivanju lokalne uprave. Inicijativu građani mogu podnijeti nadležnim organima lokalne uprave radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo. O inicijativi nadležni organ je dužan da zauzme stav u roku od 30 dana, i da o tome obavijesti podnosioca inicijative. Ako organ ne postupi po inicijativi iz stava 1 ovog člana, podnosilac inicijative može da se obrati predsjedniku opštine ili skupštini;

4.7.2 GRAĐANSKA INICIJATIVA

Građanskom inicijativom se predlaže donošenje ili promjena akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave. Statutom opštine utvrđuju se pitanja o kojima se može pokrenuti inicijativa, potreban broj potpisa građana i postupak po inicijativi i druga pitanja od značaja za postupanje po ovoj inicijativi. Ukoliko nadležni organ ne prihvati građansku inicijativu, o ovim pitanjima može se raspisati referendum.

4.7.3 ZBOR GRAĐANA

Zbor građana, većinom glasova prisutnih građana, usvaja zahtjeve i predloge i upućuje ih nadležnom organu. Organi opštine dužni su da, u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, razmotre zahtjeve i predloge i o njima obavijeste građane. Način sazivanja zbora građana, način rada i odlučivanja uređuje se statutom ili posebnim aktom opštine.

4.7.4 MJESNI REFERENDUM

Mjesni referendum se organizuje radi izjašnjenja građana sa dijela teritorije opštine o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave; statutom opštine utvrđuju se pitanja o kojima se građani izjašnjavaju mjesnim referendumom.

4.7.5 OPŠTINSKI REFERENDUM

Opštinski referendum se može raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana na teritoriji opštine o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave, na način uređen zakonom, odnosno statutom.

4.7.6 GRAĐANSKA ŽALBA ILI PETICIJA I SL.

Građanska žalba ili peticija i sl. – kojima se od organa traže objašnjenja u vezi sa poslovima iz njihovog djelokruga rada; način podnošenja građanske žalbe, peticije i sl. i postupanja po njima bliže se uređuje statutom opštine.

Pored navedenog, Zakon o lokalnoj samoupravi obezbjeđuje i učešće lokalnog stanovništva u donošenju odluka od njihovog neposrednog i zajedničkog interesa, odnosno obezbjeđuje učešće građana u vršenju javnih poslova. Zakonom se određuju poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, a skupština opštine posebnom odlukom uređuje način učešća stanovništva u njihovo donošenje odnosno vršenje.

Odluke od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, saglasno zakonu, su odluke koje se odnose na: donošenje programa razvoja opštine, donošenje prostornih i urbanističkih planova, donošenje budžeta i donošenje opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana.

Učešće lokalnog stanovništva u odlučivanju u navedenim poslovima obezbjeđuje se naročito: javnim objavljivanjem nacрта tih dokumenata; obavještavanjem o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javnih rasprava, sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave; obavezivanjem organa lokalne samouprave da razmotre sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave i sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima njihovog neprihvatanja; sačinjavanjem izvještaja o rezultatima javne rasprave i njihovim dostavljanjem predlagaču, i obavezivanjem organa lokalne uprave da usvojeni dokumenti budu dostupni javnosti.



4.8 ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE SA GRAĐANIMA, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA, JAVNIM SLUŽBAMA ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA I DRŽAVNIM ORGANIMA

Organi lokalne samouprave obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građana.

Lokalni funkcioneri i lokalni službenici su dužni da se pridržavaju pravila ponašanja u skladu sa Etičkim kodeksom. U tom smislu organi lokalne samouprave dužni su da građanima daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja, bilo putem brošura ili putem medija, a za postupanje u upravnom stvarima obavezni su da javno istaknu standarde postupanja.

Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave dužni su da odrede vrijeme za prijem građana. Na javnim objektima gdje su smješteni organi lokalne samouprave i javne službe mora biti istaknut naziv organa, odnosno javne službe, a na ulazu u službene prostorije mora biti istaknuto lično ime i zvanje, odnosno zanimanje lokalnog službenika i namještenika.

Nadalje, mora se obezbijediti knjiga utisaka i sanduče za primjedbe i pritužbe građana. U cilju što kvalitetnijeg obavljanja određenih poslova iz nadležnosti organa lokalne uprave, posebno u odnosu na ostvarivanje prava građana, organi lokalne uprave mogu organizovati rad u mjesnim zajednicama, odnosno mjesnim centrima.

Način vršenja tih poslova, u mjesnim zajednicama odnosno centrima, određuje glavni administrator i o vršenju tih poslova građani moraju biti javno obaviješteni.

Organi lokalne samouprave obavezni su da sarađuju sa nevladinim organizacijama. Ova saradnja se ostvaruje, naročito: informisanjem nevladinih organizacija o svim pitanjima od značaja za nevladin sektor; konsultovanjem nevladinog sektora u odnosu na programe razvoja lokalne samouprave i o opštim akatima koje donosi skupština; omogućavanjem učešća nevladinog sektora u radu radnih grupa na pripremi normativnih akata ili izradi projekata ili programa i nadležnosti opština; finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinog sektora; i na drugi način propisan statutom opštine.

Organi lokalne samouprave ostvaruju saradnju i sa javnim službama i drugim pravnim licima čiji je osnivač država, na način što organi lokalne uprave učestvuju u postupku utvrđivanja i sprovođenja njihovih planova i programa razvoja i daju predloge, sugestije i mišljenja u pogledu vršenja njihove djelatnosti na teritoriji opštine. Ove službe i pravna lica obavezni su da opštinskim organima, na njihov zahtjev, dostave izvještaje o ostvarivanju planova i programa razvoja na njihovoj teritoriji.

Ukoliko javne službe i druga pravna lica čiji je osnivač država, odbiju saradnju, nadležni organi lokalne samouprave mogu obavijestiti Vladu i zahtijevati preduzimanje odgovarajućih mjera. O preduzetim mjerama Vlada obavještava nadležni organ lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja.

Odnosi i saradnja opština i državnih organa zasnovani su prevashodno na među-

sobnoj saradnji i preciznom definisanju međusobnih obaveza. U tom smislu organi lokalne samouprave u poslovima iz sopstvenog djelokruga daju organima državne uprave: inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalno stanovništvo, daju predloge za preduzimanje aktivnosti državnih organa na razvijanju lokalne samouprave, traže mišljenje od nadležnih državnih organa u vezi sa primjenom zakona i učestvuju u pripremi zakona koji su od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Nasuprot tome državni organi obavještavaju organe lokalne samouprave o mjerama koje preduzimaju ili namjeravaju preduzeti u izvršavanju zakona od neposrednog interesa za ostvarivanje lokalne samouprave, pružaju stručnu pomoć organima lokalne samouprave, traže izvještaje, podatke i obavještenja o obavljanju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave i slično.

Kada su u pitanju poslovi lokalne samouprave, koji se odnose na utvrđivanje i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti građana, državni organi vrše nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave, u obavljanju tih poslova. U tom nadzoru državni organi, saglasno zakonu, vrše kontrolu zakonitosti rada i postupanja organa lokalne samouprave i vrše kontrolu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti vršenja tih poslova, pokreću postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata koje donose organi lokalne samouprave za vršenje tih poslova, nalaži organu lokalne samouprave izvršavanje utvrđenih obaveza i preduzimaju druge mjere predviđene posebnim propisom.

Nadalje, u vršenju nadzora nad obavljanjem poslova utvrđivanja i ostvarivanja sloboda, prava i dužnosti građana, Vlada može da:

1. upozori organ lokalne samouprave da obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija kada duže vrijeme ne obavljaju funkcije, a time se dovodi u pitanje ostvarivanje prava i sloboda građana;
2. do odluke Ustavnog suda obustavi od izvršenja propis ili opšti akt skupštine ili predsjednika opštine za koji smatra da je u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom ili kojima se oduzimaju ili ograničavaju slobode, prava i dužnosti građana;
3. izuzetno, raspusti skupštinu opštine, ukoliko skupština nakon upozorenja ne obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija ili samostalno ne uredi odnose.

Nadzor nad vršenjem poslova iz delegiranog djelokruga, je raznovrsniji i kreće se od preventivnih i korektivnih ovlašćenja (izdavanja uputstava, instrukcija, objašnjenja, naredbi za otklanjanje nepravilnosti), do represivnih ovlašćenja tj. do preuzimanja poslova i njihovog neposrednog vršenja od strane organa državne uprave, o čemu je već bilo riječi.



4.9 SARADNJA I UDRUŽIVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

U vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti, lokalne samouprave međusobno sarađuju, a u okviru te saradnje mogu udruživati sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa.

Saradnja lokalnih samouprava zasniva se na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Opštine imaju pravo na osnivanje asocijacije opština za teritoriju države. Asocijacijom opština u smislu zakona smatra se asocijacija koju je osnovalo više od polovine opština sa teritorije države.

Asocijacija stiče svojstvo pravnog lica upisom u evidenciju asocijacija opština. Opštine i asocijacija opština u okviru svojih nadležnosti, mogu slobodno sarađivati sa lokalnim zajednicama i asocijacijama drugih zemalja i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti.

Dvije ili više opština mogu, radi zajedničkog, ekonomičnijeg i racionalnijeg vršenja određenih poslova iz sopstvene nadležnosti, osnovati privredno društvo ili javnu ustanovu, u skladu sa zakonom.

Radi zajedničkog vršenja određenih poslova iz sopstvene nadležnosti, opština može zaključiti poseban ugovor sa drugom opštinom. Ovim ugovorom se uređuje naziv i sjedište zajedničkog organa, privrednog društva, ustanove ili druge organizacije, stvarna i mjesna nadležnost, vrsta, obim i način obavljanja zajedničkih poslova, način rada, odlučivanja i finansiranja, i nadzor nad radom, posebna prava i obaveze zaposlenih kao i druga pitanja od značaja za osnivanje, rad i prestanak rada.

Nadležni organ lokalne uprave, odnosno posebne službe, koji na osnovu ugovora vrši zajedničke poslove, dužan je da podnese godišnji izvještaj o radu, izvještaj o finansijskom poslovanju i godišnji program rada opštinama koje su zaključile ugovor radi zajedničkog vršenja određenih poslova.



4.10 ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava zasniva se na visokom stepenu autonomnosti lokalnih zajednica, koja se između ostalog, ogleda i u nemogućnosti organa države da svojim aktima, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, uskraćuju ili ograničavaju prava lokalne samouprave.

U tom smislu, lokalna zajednica, odnosno skupština opštine, ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugog propisa ili opšteg akta državnog organa kojim se narušavaju prava i dužnosti opštine, utvrđena Ustavom i zakonom.

Nadalje, kada se pojedinačnim aktima ili radnjama državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, nadležni organ opštine može podnijeti ustavnu žalbu (Ustavnom sudu).

Osim prava na zaštitu pred Ustavnim sudom, zaštita lokalne samouprave može se obezbijediti i putem podnošenja inicijative predsjedniku države. Naime, kada se usvojenim zakonom narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, asocijacija opština (Zajednica opština Crne Gore), može podnijeti inicijativu predsjedniku Crne Gore, da takav zakon ne proglasi.

Saglasno Ustavu predsjednik države može vratiti zakon na ponovno odlučivanje skupštini. Ukoliko skupština ponovo izgleda zakon, predsjednik je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon.

Radi demokratskog uticaja lokalnog stanovništva i kontrole rada organa vlasti, odnosno ostvarivanja funkcija lokalne samouprave, u opštini se obrazuje Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Članove Savjeta bira skupština opštine iz reda istaknutih i uglednih građana opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu. Savjet ima pravo da organima države, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti opštine i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva.



4.11 IMOVINA OPŠTINE I FINANSIRANJE

Opština ima imovinu i prihode. Imovinom i prihodima opština samostalno raspolaže, u skladu sa zakonom. Imovinu opštine čine pokretne i nepokretne stvari, novčana sredstva, hartije od vrijednosti i druga imovinska prava. Opština upravlja i raspolaže svojom imovinom, u skladu sa njenom namjenom rukovodeći se principom dobre prakse ekonomskog i finansijskog menadžmenta. Opština i javne službe čiji je ona osnivač dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i posebnim materijalnim zakonom koji uređuju oblast javnih prihoda uređena su pitanja finansiranja lokalne samouprave.

Sredstva za finansiranje lokalnih zajednica obezbjeđuju se: iz sopstvenih prihoda (lokalne komunalne takse, lokalne administrativne takse, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i dr.); prihoda koje ostvare organi lokalne uprave; samodoprinosu; ustupljenih prihoda po osnovima raznih vrsta poreza i boravišnih taksi; i dopunskih sredstava iz budžeta države.

Polazeći od toga da pojedine nerazvijene lokalne zajednice ne mogu obezbijediti potrebna sredstva za finansiranje svoje redovne djelatnosti utvrđen je institut Vladinih potpora (iz egalizacionog fonda), po kome Vlada može tim opštinama obezbjeđivati dopunska sredstva za normalno funkcionisanje lokalne zajednice. Za izvršavanje svojih Ustavom utvrđenih obaveza i za potrebe posebno utvrđene programom razvoja, opština se može zaduživati i davati garancije u skladu sa zakonom.

Prihodi i rashodi opštine utvrđuju se u budžetu opštine. U budžetu opštine utvrđuju se i raspoređuju sredstva za zadovoljavanje zajedničkih potreba u opštini, za finansiranje i funkcionisanje skupštine i drugih organa u opštini, kao i za druge potrebe u opštini utvrđene zakonom i odlukama skupštine opštine u skladu sa zakonom.

Sredstva za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova obezbjeđuju se iz budžeta države u skladu sa propisom odnosno programom o povjeravanju, odnosno prenošenju poslova.



4.12 GLAVNI GRAD

Zbog specifičnosti Podgorice kao glavnog grada i administrativnog centra Crne Gore, Zakonom o glavnom gradu utvrđen je poseban način ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu.

Glavni grad obuhvata teritoriju opštine Podgorica i predstavlja urbano, privredno, kulturno i društveno područje, sa jedinstvenom teritorijom. Značaj koji ima Glavni grad za Crnu Goru uslovio je i njegovu posebnost u odnosu na opštinu kao jedinicu lokalne uprave.

Ta posebnost je izražena u uspostavljanju partnerskog odnosa između Glavnog grada i države u domenu predstavljanja Glavnog grada u poslovima međudržavne i međunarodne saradnje, zaštite životne sredine, planiranja i uređenja prostora, javnog reda i mira i bezbjednosti saobraćaja, vršenja poslova javnih službi i u drugim oblastima u kojima postoji javni interes. U tom smislu, u navedenim oblastima, zakonom se utvrđuje obaveza saradnje i usklađenog djelovanja Glavnog grada i državnih organa, a koje su istovremeno od interesa i za Glavni grad i državu.

U cilju ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja određenih poslova Glavnog grada i omogućavanja učešća građana u vršenju tih poslova, 2006. godine su ustanovljene gradske opštine Golubovci i Tuzi, dok su izmjenama i dopunama zakona iz 2015. godine osnovane opštine u okviru Glavnog grada – Opština Tuzi i Opština Golubovci.

Prema sadašnjim zakonskim rješenjima (Izmjenama i dopunama Zakona o Glavnom gradu iz 2016. godine, koje će početi da se primjenjuju 01.09.2018. godine) određeno je da će u okviru Glavnog grada postojati Opština – Golubovci, čija se teritorija određuje zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Crne Gore, a koja čini sastavni dio ukupne teritorije Glavnog grada. Opština u okviru Glavnog grada ima svojstvo pravnog lica, dok su organi ovog vida opštine i njihove nadležnosti neposredno uređeni odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o Glavnom gradu.

Organi Glavnog grada su: Skupština Glavnog grada i gradonačelnik Glavnog grada.

Skupština je predstavnički organ građana Glavnog grada. Skupština ima predsjednika.

Funkcija predsjednika Skupštine je profesionalna. Gradonačelnik je izvršni organ Glavnog grada. Gradonačelnik može imati jednog ili više zamjenika. Zamjenika gradonačelnika imenuje i razrješava gradonačelnik.

Gradonačelnik može učestvovati u radu Vlade, kada se raspravlja o pitanjima koja su od interesa za razvoj Glavnog grada. Radi razmatranja pitanja od interesa za razvoj Glavnog grada, gradonačelnik obrazuje Savjet gradonačelnika. Savjet gradonačelnika razmatra pitanja i daje predloge o: razvojnim programima i projektima, prostornim i urbanističkim planovima; budžetu i završnom računu; opštim i drugim aktima kojima se utvrđuju prava i obaveze građana; izvještaju o radu organa lokalne uprave i javnih službi i unapređenju i razvoju javnih službi, kvalitetu pružanja javnih usluga i o drugim pitanjima od značaja za razvoj Glavnog grada. Za vršenje poslova

lokalne uprave obrazuju se organi uprave Glavnog grada. Upravom Glavnog grada rukovodi i koordinira glavni administrator.

Glavni administrator organizuje rad uprave. Principi koji važe za izbor organa opštine, njihovu nadležnost, način rada, način donošenja odluka, prestanak mandata, odnose se i na organe Glavnog grada.

Pravni status opštine u okviru Glavnog grada, uključujući djelokrug i nadležnosti organa opštine, organa lokalne uprave i stručnih službi, je uređen u skladu sa pravilima Zakona o lokalnoj samoupravi koja važe za ostale vidove lokalne samouprave u Crnoj Gori. U tom smilu, opština u okviru Glavnog grada ima svoje organe – predsjednika i skupštinu, a njenu upravu čine sekretarijati, uprave, direkcije, biro, javne službe i sl, dok radom organa lokalne uprave i službi opštine u okviru Glavnog grada koordinira glavni administrator. Stoga, može se reći da opština u okviru Glavnog grada uživa veći stepen autonomije u odnosu nekadašnje gradske opštine. Specifičnost u pogledu ovog oblika lokalne samouprave, u odnosu na ostale opštine u Crnoj Gori, je da se finansiranje u dijelu operativnih troškova obezbjeđuje iz budžeta Glavnog grada, na osnovu sporazuma Opštine i Glavnog grada, kao i da Opštini pripada prihod od zakonom ustupljenih poreza i naknada Glavnom gradu, a koji je ostvariv na teritoriji opštine.

Odnosi između organa opštine i organa Glavnog grada zasnivaju se na načelima međusobne saradnje, u skladu sa zakonom i statutom opštine i statutom Glavnog grada. U pogledu kontrole zakonitosti vršenja poslova koje Glavni grad povjeri opštini, shodno se primjenjuju propisi o državnoj upravi.

Organi opštine dužni su da na zahtjev organa Glavnog grada dostave podatke, izvještaje i obavještenja od značaja za obavljanje poslova Glavnog grada. Organi Glavnog grada dužni su da o uočenim nedostacima u radu organa opštine obavijeste skupštinu opštine i preduzmu mjere za njihovo otklanjanje.

Opština ima pravo da daje inicijative ili mišljenja o pitanjima iz nadležnosti Glavnog grada, a nadležni organ Glavnog grada dužan je da odgovor na inicijativu dostavi u roku od 30 dana od dana podnošenja.

Sukob nadležnosti između organa lokalne uprave opštine i organa lokalne uprave Glavnog grada rješava glavni administrator Glavnog grada.



4.13 PRIJESTONICA

Imajući u vidu značaj i važnost Cetinja, kao historijskog i kulturnog centra Crne Gore, Zakonom o Prijestonici utvrđen je poseban način ostvarivanja lokalne samouprave u Prijestonici Cetinje, i to posebno u odnosu na: stvaranje uslova za njegov razvoj; predstavljanje i promovisanje Prijestonice, a posebno u odnosu na njeno predstavljanje u poslovima međudržavne i međunarodne saradnje i organizovanje proslava državnog karaktera.

U Prijestonici se nalazi rezidencija Predsjednika Crne Gore, kao i sjedište Ustavnog suda Crne Gore, te ministarstva nadležnog za vanjske poslove i ministarstva nadležnog za poslove kulture. Takođe, Vlada Crne Gore može odrediti da sjedište pojedinih organa državne uprave i javnih ustanova čiji je ona osnivač bude u Prijestonici.

Organi Prijestonice su Skupština Prijestonice i gradonačelnik Prijestonice.

Skupština Prijestonice je predstavnički organ građana Prijestonice i nju čine odbornici izabrani u skladu sa zakonom. Predsjednika bira Skupština iz reda odbornika, većinom glasova ukupnog broja odbornika, u skladu sa zakonom. Funkcija predsjednika Skupštine Prijestonice je profesionalna. Skupština Prijestonice ima sekretara kojeg ona sama imenuje, na predlog predsjednika Skupštine Prijestonice.

Gradonačelnik Prijestonice je izvršni organ Prijestonice, kojeg bira Skupština, na period od četiri godine, većinom glasova ukupnog broja odbornika. On pored poslova utvrđenih zakonom za predsjednika opštine, vrši i sljedeće poslove: utvrđuje smjernice za ostvarivanje planova i programa razvoja Prijestonice; prati sprovođenje programa razvoja i rada javnih ustanova i privrednih društava čiji je osnivač Prijestonica; daje saglasnost na akt kojim se utvrđuje broj i struktura zaposlenih u javnim ustanovama i privrednim društvima čiji je osnivač Prijestonica; vrši i druge poslove utvrđene zakonom, Statutom Prijestonice i drugim aktima. Gradonačelnik Prijestonice može učestvovati u radu Vlade kad se raspravlja o pitanjima koja su od interesa za razvoj Prijestonice.

Gradonačelnik Prijestonice može imati jednog ili više zamjenika, kojeg imenuje i razrješava sam gradonačelnik Prijestonice, uz saglasnost Skupštine Prijestonice. Zamjenik gradonačelnika Prijestonice zamjenjuje gradonačelnika Prijestonice u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti da vrši funkciju i vrši druge poslove koje mu gradonačelnik Prijestonice povjeri. Mandat zamjenika gradonačelnika Prijestonice traje koliko i mandat gradonačelnika Prijestonice.

Pored navedenog, kao specifičnost Prijestonice, zakon predviđa i Senat Prijestonice koji se konstituiše aktom Skupštine Prijestonice: Predsjednik Crne Gore, potpredsjednik Skupštine Crne Gore, potpredsjednik Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, predsjednik Crnogorske Akademije nauka i umjetnosti, rektor Univerziteta Crne Gore, ministar kulture, gradonačelnik Prijestonice, ministar vanjskih poslova i predsjednik Skupštine Prijestonice.

Senatom Prijestonice predsjedava Predsjednik Crne Gore. Senat Prijestonice vrši sljedeće poslove: usvaja godišnji Program razvoja Prijestonice; zauzima stavove, razmatra i daje predloge i mišljenja državnim organima i organima Prijestonice o

pitanjima značajnim za ekonomski, kulturni i istorijski razvoj Prijestonice. Takođe, Senat Prijestonice donosi poslovnik o radu, kojim se uređuju način rada i odlučivanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Senata. Stručne i administrativne poslove za potrebe Senata Prijestonice vrši sekretar. Sredstva za rad Senata Prijestonice obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Imajući u vidu poseban značaj Cetinja kao Prijestonice, zakonom je predviđeno da se za potrebe njegovog razvoja obezbjeđuju sredstva u iznosu od 1% projektovane vrijednosti budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu. Ovim sredstvima finansiraće se različite vrste projekata, a posebno oni koji se odnose na očuvanje kulturnog i istorijskog i prirodnog nasljeđa, koji doprinose otvaranju novih radnih mjesta, razvojni infrastrukturni projekti, projekti za valorizaciju turističkih potencijala i dr.

LITERATURA

Upravni postupak i upravni spor

Zakon o opštem upravnom postupku

Zakon o upravnom sporu

Komentari zakona

Državna uprava i lokalna samouprava u Crnoj Gori

Ustav Crne Gore

Zakon o državnoj upravi

Zakon o inspekcijskom nadzoru

Zakon o budžetu

Uredba o organizaciji državne uprave

Uredba o grupi poslova, kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklaturi poslova i okvirni broj izvršilaca u organima državne uprave

Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o glavnom gradu

Zakon o prijestonici

Zakon o finansiranju lokalne samouprave

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR
DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

I izdanje
PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA V, VI I VIII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA

Izdavač
Uprava za kadrove

Urednik
Svetlana Vuković

Autorka
Branka Lakočević

Lektor
Ana Janković

Dizajn i priprema za štampu
"KNB Print" DOO, Podgorica
Lidija Savković

Štampa
DPC, Podgorica

Tiraž
100 primjeraka