



Project funded
by the European Union

“Strengthening the management of EU funds
and general administrative procedures”
Europe Aid/134253/C/SER/ME



PRIRUČNIK

za

PRIMJENU ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU

Prof dr Đorđije Blažić
Maj 2015

SADRŽAJ

UVOD	7
I PRAVNI SISTEM	7
1.Elementi pravnog sistema (pravne ustanove, pravne grane i pravne oblasti)	7
2.Unutrašnje i međunarodno pravo	8
3.Javno i privatno pravo	8
4.Materijalno i formalno (procesno) pravo	9
II UPRAVNO I PROCESNO UPRAVNO PRAVO	10
1.Materijalno – procesno upravno pravo	10
2.Upravno procesno pravo u upravnom sistemu Crne Gore	11
III NOVI ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU U KONTEKSTU EVROPSKIH STANDARDA »DOBRE JAVNE UPRAVE«	11
IV UPRAVNI POSTUPAK	14
1.Pojam upravnog postupka	14
2.Opšti i posebni upravi postupci	15
V PRIMJENA ZUP-a	15
1.Predmet ZUP-a	15
2.Upravna stvar	15
3.Upravne aktivnosti	16
4.Primjena zakona	16
VI.NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA	16
1.Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka	16
2.Načelo srazmjernosti	17
3.Pravo stranke na pravnu zaštitu	17
4.Načelo aktivne pomoći stranci	17
5.Uпотреба jezika i pisma u postupku	18
6.Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka	18
7.Načelo utvrđivanja istine	18
8.Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza	19
9.Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti	19
10.Pravo stranke na izjašnjavanje	19
11.Zabrana zloupotrebe prava	20
12.Pravo na razgledanje spisa	20
VII JAVNOPRAVNI ORGANI U PRIMJENI ZUP-a	20
1.Javna uprava – državna uprava i nedržavna uprava)	20
VIII OSNOVNI INSTITUTI ZUP-a	21
1.Upravna stvar	21
2. Upravne aktivnosti	21
2.1.Upravni akt	22
2.2.Upravni ugovor	23
2.3.Usluge od opšteg interesa	24
2.4.Druge upravne aktivnosti	24
2.4.1.Upravna radnja	24
2.4.2.Izdavanje uvjerenja i drugih javnih isprava	25

IX NADLEŽNOST	26
1.Pojam nadležnosti	26
2. Stvarna nadležnost.....	27
3.Mjesna nadležnost.....	27
4.Nadležnost u hitnim upravnim stvarima.....	28
5.Sukob nadležnosti	28
X SARADNJA I POMOĆ	29
1.Sprovođenje aktivnosti na jednom mjestu	29
2.Pravna pomoć	29
3.Međunarodna pravna pomoć.....	30
4.Ovlašćeno službeno lice	30
5.Izuzeće	30
XI UČESNICI UPRAVNOG POSTUPKA.....	31
1.Javnopravni organ	31
2.Stranka u upravnom postupku.....	32
2.1.Uслови sticanja svojstva stranke	32
2.1.1.Stranačka sposobnost.....	32
2.1.2.Procesna sposobnost (legitimacio ad procesum)	33
2.1.3.Stranačka legitimacija (legitimatio ad causam)	33
3.Drugi učesnici u postupku	33
3.1.Svjedok	33
3.2.Vještak	34
3.3.Tumač	34
3.4.Zakonski zastupnik.....	34
3.5.Privremeni zastupnik	35
3.6.Punomoćnik.....	35
3.7.Zajednički predstavnik, - zajednički punomoćnik	35
3.8.Stručni pomagač.....	36
XII KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA	36
1.Pojam i vrste komunikacije.....	36
2.Podnesak	36
2.1.Neuredan podnesak.....	37
2.2. Podnesak u elektronskom obliku	38
2.3.Podnošenje podneska	38
2.4.Postupanje nenadležnog javnopravnog organa po podnesku	38
2.5.Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka.....	38
3.Zapisnik u upravnom postupku	39
3.1.Pojam zapisnika	39
3.2.Sačinjavanje i sadržaj zapisnika	39
3.3.Zapisnik kao javna isprava	40
3.4.Zapisnik kolegijalnog organa.....	40
4.Razgledanje spisa i obavješćavanje o toku upravnog postupka	41
4.1.Pravo na razgledanje spisa	41
4.2.Pravo na obavješćavanje o toku postupku	41
5.Pozivanje stranaka i drugih učesnika u postupku i dostavljanje	41
5.1.Pojam pozivanja i dostavljanja	41
5.2.Način pozivanja i dostavljanja	42
5.3.Mjesta na kojima se vrši dostavljanje.....	43
5.4.Vrijeme dostavljanja.....	43
6 Dostavljanje	43

6.1. Lično dostavljanje.....	43
6.2.Obaveza i način ličnog dostavljanja	43
6.2.1.Punomoćnik za prijem pismena.....	44
6.2.2.Zajednički punomoćnik za prijem pismena.....	45
6.2.3. Dostavljanje zakonskom zastupniku ili punomoćniku	45
11.Dostavljanje putem poštanskog operatora.....	46
12.Dostavljanje elektronskim putem	46
13.Posredno dostavljanje	46
14.Javno dostavljanje.....	47
15.Obavješćavanje , dostavnica i greške u dostavljanju	47
15.1.Međunarodno obavješćavanje	47
15.2.Obavješćavanje u posebnim slučajevima.....	47
15.3.Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta	47
15.4.Greške u obavješćavanju	48
15.5.Dostavnica.....	48
XIII ROKOVI	49
1.Pojam vrste rokova.....	49
2.Određivanje i produženje rokova	50
3.Način računanja rokova	50
4.Način računanja roka kod podnošenja podnesaka	51
XIV POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE	51
1.Pojam povraćaja u predašnje stanje	51
2.Rok za podnošenje prijedloga za povraćaj u predašnje stanje.....	52
3.Rješenje o povraćaju u predašnje stanje i njegove posljedice.....	53
XV TROŠKOVI POSTUPKA.....	53
1.Troškovi javnopravnog organa i stranaka.....	53
2.Naknade troškova i nagrade drugim učesnicima u upravnom postupku	54
3.Oslobađanje od plaćanja troškova.....	54
XVI POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA.....	55
1.Pokretanje upravnog postupka.....	55
1.1.Pokretanje postupka po zahtjevu stranke	55
1.2.Pokretanje postupka po službenoj dužnosti.....	56
2.Izmjena i odustanak od zahtjeva.....	56
2.1. Izmjena zahtjeva	56
2.2.Odustanak od zahtjeva.....	57
3.Prethodno pitanje.....	57
3.1.Rješavanje prethodnog pitanja.....	57
4.Ispitni i skraćeni postupak	58
4.1.Ispitni postupak.....	58
4.1.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja	58
4.2.Skraćeni postupak.....	59
5.Dokazna postupak i obezbjeđenje dokaza	59
5.1. Dokazni postupak.....	59
5.2.Izvođenje dokaza pred drugim organom ili sudom	60
5.3.Obezbjedenje dokaza.....	60
6.Održavanje reda u postupku.....	61
7.Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka	61
7.1.Pravo stranke na izjašnjavanje	61
7.2.Načini izjašnjavanja stranke	61
7.3.Izuzeci od prava na izjašnjavanje stranke.....	62

8. Okončanje postupka	62
8.1. Rok okončanje postupka.....	62
8.2. Opravdano produženje roka	62
9. Odlučivanje po zahtjevu stranke	63
9.1. Odbijanje zahtjeva stranke iz procesnih razloga.....	63
9.2. Obustavljanje postupka.....	63
9.3. Poravnanje u postupku.....	64
9.4. Okončanje postupka u slučaju ćutanja uprave	65
XVII RJEŠENJE.....	66
1. Pojam i karakteristike rješenja.....	66
2. Vrste rješenja	67
2.1. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	68
2.1.1. Djelimično rješenje.....	68
2.1.2. Dopunsko rješenje	68
2.1.3. Privremeno rješenje.....	68
2.2. Pisano i usmeno rješenje.....	69
2.2.1. Pisano rješenje.....	69
2.2.2. Usmeno rješenje	71
2.3. Zajedničko rješenje	71
2.3.1. Rješenje uz predhodnu saglasnost drugog organa.....	71
2.3.2. Rješenje uz potvrdu ili odobrenje drugog organa	72
2.3.3. Rješenje uz mišljenje drugog organa.....	72
2.3.4. Rokovi donošenja zajedničkih rješenja	72
2.4. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	72
2.4.1. Djelimično rješenje.....	72
2.4.2. Privremeno rješenje.....	72
2.4.3. Dopunsko rješenje	73
2.5. Garantni akt.....	73
2.6. Rješenje sa skraćenim obrazloženjem	73
2.7. Rješenje u formi zabilješke na spisu	73
2.8. Pravosnažno i izvršno rješenje	74
2.8.1. Pravosnažno rješenje.....	74
2.8.2. Izvršno rješenje	75
2.9. Rješenje o izvršenju.....	75
2.10. Rješenje o novčanoj kazni.....	75
2.11. Rješenje o obezbeđenju	75
3. Ispravka očiglednih grešaka u rješenju.....	75
4. Oblik i sastavni dijelovi pisanog rješenja	76
4.1. Sadržaj pisanog rješenja.....	76
XVIII PRAVNI LIJEKOVI	77
1. Pravo stranke na pravni lijek.....	77
2. Žalba.....	78
2.1. Pravo na žalbu.....	78
2.2. Predmet žalbenog postupka.....	79
2.3. Sadržaj i rok žalbe.....	80
2.4. Odricanje od prava na žalbu i odustajanje od žalbe.....	81
2.5. Predavanje žalbe.....	81
2.6. Odložno (suspenzivno) dejstvo žalbe	82
3. Ponavljanje postupka.....	82
3.1. Pojam ponavljanja postupka.....	82

3.2. Razlozi i rok za ponavljanje postupka.....	83
3.3. Zahtjev za ponavljanje postupka	84
3.4. Nadležni organ za ponavljanje postupka.....	84
3.5. Odluka o ponavljanju postupka	85
3.6. Rješenje u ponovljenom postupku.....	85
4. Prigovor	86
4.1. Postupanje po prigovoru	86
4.2. Shodna primjena odredbi o žalbi na prigovor	86
XIX POSTUPAK PRVOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI	86
1. Postupak, uslovi i odlučivanje po žalbi.....	86
XX POSTUPAK DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI.....	87
1. Postupak drugostepenog organa po žalbi	87
2. Izmjena rješenja.....	89
3. Drugostepeno rješenje.....	89
4. Žalba u slučaju ćutanja uprave.....	89
5. Rok za donošenje rješenja po žalbi	90
6. Dostavljanje drugostepenog rješenja	90
XXI PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA.....	90
1. Obavezno poništavanje rješenja	90
2. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja	92
2.1. Pojam poništavanja i ukidanja.....	92
2.2. Ukidanje zakonitog rješenja.....	93
2.3. Pravne posljedice poništavanja i ukidanja	93
3. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom	94
4. Obustavljanje postupka	95
XXII IZVRŠENJE	95
1. Pojam izvršenja.....	95
2. Izvršnost rješenja.....	96
3. Predmet izvršenja.....	98
4. Izvršenik i tražilac izvršenja	99
5. Vrijeme izvršenja	100
6. Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja	101
7. Rješenje o izvršenju	103
8. Žalba na rješenja o izvršenju	104
9. Vrste izvršenja.....	104
9.1. Izvršenje preko drugih lica	104
9.2. Izvršenje putem novčanih kazni.....	105
9.3. Izvršenje neposrednom prinudom	107
9.4. Izvršenje usmenog rješenja	107
10. Obustavljanje i odlaganje izvršenja	108
11. Protivizvršenje.....	109
12. Obezbjedeње izvršenja	110
XXIII – NADZOR	112
XXIV – PRIMJENA ZAKONA.....	113

UVOD

Ovaj priručnik je pripremljen u okviru podrške Evropske Unije Crnoj Gori na reformi javne uprave kroz projekat *“Strengthening the management of EU funds and general administrative procedures”*.

Priručnik je prevashodno namijenjen trenerima koji su se, u okviru projekta, obučavali u trenerskim vještinama i prenošenju znanja u primjeni ZUP-a, ovlaštenim službenicima javnopravnih organa za vođenje upravnog postupka i odlučivanje. Takođe, ovaj priručnik može biti koristan i ovlaštenim službenicima u boljem razumijevanju osnovnih instituta ZUP-a i toka vođenja upravnog procesa i njegovim novinama, ali i ostalim zainteresovanim licima u javnopravnim i drugim organima i organizacijama koji žele bolje da se upoznaju sa novim Zakonom o upravnom postupku Crne Gore kojeg je Skupština Crne Gore usvojila 16.12.2014. godine sa početkom njegove primjene od 01.01.2016.godine.

I PRAVNI SISTEM

Sistem predstavlja logički sređenu, neprotivječnu cjelinu mnogobrojnih pojava koje pripadaju određenoj grani znanja. Nužno izdvajajući i razvrstavajući, po određenim mjerilima, pojave koje ga okružuju, čovjek stvara brojne sisteme: jezičke, idiološke, religijske, biljne, sisteme društvenih normi i druge. Najsloženije i najpreciznije sistematizacije izvedene su u nauci i filozofiji. Jedna od takvih sistematizacija jeste i sistematizacija opštih pravnih normi koju vrši pravna nauka.

Pravnim sistemom naziva se ta, od pravne nauke, logički sređena neprotivječna cjelina opštih pravnih normi, koje se sve drže međusobno i zavise jedna od druge (R. D. Lukić). Važno je uočiti da na stvaranje pravnih sistema utiču posebnosti nacionalnih pravnih poredaka, kao i kriterijumi od kojih se polazi u pravnoj nauci pri toj sistematizaciji. Stoga, u svijetu postoje sistemi nacionalnih prava i veliki pravni sistemi koji obuhvataju više nacionalnih pravnih sistema. Unutrašnja podjela tih posebnih velikih pravnih sistema nije ista. Štaviše, ni dva najrazvijenija velika pravna sistema u svijetu, evropsko kontinentalni (ili grčko-romansko-germanska porodica prava) i angloamerički (ili *common law* sistem) nemaju ni istu unutrašnju podjelu, niti koriste iste pravne pojmove i istu pravnu terminologiju.

1.Elementi pravnog sistema (pravne ustanove, pravne grane i pravne oblasti)

Pravne norme nijesu razdvojene i nezavisne jedne od drugih. Naprotiv, one su međusobno povezane predmetom, načinom i ciljem regulisanja. Isprepletenost društvenih odnosa izražava se u sličnoj povezanosti opštih normi kojima su ti odnosi regulisani. Ti elementi društvenih odnosa uređuju se sa više opštih pravnih normi. Skup tih opštih pravnih normi kojima se uređuje društvena institucija braka jeste pravna ustanova ili institucija. Unutar sebe, ta institucija obuhvata više nižih ustanova ili institucija.

Pravna ustanova ili institucija je najmanja cjelina pravnih normi u pravnom sistemu. Ona je niži element pravnog sistema u odnosu na pravne grane i pravne oblasti kao više elemente pravnog sistema. Pravnom granom naziva se skup više pravnih ustanova koje regulišu niz srodnih vrsta društvenih odnosa po istim načelima. U pravnoj grani su te pravne ustanove međusobno smislaono povezane, tako da se pravna grana može smatrati pod sistemom u pravnom sistemu kao cjelini. Naravno, ne postoji uvijek saglasnost o tome u koju pravnu granu razvrstati određenu pravnu ustanovu. Dok je za čitav niz pravnih ustanova nesporno kojoj pravnoj grani pripadaju, postoje pravne ustanove koje po svojim obilježjima mogu biti razvrstane i razvrstavaju se u različite pravne grane (treba se sjetiti samo krivičnihopravnih normi kojima se štite određeni društveni odnosi uređeni i drugim vrstama pravnih normi. Naime, može se postaviti pitanje: gdje svrstati norme kojima se utvrđuje krivična odgovornost šefa država, ministara, poslanika u ustavno pravo ili krivično pravo). Ni broj pravnih grana (kao ni pravnih ustanova) nije sasvim određen, ni konačan. Na taj broj utiču kako posebnosti nacionalnih pravnih poredaka,

tako i kriterijumi sistematizacije koji se prihvataju u pravnoj nauci, i posebno značaj tradicije u toj sistematizaciji (to se posebno vidi u engleskom pravu i njegovoj sistematizaciji).

U velikim pravnim granama postoje skupovi pravnih normi koje uređuju izuzetno srodne vrste društvenih odnosa. Takvi širi skupovi opštih pravnih normi nazivaju se u pravnoj nauci podgranama prava (Visković).

Pravne grane se grupišu u pravne oblasti kao najviše elemente pravnog sistema. Zbog polarnosti obilježja na temelju kojih se konstituišu pravne oblasti, pravne oblasti se javljaju u parovima. Najznačajnije pravne oblasti su: unutrašnje i međunarodno pravo; javno i privatno pravo; materijalno i formalno pravo; državno i autonomno pravo.

2.Unutrašnje i međunarodno pravo

Unutrašnje (nacionalno) pravo obuhvata pravne norme, pravne ustanove i pravne grane koje važe na teritoriji jedne nacije-države. Te norme donosi suverena nacija-država ili ih stvaraju autonomni subjekti na osnovu i u okviru ovlašćenja sadržanih u ustavu te nacije-države. Obrnuto, međunarodno pravo obuhvata norme koje uređuju međunarodne odnose, tj. odnose između država, između država i međunarodnih organizacija, i u određenoj mjeri između država i pojedinaca. Najveći dio normi međunarodnog prava nastaje običajno ili ugovorno između država. Drugim riječima, međunarodnopravne norme ne donosi određena država na temelju svog suvereniteta, već te norme nastaju putem međunarodnih običaja i međunarodnih ugovora. Naravno, i danas, ali u manjoj mjeri nego u prošlosti, kada je Poveljom Ujedinjenih nacija priznato načelo suverene jednakosti država, veći značaj u stvaranju međunarodnog prava imaju vodeće sile svijeta. Uostalom, i teorije koje razmatraju odnos između nacionalnog (unutrašnjeg) prava i međunarodnog prava na svojevrsan način pokazuju poziciju država u međunarodnom pravu.

Težnja da međunarodno pravo postane ne samo dovršeni pravni poredak, već i viši u odnosu na nacionalne pravne poretke, ne znači da je ta težnja danas već ostvarena. Naprotiv, obilježja i savremenog međunarodnog prava su priroda njegovih osnovnih subjekata, nedostatak centralnog autoriteta i decentralizacija funkcije stvaranja prava, potreba da većina međunarodnopravnih normi bude potvrđena od nacionalnih zakonodavstava i kolektivna odgovornost. Drugim riječima, u savremenom međunarodnom pravu postoje stari i novi modeli, Grociov tradicionalni model međunarodnog prava i Kantov moderni model. Grocius je iskazao potrebu svoga vremena za međunarodnim pravom kao regulatorom odnosa između suverenih država, dok je Kant stavio akcenat u međunarodnim odnosima na „transnacionalnu solidarnost“ (*ius cosmopoliticum*).¹ No, bez obzira na ova obilježja međunarodnog prava, obilježja jednog još uvijek nedovršenog pravnog poretka, nije više opravdano otvarati pitanje njegove pravne prirode (tj. da li je međunarodno pravo pravo ili nije). Posebno zato što bi međunarodno pravo moglo biti značajan činilac u ostvarivanju vrijednosti mira, sigurnosti, pravednosti, saradnje i blagostanja u međunarodnoj zajednici.

3.Javno i privatno pravo

Podjela cjelokupnog prava na javno i privatno nastala je još u rimskom pravu. Istina, rimski pravници nijesu toj podjeli priznavali fundamentalan značaj. Oni su jednostavno smatrali da se javno pravo odnosi na organizaciju političke zajednice (*quod ad statum rei romanae spectat*), a privatno pravo na interese pojedinaca (*ad singulorum utilitatem*). Ni čuvenom tvorcu teorije podjele vlasti Šarlu Montesckju nije promakao značaj ove diobe prava na javno i privatno. Istina, terminologija koju koristi Montesckje je drugačija, ali suština je ista. Montesckje koristi riječ političko umjesto riječi javno i građansko umjesto riječi privatno kada konstatuje da stanovnici jednog društva koje mora da se održi imaju „zakone koji se tiču odnosa između onih što vladaju i onih nad kojim se vlada, a to je političko pravo. Oni imaju i zakone koji se tiču međusobnog odnosa svoju građana, a to je građansko pravo”.² Poznati švajcarski pravni pisac Klod di Paskie (Claude du Pasquier) istakao je da u našem vremenu javno pravo obuhvata norme koje se odnose na

1 Antonio Cassese, op. cit., str. 18; Ingeborg Maus, Aspekti narodne suverenosti, preveo Danilo N. Basta, Beograd, 2001, str. 7 i sl.

2 Montesckje, O cluhu zcikanci, Beograd, 1989, tom 1, glava 3, str. 15.

organizaciju države, njeno funkcionisanje, njene javne službe. Obrnuto, privatno pravo se odnosi na međusobne odnose pravno jednakih pojedinaca, bez ikakve ingerencije javne vlasti.³ Pored navedenih gledišta, postoje desetine drugih teorija o kriterijumima za razgraničenje javnog i privatnog prava. Naravno, sve su te teorije nastale u moderno doba, s obzirom na činjenicu da se javno pravo uobličilo uporedo sa stvaranjem centralizovane države i nastankom doktrine o neotuđivim ljudskim pravima i slobodama, koje država treba da garantuje i štiti.⁴ Među tim teorijama, poznate su posebno teorija interesa, teorija subjekta, teorija subjekcije i teorija nužnog subjekta.⁵ Svaka od tih teorija izražava neku razliku koja stvarno postoji između normi u pravnom poretku. Čini se da im je zajedničko to da li se adresati nalaze u odnosima subordinacije ili ravnopravnosti, bez obzira na to da li kao kriterijum podjele uzimaju subjekte odnosa, interese ili neki drugi kriterijum. U tom smislu, javno pravo bi obuhvatalo odnose između države i pojedinca u kojima se država javlja kao vlast, a privatno - odnose između države i pojedinca u kojima se ona javlja bez upotrebe vlasti, kao i odnose među samim pojedincima (Lukić). Ili, isto to, ali drugačije iskazano: javno pravo čine norme koje adresate stavljaju u odnos subordinacije, tj. odnos u koji oni ulaze prisilno i s obavezama nametnutim od državne vlasti, dok privatno pravo čine norme koje adresate stavljaju u odnos ravnopravnosti, u koji oni ulaze dobrovoljno i s obavezama koje sami slobodno dogovaraju s drugim subjektima (Visković).

Čista podjela prava na javno i privatno postojala je u liberalnom društvu, u kome je država imala minimalnu ulogu u društvenom životu. Kružje javnog interesa jasno se odvajalo od kružja privatnog interesa (građansko društvo od političkog društva, države). Pojava intervencije države u privredni život, izazvana višestrukim razlozima, relativizovala je i podjelu prava na javno i privatno. Dok su nekad ustavno, upravno, krivično pravo, sudsko i finansijsko pravo bili čiste grane javnog prava a građansko pravo privatnog prava, to danas više nije slučaj. Iz građanskog prava su izdvojeni porodično pravo, radno pravo, trgovačko pravo, a jedan od razloga tog izdvajanja bilo je sve više javnopravnih normi u njihovom sastavu. Iako u tim granama prava ima više privatnopravnih nego javnopravnih normi, njihova priroda nije više ista kao nekada. Prelazi između javnog prava i privatnog prava nisu više tako odsječni, iako su i dalje značajni. No, s druge strane, u savremenim procesima globalizacije i deregulacije ekonomskih odnosa jačaju elementi privatnog i autonomnog u odnosu na javno, što ovu podjelu na javno i privatno pravo čini i dalje aktuelnom i značajnom.⁶

4. Materijalno i formalno (procesno) pravo

U pravnom poretku razlikuju se pravne norme koje određuju osnovna prava i dužnosti subjekata prava, osnovno ponašanje ljudi u društvu, i pravne norme koje služe ostvarenju prvih. U prvu vrstu pravnih normi spadaju norme koje utvrđuju prava i obaveze roditelja i dece, bračnih drugova, poslodavaca i radnika, krivična djela i sankcije za njihovo izvršenje i druge norme. Primjer za drugu vrstu normi su norme kojima je uređen postupak (procedura) stvaranja prava (postupak donošenja ustava, zakona, upravnog i sudskog akta, zaključenja braka, poništenja braka, razvoda braka) i postupak primjene (izvršavanja) prava. Norme prve grupe spadaju u materijalno pravo, a norme druge grupe u formalno (procesno) pravo. Svrha formalnog (procesnog) prava je ostvarenje materijalnog prava. Stoga, sasvim je razumljivo što u pravnom poretku ima mnogo više normi materijalnog nego formalnog prava. Iz ovakvog odnosa materijalnog i formalnog prava često se izvlači pogrešan zaključak o daleko većoj važnosti materijalnog nad formalnim pravom. Uostalom, sami nazivi materijalno i formalno pravo ukazuju na veći značaj prvog nego drugog. No, bez procesno-pravnih normi ni materijalno-pravne norme ne bi bile djelotvorne, što znači da postoji ne samo uslovljenost procesnog prava materijalnim već i obrnuto, uticaj procesnog prava na materijalno pravo. Ako se uzme u obzir i da norme procesnog (formalnog) prava imaju za svrhu zaštitu poretka subjektivnih prava (posebno

3 Claude du Pasquier, op. cit., str. 23-24.

4 David - Grasmann, op. cit., str. 109 i sl.

5 Stanković - Vodinić, Uvod u grdićinsko pravo, Beograd, knj. I, str. 18.

6 F. Hajek smatra da je razlika između univerzalnih pravila pravednog ponašanja i pravi- la organizacije vlade blisko povezana, i ponekad eksplicitno izjednačena, sa razlikom između pri- vatnog i javnog prava... Upotreba riječi zakon za propise o organizaciji vlasti rezultat je pokušaja, ističe Hajek, „Da se za njih zahtjeva isto dostojanstvo i poštovanje koji se vezuju za univerzalna pravila pravednog ponašanja“; *Prcivo, zjakonoclcivstvo islohodci*, str. 122-124.

osnovnih ljudskih sloboda i prava), ne smije se ovo pravo smatrati samo formalnim u odnosu na materijalno pravo kao suštinsko. Zbog postojanja mogućnosti umanjenja značaja formalnog prava, vjerovatno je bolje nazvati ga procesnim, a ne formalnim pravom.

Ustavno, građansko, krivično, trgovinsko (privredno), porodično, obligaciono, nasledno, radno pravo spadaju u materijalno pravo, a građansko procesno pravo, krivično procesno pravo, upravni postupak u procesno (formalno) pravo. Naravno, ni ovo razvrstavanje nije kategorično.

Naravno, postoje grane prava kod kojih očigledno ima više materijalnih normi nego procesnih (krivično pravo, građansko pravo i druge grane) ili, obrnuto, više procesnih nego materijalnih (sudsko pravo sa svojim pravnim podgranama).

II UPRAVNO I PROCESNO UPRAVNO PRAVO

1. Materijalno – procesno upravno pravo

Upravno pravo kao pozitivno pravo ili kao nauka upravnog prava predstavlja sistem (a ne prost zbir) pravnih normi o upravi, odnosno sistem znanja o upravno pravnim normama. To znači da te norme ili njihova naučna obrada imaju oblik logički sređene i neprotivuriječne cjeline međusobno povezanih djelova koji su u odnosu relativne ravnoteže. Svi djelovi jesu neprotivuriječni djelovi sistema upravnog prava i oni su objedinjeni jednom opštom koncepcijom sistema⁷.

Sve pravne norme koje regulišu upravu ili su u vezi sa upravom mogu se podjeliti na određene djelove, cjeline a prema određenim kriterijumima. Najprije, mogu se razlikovati opšti i posebni dio. **Opšti dio** upravnog prava čine pojmovi, instituti i principi koji su opšti, zajednički za sve oblasti i grane uprave, kao što su: pojam uprave, organizacija uprave, upravni akt, princip zakonitosti, opšti upravni postupak itd. **Posebni dio** upravnog prava čine grane uprave, kao što su: narodna odbrana, vojska, policija, spoljni poslovi itd., njihovi pojmovi i principi, instituti, specifičnosti pojedinih grana uprave. Kako se uprava razgranala i pojavila i kod organizacija koje ne čine državni upravni aparat, to je posebni dio vrlo složena materija koja traži vrlo studiozna proučavanja. S druge strane, to utiče i na opšti dio upravnog prava u kome uprava nije više samo državni aparat koji vrši vlast, već i sama državna uprava postaje vrlo djelikatna djelatnost koja traži sve dublja i nova proučavanja. Zbog toga, opšti i posebni dio čine jednu povezanu cjelinu u kome djelovi utiču jedan na drugi.

Pored ove podjele, postoji i podjela na materijalni i procesni dio, **materijalno i procesno** upravno pravo. **Materijalno** upravno pravo sadrži pojmove, institute i principe organizacije, aktivnosti (djelatnost) i kontrolu uprave, a **procesno** upravno pravo sadrži postupak, odnosno procesna pravila, koja se primjenjuju u radu uprave. Procesno upravno pravo je uređeno posebnim procesnim zakonima, kako sistemskim tako i podsistemskim, materijalnim i specijalnim zakonima. U pravnom sistemu Crne Gore sistemski procesni zakon za upravna postupaanja je Zakon o upravnom postupku, dok podsistemski zakon predstavlja npr. Zakon o inspekcijском nadzoru. Materijalni zakoni takođe sadrže posebne upravne postupke koji zbog specifičnosti upravnih stvari zahtijevaju odstupanja od Zakona o upravnom postupku (npr. Zakon o poreskoj administraciji, Carinski zakon, Zakon o javnim nabavkama itd.). Specijalni zakoni takođe čine dio procesnog upravnog sistema Crne Gore kojima se uređuju specifičnosti postupanja pojedinih organa u pojedinim upravnim oblastima kao npr. Zakon o inspekciji rada, Zakon o upravnoj inspekciji itd.

Savremene tendencije razvoja upravnog prava sve više napuštaju tradicionalni koncept jedinstva upravnog materijalnog i upravno procesnog prava koji se sve više razdvajaju u posebne naučne discipline i kao takve i izučavaju na visoko obrazovnim ustanovama.

⁷ P. Dimitrijević, R. Marković, *Upravno pravo, knjiga 1*, Beograd, 1986, str.403.

2.Upravno procesno pravo u upravnom sistemu Crne Gore

Za svaku granu prava, pa tako i upravno-pravnu granu, kao posebnu granu prava, karakteristično je da je čine pravne norme, koje povezujući se u određene grupe i gradeći pojedine pravne institucije, izražavaju, po pravilu, ista opšta pravna načela. Po svojoj osnovnoj sadržini, norme upravnog prava su norme koje se vezuju za upravu, odnosno upravni rad. Sam upravni rad, posmatran u materijalnom, sadržinskom smislu, predstavlja svojevrsan način vršenja državne vlasti, kojim se štite najvažnije društvene vrijednosti i postižu dominantni politički ciljevi. Upravo taj (upravni) rad, suštinski i opredjeljuje rad uprave u cjelini. S obzirom na predmet svog regulisanja u našem pravu cjelovitu i sistematizovanu skupinu normi upravnog prava formiraju upravno-organizacione, upravno-materijalne (u smislu sadržinskih komponenata osnovnih pravnih instrumenata upravnog rada) i upravno-procesne norme. Upravno-organizacione i upravno-materijalne norme mogu se pojaviti kao zajedničke norme, odnosno norme koje se, po pravilu, primjenjuju u svim upravnim oblastima i kao specijalne norme, čija se primjena odnosi samo na pojedine, specijalne upravne oblasti.

Kada je riječ o upravno-procesnim normama (opštim i posebnim), jednoj podcjelini tih normi pripadaju norme koje uređuju sam tok upravnog rada, a drugoj podcjelini, norme posvećene kontroli upravnog rada (rješavanju upravnih stvari), koja se sprovodi, kako u okviru upravnog postupka, po pravilima koja važe za taj postupak (tzv. upravna kontrola uprave), tako i u okviru upravno-sudskog postupka, po pravilima mjerodavnim za rješavanje upravnih sporova (tzv. sudska kontrola uprave). Upravno-procesne norme kojima se uređuje odvijanje (tok) upravnog rada i upravna kontrola tog rada (bez obzira da li se ta kontrola preduzima kao kontrola po žalbi ili po pojedinim vanžalbenim (vanrednim) pravnim sredstvima), pojavljuju se kao opšte (zajedničke) upravno-procesne norme i kao posebne (specijalne) upravno-procesne norme. Upravno-procesne norme kojima se reguliše sudska kontrola upravnog rada javljaju se takođe kao opšte i posebne i formiraju pravo opšteg, odnosno posebnog upravno-sudskog postupka. Opšte upravno-procesne norme toka i upravne kontrole upravnog rada, primjenjuju se, u načelu, povodom svih upravnih stvari i u svojoj ukupnosti grade režim prava opšteg upravnog postupka. Nasuprot njima, posebne upravno-procesne norme toka i upravne kontrole upravnog rada važe samo za upravne stvari koje se javljaju u određenim upravnim oblastima kojima su, zbog specifičnosti tih oblasti, u potrebnoj mjeri prilagođene, pa su zato i primjenjive jedino u tim oblastima. Stoga, upravno-procesne norme posebnih upravnih postupaka uspostavljaju režim prava posebnih upravnih postupaka. Pravila opšteg i posebnih upravnih postupaka, kao određeni, sa aspekta osobenog upravno-pravnog režima, zasebni djelovi ukupnosti pravila upravnog procesnog prava sadržana su u odgovarajućim zakonima: opštem upravno-procesnom zakonu - ZUP-u i posebnim ili specijalnim "upravno-procesnim" zakonima, odnosno u djelovima tzv. mješovitih zakona koji imaju procesni karakter.

III NOVI ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU U KONTEKSTU EVROPSKIH STANDARDA »DOBRE JAVNE UPRAVE«

U procesu pristupanja države Crne Gore u Evropsku uniju modernizacija javne uprave jedan je od najznačajnijih procesa. Uslovi za članstvo u evropskoj integraciji naglašavaju potrebu da država uspostavi adekvatne »upravne kapacitete« za prenos evropskog pravnog poretka (*acquis communautaire*) u domaći pravni poredak i za efikasno provođenje istog. Pored toga Evropska unija traži od kandidatke da njihove javne uprave slijede principe »dobre uprave« (good administration). Za Evropsku komisiju reforma javne uprave predstavlja jedan od temelja (fundamentals) integracionog procesa. Zašto? Zbog toga jer javna uprava obavlja funkcije koje su od presudnog značaja za kvalitet života građana, konkurentnost privrede i održivi razvoj. Ona sa jedne strane priprema stručne temelje za usvajanje javnih politika, a sa druge strane provodi te politike u realnom životu. Od njene profesionalnosti i efikasnosti u velikoj mjeri zavisi kvalitet upravljanja društvom.

Rad na poboljšanju javne uprave ne znači samo ispunjavanje uslova za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, već i poboljšanje životnog standarda i zadovoljstva građana Crne Gore. Ako uspijemo razviti upravu koja će u svim pogledima poštovati evropske principe i standarde, ona će bitno doprinijeti smanjivanju razlika između naše države i članica Evropske unije u pogledu ekonomske razvijenosti, konkurentnosti i životnog standarda.

Upravni postupak je u svim državama jedan od stubova funkcionisanja javne uprave. Bez obzira na to da se uprava kod obavljanja svojih funkcija sve više služi i mehanizmima koji ne traže jednostrano, autoritarno odlučivanje o pravima i obavezama građana i pravnih lica, veliki dio njenih aktivnosti još uvijek predstavlja baš takvo autoritarno rješavanje o pravima i obavezama. A u takvim situacijama potrebno je osigurati strankama pošten postupak u kojem su osigurana njihova prava i pravni interesi. Od uprave se ne traži samo da rješava o pravima i obavezama saglasno zakonu i drugim propisima u suštinskom smislu (materijalna zakonitost), već da stranci osigura određeni broj procesnih prava i sam postupak obavi saglasno zakonu (procesna zakonitost). Osim toga, jedno od temeljnih ljudskih prava, sadržano u članu 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, je i pravo na pravično suđenje »prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza«. Pošto se pojam »građanskih prava i obaveza« interpretira široko i obuhvaća brojne stvari o kojima se rješava u upravnim postupcima, član 6 Evropske konvencije traži od država da na prikladan način urede mogućnost stranaka u upravnim postupcima da se obrate na nezavisan i nepristasan, zakonom ustanovljen sud. U Crnoj Gori to se pravo ostvaruje u upravnom sporu kao obliku sudske zaštite prava građana i sudske kontrole zakonitosti upravnih akata. U trenutku usvajanja novog Zakona o upravnom postupku u procesu reformisanja je i zakon koji reguliše upravni spor, a njegovo usvajanje planira se tokom 2015. godine.

Principi i pravila upravnog postupka garantuju građanima i pravnim licima pravičan tretman prilikom utvrđivanja njihovih prava i obaveza. Za razliku od »policijske države« u kojoj uprava sama sebi određuje pravila i mjerila ponašanja, u demokratskom društvu uprava prilikom utvrđivanja prava i obaveza poštuje pravi okvir koji propisuje zakonodavac. Prilikom odlučivanja ona mora biti neoristrasna i objektivna i izbjegavati arbitrarnost. Prije usvajanja odluke ona mora brižljivo ispitati situaciju i utvrditi činjenično stanje tako da su činjenice na kojima se temelji odluka uvjerljivo dokazane. Ona mora da omogući stranci aktivno učešće u postupku i »pravo na izjašnjenje«, i ne može da tretira stranku samo kao objekat. Upravni postupak ne smije da se vodi po principu »crne kutije« (black box) u koju stranka ubaci svoj zahtjev a na kraju iz nje dobija rješenje bez ikakve mogućnosti da aktivno prati i sudjeluje u postupku. Rješenja koja donosi uprava moraju biti razumno obrazložena u pogledu činjenica i prava, a stranka u principu mora imati i pravo na pravnu zaštitu u vidu žalbenog postupka pred organom višeg stepena.

Sve su to elementarni standardi upravnog postupka koji su se tokom godina razvili u svim demokratskim državama koje se temelje na vladavini prava. U nekim državama (naročito u Velikoj Britaniji) razvili su se isključivo putem upravne i sudske prakse (Velika Britanija) dok su u drugim državama u određenom trenutku bili kodifikovani u »zakone o upravnom postupku«. Prva takva kodifikacija bila je izvršena u Austriji 1925. godine, a na našim prostorima nekoliko godina kasnije (1930.). Zakon o opštem upravnom postupku iz 1956. godine (razdoblje SFRJ) nastavio je tradiciju kodifikacije upravnog postupka, a na njegov sadržaj oslonio se i prvi Zakon o opštem upravnom postupku samostalne Crne Gore u 2003. godini. Novi zakon o upravnom postupku nije prekinuo sa tradicijom, ali donosi bitne promjene i novosti. Možemo reći da se radi o novom pristupu, koji je u velikoj mjeri bio inspiriran savjetima SIGMA-e, zajedničkog programa Evropske komisije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), namjenjenog pomoći državama koje nisu članice organizacije u poboljšanju njihovih sistema javne uprave i javnog upravljanja (public governance).

SIGMA je u dogovoru sa Evropskom komisijom izradila i dokument sa nazivom »Principi javne uprave«. Radi se o sadržajnom i metodološkom okviru ocjenjivanja napretka i stanja javne uprave u jednoj državi, a okvir ujedno može da služi i kao alat za stalna unaprjeđenja sistema javne uprave. Dokument predstavlja specifikaciju »dobre javne uprave« odnosno standarda i zahtjeva evropskog upravnog prostora što je naročito važno zbog činjenice, da horizontalno uređenje javne uprave nije formalno propisano u evropskom pravnom poretku (acquis communautaire). »Principi« su podjeljeni u šest sadržajnih (ili reformskih) oblasti kojima Evropska

komisija pripisuje najveći značaj. Jedna od tih oblasti je i »pružanje usluga«, a u okviru iste posebna pažnja posvećena je upravnom postupku i sudskoj zaštiti. Iz samog naziva oblasti, »pružanje usluga«, može da se povuče jedan značajan zaključak: u savremenoj javnoj upravi upravni postupak se ne tretira samo kao formalizovan pravni postupak u kojem nadležni organ rješava o pravima i obavezama (iako taj pravni element još uvijek ima prioritet jer je vladavima prava i zakonitost osnovni princip funkcionisanja javne uprave koji dolazi ispred svih ostalih principa), već i kao »usluga« koja se pruža »korisniku«, t.j. građaninu ili pravnom licu. Od sedamdesetih godina prošlog stoljeća kada je krenuo na svoj put tako zvani »novi javni menedžment«, veliki naglasak stavlja se na usmjerenost javne uprave prema građaninu kao korisniku njenih usluga. Upravni postupak u tom pogledu ne smije da se tretira kao ograničenje ili prepreka poštovanju principa usmjerenosti prema korisniku, već njegove odredbe i same odražavaju te promjene u načinu razmišljanja. (na primjer načelo aktivne pomoći stranci, načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti itd.). Upravni postupak mora biti instrument, alat za pružanje kvalitetnih usluga građanima i pravnim licima.

Principi javne uprave u oblasti »pružanje usluga« postavljaju četiri zahtjeva:

- Postoji politika javne uprave koja je usmjerena prema građanima i primjenjuje se.
- Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga. Propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi.
- Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga.
- Osigurana je dostupnost javnih usluga.

Citirani zahtjevi su i detaljnije razrađeni. Država mora osigurati sistematsko uklanjanje administrativnih prepreka (pojednostavljivanje postupaka). Uspostavljeno mora biti institucionalno uređenje i definisana politička i institucionalna odgovornost za usmjeravanje i koordiniranje pružanja usluga (u tom pogledu u Crnoj Gori odgovornost snosi ministarstvo unutrašnjih poslova kao ministarstvo, odgovorno za upravu, a isto ministarstvo mora imati odnosno pridobiti i adekvatne poluge usmjeravanja i koordinacije).

U okviru drugog zahtjeva (dobra uprava kao ključni cilj politike) standard traži da država uspostavi koherentan i potpun okvir za upravne postupke, po mogućnosti u obliku zakona o upravnom postupku, koji na minimum svodi posebne postupke. Na tom mjestu treba naglasiti značajno rješenje novog zakona po kojem posebni postupci moraju da sljede osnovnim načelima opšteg postupka (zakona o upravnom postupku). Ali posebni postupci će i dalje postojati u zakonodavstvu i praksi i to nije suprotno principima; zahtjev, da su »svedeni na minimum«, jednostavno znači, da mora zakonodavac u svakom slučaju posebno pažljivo procijeniti da li postoje stvarni razlozi za posebno uređenje nekog postupka (odnosno njegovih pojedinih elemenata). Evropski principi javne uprave traže i da se zakonodavni okvir upravnog postupka primjenjuje u praksi u svim organima javne uprave. Ključni principi »dobrog upravnog ponašanja« (zakonitost, pravičnost, jednak tretman, srazmjernost, zakonito ostvarivanje diskrecije, otvorenost i transparentnost, nepristrasnost, objektivnost i temeljita provjera) moraju biti definisani u zakonodavstvu u upravnom postupku, kao i dužnost obrazloženja odluke i obaveza da se građanin informira o pravu na žalbu. Takođe moraju biti razrađena pravila koja se odnose na izmjenu, poništavanje i ukidanje upravnog akta da bi se zagarantovala ravnoteža između javnog interesa i legitimnih očekivanja pojedinca. Svi ti principi i standardi obuhvaćeni su u odgovarajućim odredbama novog ZUP-a, a većina njih ima svoj odraz u osnovnim načelima koja predstavljaju temelj upravnog postupka.

Ostali zahtjevi odnose se na kvalitet i dostupnost javnih usluga. Sam ZUP ne predstavlja smetnju ili prepreku za ostvarivanje tih zahtjeva, ali sam po sebi neće biti ni dovoljan. Potrebne će biti mjere na nivou provedbenih propisa, uputstava, organizacionih rješenja, obuka, podizanja svijesti o upravi kao servisu za građane i preduzeća, dalja sistematička informatizacija uprave, njenih baza podataka i procesa. ZUP možemo razumjeti kao dobar okvir u kojem se javna uprava mora konstantno okretati prema građaninu kao korisniku svojih usluga. Taj proces se nikad ne završava, već je potreban sistem stalnih poboljšanja u pravcu pojednostavljivanja postupaka, skraćivanja rokova pružanja usluga.

Sam ZUP sadrži novosti koje imaju potencijal da poboljšaju funkcionisanje javne uprave u smislu usmjerenosti prema korisniku: na primjer načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti i pravilo »sve na jednom mjestu« (član 43). Obaveza vlade i ministarstva unutrašnjih poslova, kao odgovornog za javnu upravu, kao i ostalih ministarstava i drugih organa uprave i organa lokalne samouprave je da osiguraju primjenu tih načela i pravila u praksi.

Novi ZUP je usaglašen sa evropskim principima i standardima »dobre javne uprave. Zakonom se uspostavlja pravni okvir upravnog postupka koji osigurava građanima i pravnim licima sva prava u saglasnosti sa principima u četvrtoj oblasti reforme javne uprave (pružanje usluga). Na taj način ispunjen je onaj dio zahtjeva koji se odnosi na zakonsko uređenje. U nastavku biće potrebno zalaganje svih aktera da se zakon adekvatno primjeni u praksi, da se posebni postupci usaglase sa novim pristupom (poštovanje osnovnih načela, »minimalni« potrebni obim posebnih postupaka) i da se podzakonskim propisima, uputstvima, objašnjenjima i obukama novosti približe svim organima i njihovim službenim licima. Potreban će biti i sistematski napor da se smanje administrativne prepreke odnosno uklone nepotrebni birokratski elementi pojedinih postupaka.

Usvajanje novog Zakona o upravnom postupku sigurno predstavlja značajan korak u reformi javne uprave, ali će možda čak i značajniji biti sljedeći koraci koji moraju voditi u pravcu približavanja javne uprave i njenih postupaka očekivanjima stranaka. Evropska komisija će preko godišnjih ocjena SIGMA-e sigurno pratiti razvoj i primjenu zakonskih rješenja u praksi, a pozitivna ocjena stanja u javnoj upravi će biti jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

Ali, kao što smo već istakli, ne radi se samo o evropskim zahtjevima. Crna Gora reformiše i modernizuje svoju javnu upravu u prvom redu zbog svojih građana i preduzeća. A građani opravdano očekuju da će im javna uprava služiti kao servis koji pomaže u rješavanju problema, a ne da im stvara nove probleme i prepreke za kvalitetan život.

IV UPRAVNI POSTUPAK

1. Pojam upravnog postupka

Izrazom *upravni postupak*, u najširem smislu, mogao bi se označiti čitav pravno regulisani proces rada organa uprave. Sadržinski posmatrano, takav "upravni postupak" obuhvatao bi niz međusobno različitih grupa aktivnosti organa uprave. U svom užem značenju, *upravni postupak* predstavlja skup pravno uređenih radnji organa uprave pri neposrednom primjenjivanju propisa na konkretne životne slučajeve. Posredi je zakonski proces odlučivanja, o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca i organizacija, kao i uticaja na ta prava, obaveze ili interese, korišćenjem prerogativa državne vlasti, ali nerijetko i bez njih.

Opšti cilj upravnog postupka (u užem smislu) je da se formuliše kako glasi tzv. objektivno pravo u odnosu na pojedinačan slučaj. Pri tome u upravnom postupku, sa jedne strane, se štiti javni interes a sa druge subjektivna prava fizičkih i pravnih lica tj. *ostvarivanje i zaštita pojedinačnih interesa, u granicama objektivnog prava.*

Načelno gledano u upravnoj oblasti, i upravno i sudske djelovanje se mogu u suštini svesti na izvršavanje, primjenu prava. U upravnom, kao i u sudskim postupcima utvrđuje se činjenična slika individualnog slučaja, kako bi se ustanovilo (ne)postojanje zakonskih uslova za izazivanje predviđenih pravnih ili faktičkih dejstava. I pored toga, sudska funkcija se bitno razlikuje od upravne funkcije.

Upravno sudska funkcija je pretežno *kontrolna*, a upravna funkcija prvenstveno *operativna*. *Nasuprot upravno sudskom, upravno djelovanje je ne samo operativno već i predhodno.* Ono stvara uslove za neposrednu primjenu pravnih normi, precizirajući prava i obaveze u pojedinačnim situacijama, ili pak direktno primjenjujući tu normu različitim materijalnim (nenormativnim) operacijama od javnoga značaja (prije svega, neposredno vršenje javnih službi, u širokom rasponu).

Rezultat upravnog postupka, pak, treba da bude konkretno pravno uređivanje, odnosno faktičko djelovanje u jednoj (ili više povezanih) pojedinačnih nespornih situacija – u "upravnim stvarima". **Dakle, upravni postupak je pravni put autoritativnog ili sporazumnog**

odlučivanja, u upravnoj stvari, odnosno faktičko djelovanje u njoj - u datom nespornom (vanspornom) životnom slučaju u koji je utkan i javni interes.

Za razliku od upravnog postupka sudski postupak je mahom iniciran spolja – zahtjevom za pravnu zaštitu, koga upućuje jedna od suprotstavljenih strana, tužilac. U sudskom postupku treba da se izvrši nepristrasno, na zakonu zasnovano arbitriranje u pogledu situacije koja je pred sud iznijeta. Za razliku od sudskog, u upravnom postupku se ne nalaze lica između kojih postoji nekakav sporni materijalno-pravni odnos koji bi, kao predmet postupka, trebalo rasvijetliti.

Standardno, cilj ZUP-a je dvojak: obezbijedenje zakonitog i djelotvornog (efektivnog, koji donosi rezultat) ostvarivanja i zaštite kako a) prava i pravnih interesa stranaka, tako i b) javnog interesa; obje komponente su u upravnim stvarima simbiotski povezane.

2.Opšti i posebni upravni postupci

ZUP pruža *načelno jedinstvo upravne procedure u pogledu svih upravnih stvari*, tačnije sadrži generalna (premda, donekle i razučena) procesna pravila preduzimanja upravnih aktivnosti. Razumije se, ona se dopunjuju normama posebnih zakona koji uređuju detaljnije pojedine tipove i oblike upravnog djelovanja.

Poseban upravni postupak sadrži specijalna pravila - odstupajuća u odnosu na pravila opšteg upravnog postupka - koja se tiču određenih upravnih oblasti, pojedinih upravnih materija; prilagođena njima, svakoj ponaosob. U ZUP-u su, podsjećamo, sadržana zajednička pravila rješavanja u svim upravnim stvarima. Ona imaju opšti karakter i u svojoj ukupnosti formiraju *pravni režim opšteg upravnog postupka u Crnoj Gori*. Ujedno, ZUP predviđa mogućnost odstupanja od tih normi, putem propisivanja posebnih pravila.

Predmetna drugačija (posebna, specijalna) regulativa upravnog postupanja pri rješavanju u upravnim stvarima, zasniva se na tri zakonske pretpostavke :

(1) da su ta posebna pravila odraz specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima i da su, kao takva - odstupajuća - "neophodna" u toj materiji;

(2) odstupanja od određenih normi opšteg upravnog postupka mogu se činiti jedino zakonom - a ne i nekim podzakonskim propisima;

(3) te specijalne upravno-procesne norme "ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom".

Posebni zakoni o kojima je riječ po svojoj sadržini su mješoviti: Njima se uređuju, prije svega, materijalnopravna pitanja određene oblasti, a - uz njih - i pojedina pitanja postupka odlučivanja u toj oblasti. Tu je riječ o procesnim situacijama u kojima bi primjena nekih odredaba ZUP-a bila necjelishodna, odnosno neodgovarajuća sa gledišta efikasnosti pa i ispravnosti rješavanja.

V PRIMJENA ZUP-A

1.Predmet ZUP-a

Predmet ZUP-a su opšta procesna pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ) kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

2.Upravna stvar

Upravna stvar je svaka konkretna situacija u kojoj javnopravni organ, upravnim aktom izvršenja odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću, ugovorom - korisnici usluga, utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, u smislu ovog zakona, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom propisana kao upravna stvar.

3.Upravne aktivnosti

Upravne aktivnosti podrazumijevaju donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom.

4.Primjena zakona

ZUP se primjenjuje u svim upravnim stvarima. Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.

VI.NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

1.Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka

Načelo zakonitosti (zajedno sa ustavnošću) izražava ideju vladavine prava u društvu – podvrgavanje svih pojedinaca, organa i organizacija pravnim normama. Ovo načelo ZUP u odnosu na druga načela stavlja na prioritarno mjesto, kao *prvo načelo* konkretizujući ga u nizu odredaba, naročito kod “pravnih ljekova”. Takođe u Ustavu Crne Gore poseban dio je posvećen *Ustavnosti i zakonitosti* (čl. 145-148).

Zakonitost se u najširem smislu određuje kao saglasnost svih materijalnih i pravnih akata sa zakonom (ili drugim propisom) kao višim aktom. Razlikuje se formalna zakonitost (saglasnost sa zakonom u pogledu forme pravnih akata) i materijalna zakonitost (saglasnost sa zakonom u pogledu sadržine akata).

Osnov postupanja su različiti pravni akti 1) ratifikovani međunarodni akti 2) propisi Vlade CG (uredbe) 3) propisi ministarstva (pravilnici, upustva), 4) propisi lokalne samouprave, 5) autonomni opšti akti nosilaca javnih ovlašćenja, a nakon ulaska Crne Gore u Evropsku uniju i regulative organa EU koje se primjenjuju neposredno.

Odlučivanje/rješavanje na osnovu zakona (drugih propisa ili opštih akata) znači postupanje i prema odgovarajućim materijalnim propisima i prema formalno-pravnim odredbama. Poštovanje materijalnog zakona svodi se (1) na određivanje mjerodavnog propisa u konkretnom slučaju i (2) na njegovu pravilnu primjenu na utvrđeno činjenično stanje. Poštovanje formalnog zakona sastoji se u postupanju po normama ZUP-a (odnosno po procesnim normama posebnih zakona, kojima se uređuju pojedine upravne oblasti).

Procesno načelo zaštite *legitimnih očekivanja stranaka je novo u ZUP-u*. Ipak, ranije odluke - upravne, ali i sudske - u istovrsnim upravnim stvarima strogo ne obavezuju organ: on je samo dužan da vodi računa o njima prilikom upravnog odlučivanja, kao i da obrazloži eventualna odstupanja od dotadašnje prakse (po definiciji, ujednačene tj. dosledne). A da bi se *odstupilo od ustaljene prakse u dotičnoj vrsti upravne stvari*, moraju za to postojati "posebne okolnosti". Polazeći od njih prilikom odlučivanja, organ je dužan da obrazloži razloge zašto - eventualno - odstupa od svojih do tada zauzetih stavova.

Kod *upravnih akata donijetih po tzv. slobodnoj ocjeni - kad organ, u okviru svojih ovlašćenja odlučuje i cijeni kakvu će odluku donijeti* - pitanje zakonitosti se pokazuje kao složenije. Rješavanje po slobodnoj ocjeni podrazumijeva situaciju u kojoj je nadležni organ, zakonom dobio ovlašćenje da na utvrđeno činjenično stanje primijeni mjerodavni materijalni propis u onom smislu koji on smatra (tj. ocijeni) optimalnom, prema okolnostima konkretnog životnog slučaja. Pri tome mu propis koji primjenjuje postavlja određeni okvir. Organ može samo izabrati jednu od zakonom (za datu situaciju) predviđenih alternativa; van toga, ne može ići. Obavezan je dakle da se kreće u granicama ovlašćenja iz zakona. Osim toga, rješenje u kome je izvršena slobodna ocjena mora da bude donijeto u skladu sa ciljem koji je zakonodavac (izrično ili prećutno), povjeravajući ovlašćenje, imao u vidu - "i u skladu sa ranijim odlukama koje je javnopravni organ donio u istim ili sličnim upravnim stvarima". Opravdana očekivanja stranaka podrazumijevaju pravnu sigurnost, predvidljivost, zabranu arbitrarnosti, neutralnost, nediskriminaciju u postupku odlučivanja.

2.Načelo srazmjernosti

Suština ovog načela je u zabrani prekomjernog ograničavanja prava stranke u svakom konkretnom slučaju preduzimanja bilo koje upravne aktivnosti. Naime, vrsta, oblik, sadržina i način vršenja svake upravne aktivnosti moraju da budu takvi da se njima ne samo postiže cilj zakona u datoj situaciji - ostvarenje i zaštita u njoj angažovanih interesa, nego ona mora da bude i po obimu i zahvatu proporcionalna - ni manja, ni veća - prilagođena, prikladna toj svrsi. Pri tome se ne smiju kršiti ljudska prava i slobode, naročito ona zajemčena Ustavom i međunarodnim dokumentima, tačnije ne smije se javna svrha upravne aktivnosti stavljati izvan Ustava (čl. 17-80 posvećen je ljudskim pravima i slobodama) i odgovarajućih evropskih standarda.

Kada su stranci ili drugom učesniku u postupku, na osnovu, zakona naložene izvjesne obaveze, prema njemu se tada moraju primijeniti one zakonske mjere koje su za njega manje teške (tj. povoljnije), pod uslovom da se i tim mjerama postiže zakonski cilj. Nema smetnji da ovaj princip bude proširen na svaku radnju postupka. Tako, kad postoji mogućnost da se izvršenje sprovede na više načina i primjenom raznih sredstava, izvršenje će se sprovesti na onaj način i primjenom onog sredstva koji dovode do cilja, a koji su po izvršenika najblaži. Jer, ako postoji mogućnost sprovođenja izvršenja na više načina ili primjenom raznih sredstava koja se mogu stepenovati po strogosti, organ koji sprovodi izvršenje obavezan je da primijeni onaj način odnosno ono sredstvo izvršenja koje je po izvršenika najmanje neprijatno. Ova dužnost organa stoji ako se tim najblažim načinom odnosno sredstvom postiže cilj izvršenja, što znači da je organ ovlašten da primijeni odmah strožiji način odnosno sredstvo izvršenja - a da ne narušava osnovna ljudska prava - ako ocijeni da se najblažim načinom odnosno sredstvom ne bi mogao postići cilj izvršenja, tj. cilj zakona.

3.Pravo stranke na pravnu zaštitu

Načelo o pravu stranke na pravnu zaštitu protiv svake upravne aktivnosti, odnosno nepreduzimanja takve aktivnosti je šire od ranijeg načela dvostepenosti upravnog rješavanja koje je ostalo vezano isključivo za žalbu na rješenje. Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari. Prema *Ustavu CG*, "svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu i na zakonu zasnovanu interes" (član 20). *Žalba je klasičan pravni lijek* predviđen u svakom demokratskom pravnom sistemu. Korišćenjem prava na žalbu omogućava se pokretanje mehanizma kontrole (tj. preispitivanje) odluke kojom podnosilac žalbe nije zadovoljan, pa želi njeno uklanjanje, odnosno izmijenu u svoju korist. Pravo na žalbu spada u osnovna, ustavom zajemčena prava građana; istovremeno, ono je bitan elemenat ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti.

Pravo na žalbu postoji i u upravnom postupku, i to kao jedno od tri redovna pravna sredstva; normiran je i prigovor - ponavljanje postupka (član. 137-138). i ponavljanje postupka (član 132-136) Pravo na žalbu se ispoljava kroz načelo dvostepenosti (član 119. - Pravo na Žalbu). Načelo dvostepenosti znači da protiv svakog prvostepenog rješenja donijetog u upravnom postupku, kao i ako javnopravni organ nije o upravnoj stvari riješio u propisanom roku ("ćutanje uprave") - *stranka ima pravo na žalbu*. Drugačije može da bude propisano samo zakonom. Dakle, u oblasti isključenja prava na žalbu jedini mjerodavan propis je zakon. Tako npr. protiv rješenja ministarstva (osim ako je pravo na žalbu propisano zakonom ili je isključen upravni spor) i protiv rješenja Vlade.

4.Načelo aktivne pomoći stranci

Načelo aktivne pomoći stranci sažima ranije načelo zaštite prava stranke i načelo o pomoći neukoj stranci. Pored toga ovo načelo ima usmjerenost ka korisniku javne usluge, kvalitetne informacije o upravnim uslugama, vremenskoj dostupnosti usluge (bez redova, bez zaostataka), jednostavnosti, racionalnosti, ukidanju administrativnih prepreka, otvorenosti, kvalitetu ličnog kontakta, profesionalnosti, ljubaznosti ali i uređenosti poslovnih prostorija javnopravnog organa .

5. Upotreba jezika i pisma u postupku

Ovo načelo razrađuje ustavnu odredbu o jeziku i pismu kojom je propisano da je u Crnoj Gori službeni jezik crnogorski, da su ćirilčno i latinično pismo ravnopravni i da su u službenoj upotrebi i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Ovo načelo ZUP-a obuhvata dužnost javnopravnog organa da upravni postupak vodi na službenom jeziku - crnogorskom jeziku. Međutim ako stranka, odnosno drugi učesnik u upravnom postupku ne razumije crnogorski jezik, javnopravni organ je dužan da u upravnom postupku obezbijedi prevođenje toka postupka na njihov jezik ili jezik koji razumiju, kao i dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu.

6. Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka

Umjesto ranije razdvojenosti, u novom ZUP-u su *ekonomičnost postupka i njegova djelotvornost* (efikasnost, tačnije efektivnost) sjedinjeni pod kapom istoga načela. Doista, svekolike procesne uštede se moraju komponovati sa optimalnim procesnim rezultatom.

Za razliku od sudskog postupka, u kome po pravilu dominira raspravno načelo – što ga čini relativno dužim i skupljim - upravni postupak se tradicionalno smatra bržim, manje formalizovanim, jeftinijim, *ekonomičnijim*. Zakon obavezuje ovlašćene organe da postupak vode što jednostavnije, bez nepotrebnog formalizma, "bez odugovlačenja, a sa što manje troškova". Znači, da pri tome bude što manje materijalnih izdataka i trošenja vremena za stranku i druge učesnike u postupku. Jasno je da takvo postupanje organa ne smije ići na štetu načela zakonitosti i načela istine.

Efikasno ostvarivanje prava i interesa nabrojanih subjekata uzima se u smislu *potpunosti, kvaliteta i uspješnosti obavljenog posla*. Kod rješavanja u upravnim stvarima, te vrijednosti se cijene prema tome da li je određenom procesnom radnjom postignuta u svemu njena svrha, a na kraju – da li je donijetim rješenjem ostvaren u potpunosti cilj koji se pri pokretanju postupka imao u vidu. Uporište je dakle u djelotvornosti rada organa i u a) činjeničnom (potpunost i tačnost) i u b) pravnom (cjelovitost ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka) pogledu.

7. Načelo utvrđivanja istine

Suština *načela istine* (ranije: "materijalne istine") je u zahtijevu da se u postupku, naročito onom koji prethodi donošenju rješenja, ustanovi objektivna (stvarna) istina – pravo stanje stvari. Da bi se to postiglo, neophodno je da se utvrde sve pravno relevantne činjenice (one koje su značajne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja), bez obzira da li idu u prilog ili na štetu stranke.

Nasuprot iznijetom, princip tzv. formalne istine se iscrpljuje u ustanovljenju samo pojedinih činjenica, do kojih se dolazi na unaprijed predviđeni način – korišćenjem određenih dokaznih sredstava čija je dokazna snaga zakonom propisana i pretpostavljena (tzv. zakonska teorija dokaza).

Privatajući načelo materijalne istine u upravnom postupku, zakonodavac propisuje da se prije donošenja rješenja moraju utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Ovo je posebno važno kod upravnih akata koji se donose po slobodnoj ocjeni. Utvrđeno činjenično stanje predstavlja osnov za donošenje rješenja o stvari koja je predmet postupka. Načelo istine tijesno je povezano sa *principom oficijelnosti, posebno sa istražnim načelom*, tačnije sa načelom pribavljanja podataka po službenoj dužnosti. S druge strane, postoji i dužnost stranke da tačno, istinito i određeno iznese činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtjev. Greške u utvrđivanju činjeničnog stanja spadaju u greške na terenu formalnog, procesnog prava. Pojavljuje se u dva oblika: (1) kao nepotpuno i (2) kao pogrešno utvrđeno činjenično stanje.

Nijesu rijetke situacije u kojima je organ pri rješavanju jedne upravne stvari oslobođen dužnosti utvrđivanja činjeničnog stanja; u pitanju je obavezno prihvatanje onog činjeničnog stanja upravne stvari koje je utvrđeno u nekom drugom (ranijem) postupku – pod uslovom da je nakon donošenja toga (ranijeg) rješenja činjenično stanje ostalo nepromijenjeno. Sankcije za

nepoštovanje ovog načela su obično poništavanje rješenja u žalbenom postupku ili upravnom sporu (nepotpuno ili nepravilno utvrđeno činjenično stanje kao razlog za žalbu i upravni spor)

8. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza

Novi ZUP spaja *samostalnost i slobodnu ocjenu dokaza* u jedno načelo, sastavljeno od dvije konstitutivne komponente. Preciznije, ocjena dokaza je specijalan vid procesne samostalnosti javnopravnog organa. Zakonom je propisano da je organ *samostalan pri vođenju postupka i pri rješavanju*. Ova samostalnost se ogleda u tome da organu niko ne može i ne smije određivati, tj. davati mu naloge, kako će voditi konkretni postupak i kakvo će rješenje donijeti – niti organ eventualna naređenja u tom smislu smije prihvatati.

Takođe, samostalnost službenog lica ovlašćenog za vođenje postupka ima dvije komponente: (1) samostalnost kod utvrđivanja činjenica i okolnosti – u skladu sa načelom utvrđivanja istine (član 11) i načelom slobodne ocjene dokaza ; (2) samostalnost u primjeni materijalnih propisa na utvrđeno činjenično stanje i u izvođenju (iz toga) odgovarajućeg zaključka i odluke.

Drugi, specijalan element samostalnosti - ocjena, tj. slobodna ocjena. Ovlašćeno službeno lice samo odlučuje ("po svom uvjerenju") (a) koje činjenice treba dokazivati a koje ne, s obzirom na njihov mogući uticaj na rješenje stvari; (b) da sam izvrši izbor dokaznih sredstava – pridajući im, prema konkretnim okolnostima, veći ili manji značaj; (v) da samostalno, po svom uvjerenju, smatra pojedine činjenice dokazanim odnosno nedokazanim koje će činjenice uzeti kao dokazane a koje ne.

Kao dokazno sredstvo upotrijebiće se sve što je podesno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su isprave, svjedoci, izjave stranke, vještaci, uviđaj.).

Novi ZUP nema dokaznih pravila već se shodno primjenju odredbe ZPP-a .

9. Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti

Ovo načelo je povezano sa načelom aktivne pomoći stranci i usmjereno je prema rasterećenju korisnika usluge da prikuplja dokaze u vidu javnih isprava i drugih dokaza o kojima organ vodi javne evidencije.

Ovo načelo je sadržinski istražno načelo u kojem javnopravni organ po službenoj dužnosti vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara - bilo da ih sam vodi, bilo da to čini neki drugi javnopravni organ - osim ako je pristup tim podacima zabranjen posebnim zakonom. Dakle, javnopravni organ može da zahtijeva od stranke samo one podatke ili isprave koje su neophodne za utvrđivanje činjenica i okolnosti o kojima se ne vodi službena evidencija. Ne postoji dužnost stranke u pogledu predlaganja (a ni podnošenja) dokaza, ako su, po ocjeni organa, u pitanju opštepoznate (notorne) činjenice. Kad se ne radi o opštepoznatim činjenicama, stranka je dužna da za svoje navode ponudi dokaze i po mogućnosti da ih podnese. Ako stranka tako ne postupi, ovlašćeno službeno lice pozvaće je da to učini u primjerenom roku, koji će utvrditi rješenjem. Stranka neće biti dužna da podnese ni one dokaze koje lakše i brže može da pribavi organ koji vodi postupak. Tom prilikom treba da dođe do izražaja načelo procesne ekonomije i efikasnosti postupka .

10. Pravo stranke na izjašnjavanje

Takođe ovo načelo daje pravo i javnopravnom organu da upravni akt može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

Ovo načelo je zamijenilo staro načelo saslušanja stranke. Stranci se prije donošenja rješenja mora pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja. Ovo načelo ukazuje na aktivan položaj stranke u postupku, kao subjekta koji uživa određena procesna prava. Ono je pretpostavka svojevrzne saradnje organa uprave i stranke u rješavanju upravne stvari. U neposrednoj je vezi sa načelom zakonitosti, načelom utvrđivanja istine i načelom aktivne pomoći stranci.

Ovo načelo razrađeno je u mnogim odredbama ZUP-a. Naročit značaj imaju odredbe o ispitnom postupku i dokazivanju, kao i one o izjašnjavanju stranke o rezultatima postupka. Ispitni

postupak se sprovodi kada je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za razjašnjenje stvari, ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. S druge strane, službeno lice koje vodi postupak dužno je da stranci pruži mogućnost: (1) da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su iznijete u ispitnom postupku, kao i o predlozima i ponuđenim dokazima; (2) da učestvuje u izvođenju dokaza; (3) da postavlja pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima.

Organ, odnosno službeno lice koje vodi postupak nema obavezu da sasluša stranku. Njegova dužnost se sastoji u stvaranju uslova (u pružanju mogućnosti) da stranka koristi svoje procesno pravo izjašnjavanja u vezi sa radnjama postupka. Organ će donijeti rješenje i bez izjašnjenja stranke, u situaciji kada ona odnosno pravo nije koristila iako je to mogla da učini kao i u slučajevima koji su propisani posebnim zakonom a naročito kada je u pitanju hitnost postupka radi zaštite javnog interesa.

Pravne sankcije povrede ovog načela su poništavanje rješenja u žalbenom postupku ili upravnom sporu (stari ZUP: apsolutno bitna povreda postupka).

11. Zabrana zloupotrebe prava

Ovo načelo je uvedeno umjesto načela dužnosti stranke da govori istinu.

Načelo zabrane zloupotrebe prava formulisano je kao dužnost javnopravnog organa da spriječi stranku da svoja procesna ovlašćenja koristi u druge svrhe a ne u onu koja je ZUP-om ili/i mjerodavnim posebnim zakonima predviđena za dati tip situacije.

U upravnom postupku stranci se priznaju *mnoga i različita procesna ovlašćenja npr.* pravo na pravnu zaštitu, pravo na prevođenje toka postupka na jezik stranke, pravo na razgledanje spisa itd. Takođe, stranka ima pravo na punomoćnika, pravo na stručnog pomagača, pravo na izjašnjavanje o rezultatima postupka i drugo. Ako se ta i druga procesna prava stranke koriste protivno njihovoj zakonskoj svrsi - radi odugovlačenja postupka, dovođenja organa u zabludu, radi šikaniranja trećih lica, u cilju izazivanja nepotrebnih troškova, radi ometanja rada službenog lica u postupku i slično - na terenu smo *zloupotrebe prava*. Organ je dužan da takvo ponašanje stranke prepozna i spriječi, odnosno prekine. Takva intervencija organa ne smatra se povredom strankinih prava: ona iz svog nedopuštenog ponašanja ne može i ne smije izvlačiti bilo kakvu korist (ni materijalnu, ni nematerijalnu). Svakako da je ovo načelo osjetljivo a naročito sa aspekta dokazivanja zloupotrebe prava.

12. Pravo na razgledanje spisa

Pravo na razgledanje spisa je povezano sa načelom prava stranke na izjašnjenje. Javnopravni organ je dužan da strankama i drugim učesnicima u upravnom postupku omogući razgledanje spisa i obavješćavanje o toku postupka, u skladu sa zakonom. Razumije se, vodeći računa o ograničenjima iz zakona koji se tiču slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Ujedno, u postupku se mora obezbijediti zaštitita i čuvanje tajnih podataka i podataka o ličnosti, u skladu sa zakonom. Takođe, ovo načelo treba razlikovati od slobodnog pristupa informacijama jer se odnosi samo na pristup razgledanju spisa predmeta strankama i drugim učesnicima u postupku ali ne i trećim licima koja nemaju pravni interes u konkretnom postupku tj. nijesu stranke ili drugi učesnici. Za razliku od njega, slobodan pristup informacijama je poseban upravni postupak a svako ima pravo da podnese zahtjev za slobodan pristup informacijama i dobije traženu informaciju osim ako zakonom nije ograničen pristup pojedinim informacijama sa statusima određenih oblika tajni ili sa aspekta zaštite ličnih podataka.

VII JAVNOPRAVNI ORGANI U PRIMJENI ZUP-A

1. Javna uprava – državna uprava i nedržavna uprava)

ZUP određuje krug pravnih subjekata koji su dužni da primjenjuju Zakon o upravnom postupku Crne Gore (dalje: ZUP). Propisana je obaveza primijenjivanja pravila opšteg upravnog postupka prije svega od strane državnih organizacionih oblika. Osim državnih organa uprave

(ministarstava i drugih organa uprave) to su, u predviđenim slučajevima i drugi državni organi (Vlada, Skupština, Državna revizorska institucija, Tužilaštvo, Sudovi npr.).

U istim pravnim stvarima u kojima rješavaju državni organi, dužnost pridržavanja ZUP-a postoji i za nedržavne organizacione oblike koji obavljaju državne upravne poslove kao prenijete ili povjerene. U nedržavne organe i organizacije koji primijenjuju ZUP, ubrajaju se: 1) organi lokalne samouprave (opština i drugi oblici lokalne samouprave), 2) privredna društva, ustanove, javne agencije i druge organizacije (udruženja građanja i sl.) kao pravna lica sa javnim ovlaštenjima za rješavanje upravnih stvari.

VIII OSNOVNI INSTITUTI ZUP-A

1. Upravna stvar

Predmet novoga ZUP-a je znatno razuđen, tako da njegova procesna pravila obavezuju sve javnopravne organe kada neposredno primjenjujući propise 1) rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke - donoseći upravne akte (jednostrane rješavajuće pojedinačne pravne akte javne vlasti); 2) zaključuju upravne ugovore; 3) preduzimaju druge upravne aktivnosti koje imaju neposredno faktičko dejstvo na prava, obaveze ili pravne interese stranaka. Upravna stvar je svaka konkretna situacija u kojoj nadležni javnopravni organ u ostvarivanju ili zaštiti javnog interesa, jednostrano i autoritativno upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog, pravnog lica ili druge stranke, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Najšire, *upravna stvar* se može izjednačiti sa cijelim upravnim poljem djelovanja, sa upravnom materijom kao takvom, sa čitavom sferom društvenog prostiranja javne uprave.

Međutim, upravna stvar se - uz *oslonac na danas važeće propise* – standardno određuje znatno uže. Tako se upravna stvar poima kao sadržinski posebna vrsta pravnih stvari, različita od onih zakonodavnih, podzakonsko-normativnih, sudskih stvari, ustavno-sudskih stvari, tužilačkih stvari, prekršajne stvari – i svih drugih tipova pravnih slučajeva koji su sadržinski karakteristični za određene vrste javnih organa, odnosno kategorije javnopravnih dijelatnosti. Sledstveno, upravna stvar biva vezana za neposrednu primjenu propisa pojedinačne (a ne opšte pravne) akte javne uprave – prije svega za upravne akte, upravne radnje, pa i upravne ugovore (tamo gdje su podvrgnuti zasebnom pravnom režimu).

U skladu s prethodnim, *upravna stvar* se definiše kao konkretna situacija od javnog interesa u kojoj nadležni organ, neposrednom primjenom zakona, drugi propis i opšti akt iz određene upravne oblasti, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog, pravnog lica ili druge stranke, ali i kao svaka druga pravna situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Podsjećamo, raniji tekst ZUP-a Crne Gore nije sadržavao definiciju upravne stvari. U smislu novoga ZUP-a Crne Gore, upravna stvar je osjetno šire postavljena, u skladu sa klasifikacijom upravnih aktivnosti, čime je i polje primjene ovog zakona postalo obuhvatnije i iznijansirano.

Dakle, upravna stvar je uvijek *pojedinačna, konkretna situacija* koja se razlikuje od opšte situacije koja je zakonodavna i podzakonsko-normativna. Otuda, na primjer, Generalni urbanistički plan, prostorni plan, detaljni urbanistički ili odluka o budžetu jedinice lokalne samouprave nemaju karakter upravnog akta već opšteg akta, pa se njegova zakonitost ne može preispitivati u upravnom sporu, itd.

2. Upravne aktivnosti

Upravne aktivnosti su generičan pojam i predmet djelovanja javne uprave u ostvarivanju svojih funkcija koje se javljaju u nekoliko modaliteta i to: 1. donošenje upravnih akata; 2. zaključivanje upravnih ugovora; 3. zaštita korisnika usluga od opšteg interesa; 4. preduzimanje drugih/ostalih upravnih aktivnosti:

Druge upravne aktivnosti podrazumijevaju

1. izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija,

2. Izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija,
3. kao i svaku drugu upravnu aktivnost propisanu posebnim zakonom (vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih – upravnih radnji i dr.).(Detaljnije vidjeti i tačku 2.4)

2.1.Upravni akt

Pored formalne oznake – da ga donose javnopravni organi sadržinska zakonska obilježja upravnog akta u crnogorskom pravu su: (1) pravno-rješavajući karakter; (2) jednostranost povezana sa autoritativnošću; (3) pojedinačni karakter; (4) zasnovanost na zakonu; (6) uređivanje upravne stvari, upravnog odnosa.

1).Upravni akt kao pravni akt rješavajućeg karaktera.

Pravni akt, pa tako i onaj upravni – proizvodi pravna dejstva: stvara, mijenja, gasi ili utvrđuje neku pravnu situaciju. Upravnim aktom se na osnovu zakona, njegovom primjenom *rješava (odlučuje) o određenom pravu ili obavezi nekog lica, stranke (jedne ili više njih)*. Pri tome, on ima *neposredno rješavajući karakter*, proizvodeći direktne pravne posledice na situaciju lica o kojem je riječ. *Rješavanje* je odlučivanje o nečijem pravu, obavezi ili pravnom interesu.. Naziv „rješenje“ ZUP standardno rezerviše za rješavajući upravni akt kao formu odluke za odlučivanje o glavnoj stvari ali i odluke o procesnim pitanjima, jer novi ZUP više ne poznaje zaključak kao procesni akt. Pored rješenja kao akta o glavnoj stvari posebni postupci poznaju i druge forme rješavajućih upravnih akata kao što su „licenca“ „saglasnost“, „odobrenje“, „dozvola“, „naređenje“ i sl., ali samo u skladu sa posebnim zakonom u određenoj upravnoj materiji.

2) Upravni akt kao jednostran i autoritativan akt

Upravni akt je *autoritativan i jednostran*: donesen je primjenom upravne vlasti od strane nadležnog državnog organa ili drugog javnopravnog organa u obavljanju javnih ovlašćenja. *Autoritativnost* upravnog akta je izraz neravnopravnosti u nastalom odnosu između donosioca i adresata akta (stranke). Na osnovu propisa, donosilac akta stiče jaču volju, posredstvom koje ostvaruje i štiti javni interes.

Međutim, autoritativnost upravnog akta ne treba miješati sa njegovom *jednostranošću*. „Jednostranost“ znači da je neki akt djelo jedne volje (pojedince – ako je organ inokosan, a kolektivan – ako je organ kolegijalan), da potiče od jednog pravnog subjekta. Dvostrani (višestrani) jeste onaj pravni akt, odnosno pravni posao koji je plod sporazuma volja dva subjekta (ili više njih). Građansko-pravni poslovi su dvostrani (ugovor), ili jednostrani (izdavanje hartija od vrijednosti, javno obećanje nagrade). Upravnopravni poslovi takođe mogu da budu jednostrani – upravni akt, ali i dvostrani – upravni ugovor.

3) Upravni akt je pojedinačan akt.

Upravni akt je *pojedinačan čin*, konkretan i obično individualan, a ne opšti, bezličan (apstraktan). Upravni akt je uvijek *pojedinačan akt*, usmjeren na određenog (ili odrediv krug lica) pojedinca, organizaciju ili drugog pravnog subjekta u konkretnom slučaju. U pitanju je glavna razlika upravnog akta od zakonskog i podzakonskog opštenormativnog akta (propisa). Ona povlači i ostale (izvedene) razlike u pravnim režimima ovih akata (postupku donošenja, formi akata, oblicima kontrole njihove ispravnosti itd.). U tom smislu jasna je razlika između upravnog akta i *upravnog propisa*.

4) Upravni akt je konkretan akt

Upravni akt se uvijek izdaje za *konkretan slučaj*, povodom jednog životnog događaja, neposredno uređujući prava ili obaveze određenog, jednog ili više (ili pak odredivih) lica. *Individualnost* upravnog akta znači pravnu akciju prema potpuno poimence preciziranom subjektu, jednom ili više njih. Doduše, ima i upravnih akata koji regulišu konkretne situacije vezane za više lica koja nijesu do kraja određena (ali nijesu ni neodređena!). Ipak ti adresati se mogu naknadno tačno prepoznati – oni su odredivi, polazeći od postavljenog mjerila u samom aktu. Tada je upravni akt *generalan*.

5) Upravni akt je zasnovan na zakonu.

Zasnovanost na zakonu znači da je upravni akt donijet u zakonito sprovedenom postupku (formalno-procesna zakonitost), primjenom mjerodavnog propisa na utvrđeno činjenično stanje (materijalna zakonitost). Znači, upravni akt je *zakonski određen i u procesnom (formalnom), i u sadržinskom (materijalnom) pogledu*. U procesnom smislu, izdaje ga ovlašćeni organ, prema

pravilima odgovarajućeg zakonskog postupka, i u propisanoj formi. U sadržinskom (materijalnom) pogledu, upravni akt je uvijek zasnovan na mjerodavnom propisu čije norme primjenjuje u datom slučaju.

6) *Upravni akt uređuje upravnu stvar*

Novi crnogorski ZUP poznaje samo jednu vrstu upravnih akata - "rješenje". *Rješenje* je - najprije - naziv za upravni akt u kome je sadržana odluka o glavnoj (upravnoj) stvari kao predmetu upravnog postupka. Druga vrsta rješenja u upravnom postupku su procesnog karaktera. Pojedina od njih približavaju se svojom ulogom značaju koji ima odluka o glavnoj stvari. Takvo je, na primjer, rješenje - ranije zaključak! - o *obustavljanju postupka*, o odbijanju (preciznije je o "odbacivanju") žalbe, o odbijanju zahtjeva za ponavljanje postupka i sl.

2.2. Upravni ugovor

Upravni ugovor je novina u ZUP-u ali je poznat kroz posebne materijalne zakone i posebne upravne postupke u vidu ugovora o koncesiji, BOT-aranžmanima, lizingu, pojedinim oblicima javnih nabavki itd., i primjeren je ostvarivanju javnog interesa putem tzv. javno-privatnog partnerstva. Jedna od klasičnih definicija *upravnog ugovora* glasi: pravno utemeljeno saglasje jedne javnopravne i jedne privatnopravne volje o postizanju kakve javne svrhe, kao i stvoreni pravni odnos između njih sa širim, javnopravnim učincima. Glavna razlika upravnih od ostalih ugovora je u kategoriji *javnog interesa* koji upravni ugovor treba da zadovolji.

Međutim, kod svih ugovora bez izuzetka, *javni poredak* – u smislu jedne simbioze različitih javnih interesa – igra ogromnu ulogu. Ali, kod građanskog ugovora javni poredak je granica slobode ugovaranja, ono što ga ovičava. Kod upravnog ugovora javni poredak, odnosno taj globalni javni interes je baš scena na kojoj se čitava ta pravna pojava odigrava. U njemu je suština. Kod upravnih ugovora on (javni poredak, javni interes) nije granica: to je cilj koji treba postići. Otuda jedno bitno izvedeno obilježje: upravni ugovor ne djeluje samo, odnosno prvenstveno između strana ugovornica. Upravni ugovor djeluje prema svima. Njegova funkcija nije u odnosu između ugovornika. To je samo sredstvo da se postigne predviđena svrha, određeni javni interes u konkretnom slučaju.

Upravni ugovor karakteriše: 1) ostvarivanje javnog interesa kao cilja; 2) dvostranost od kojih je jedna strana uvijek javnopravni organ a druga fizičko ili pravno lice; 3) pravna nejednakost ugovornih strana uz dominaciju javnopravnog organa; 4) ispostavljanje, mijenjanje ili raskidanje upravnopravnog odnosa ugovorom; 5) propisanost mogućnosti zaključivanja posebnim zakonom; 6) pismena forma ugovora; 7) upravno sudska nadležnost poništavanja ugovora u upravnom sporu ako njeisu ispunjeni uslovi njegovog zaključivanja; 8) jednostrano raskidanje upravnim aktom javnopravnog organa – rješenjem; 9) upravno sudska zaštita druge ugovorne strane u slučaju jednostarnog raskida.

Upravni ugovor je osoben oblik upravne aktivnosti sa elementima zasebnog pravnog režima. No, taj režim nije cjelovit: on se u pitanjima koje nije trebalo specifično uređivati oslanja na: 1) *opšti upravno-procesni režim* (na ostale odredbe ZUP-a posvećene drugim upravnim aktivnostima, naročito upravnom aktu), kao i 2) na *propise obligacionog prava* - Zakon o obligacionim odnosima.

Osnovne karakteristike upravnih ugovora u novom ZUP-u da :

- Predstavljaju novinu u Zakonu o upravnom postupku
- Uspostavljaju, mijenjaju ili raskidaju upravnopravni odnosa ugovorom
- Se uvode specijalnim zakonima
- Je njihov cilj ostvarivanje javnog interesa
- Se zaključuju u pisanom obliku
- Se jednostrano raskidaju od strane javnopravnog organa – rješenjem
- Da ih poništava sud u upravnom sporu ako nisu ispunjeni uslovi zaključivanja
- Da će specijalni Zakon morati da reguliše sadržaj ugovora, diskreciju (manevarski prostor za slobodu stranaka ugovora) i okvir javnog interesa (ciljeve).

2.3. Usluge od opšteg interesa

Kod *usluga od opšteg interesa*, riječ je o specijalnom skupu različitih postupanja nenormativnog (faktičkog) karaktera, o pružanju javnih usluga (privrednih i neprivrednih - zdravstvenih, komunalnih, obrazovnih, kulturnih i mnoštva drugih) korisnicima, u opštem interesu. Dakle, nije posredi donošenje upravnih akata ili upravnih ugovora. Te raznorodne aktivnosti javnih službi ujedinjuje njihov pravno relevantni uticaj na prava, obaveze i pravne interese pojedinaca i kolektiviteta, u vršenju djelatnosti od javnog interesa. Obezbjedeње pružanja usluga od opšteg interesa su odgovornost države ili jedinice lokalne samouprave, a javne usluge u oblasti privrednih i društvenih djelatnosti pružaju pravna lica javnog prava privredna društva, ustanove, javne agencije, javni fondovi, zavodi itd. (nosioci javnih ovlašćenja) ili subjekt privatnog prava sa koncesijom.

Primjeri za nezakonito pružanje, odnosno uskraćivanje pružanja usluge od opšteg interesa bili bi: nepoštovanje liste čekanja 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 zakazivanje ispita izvan propisanog roka) sa urednim dokumentima i ispunjenim uslovima za neposredno pristupanje ispitu - od strane profesora na fakultetu. Nezadovoljnom, odnosno oštećenom korisniku javne usluge u konkretnom slučaju, stoji tada na raspolaganju *prigovor nadzornom organu u odnosu na pružaoca konkretne javne usluge*. Prigovor stranke je novo pravno sredstvo u ZUP-u koje na raspolaganju ima korisnik javne usluge ako je nezadovoljan sa kvalitetom pružene usluge. Po prigovoru korisnika usluge nadzorni organ u roku od 15 dana odlučuje o prigovoru putem rješenja (upravni akt). U postupku prigovora primjenjuju se odredbe ZUP-a o žalbi. Rezultat prigovora je izvršni upravni akt organa koji vrši nadzor nad radom javne službe protiv koga je dozvoljeno vođenje upravno sudskog postupka (upravnog spora).

2.4. Druge upravne aktivnosti

"Druge upravne aktivnosti" - upravne radnje su, dakle, različite *konkretne materijalne operacije javnopravnih tijela sa faktičkim uticajem na pravne pozicije subjekata*. Svi ti materijalni akti, za razliku od onih pravnih (normativnih, opštih i pojedinačnih), nemaju sopstvena pravna dejstva, ne izazivaju neke neposredne, samostalne pravne posledice. Oni imaju faktički, a ne pravni karakter.

Tri su glavna obilježja "drugih upravnih aktivnosti" - tzv. upravnih radnji: 1) da je konkretan, a ne apstraktan čin javnopravnog organa; 2) da nije pravni akt (nema samostalnu i neposrednu pravna dejstva), da nije ni upravni akt, a ni upravni ugovor; 3) da vrši uticaj na prava, obaveze i pravne interese fizičkih i pravnih lica.

Drugi oblici upravnih aktivnosti, najšire uzev, su faktičke, nenormativne radnje (tzv. materijalne operacije, bez samostalnih i neposrednih pravnih dejstava) - upravne radnje u širem smislu.

Najvažnije kategorije **upravno-materijalnih akata** (u najširem smislu) jesu: (1) *praćenje stanja* u predviđenoj oblasti društvenog života, *davanje inicijativa i pružanje odgovarajućih obavještenja* nadređenim organima; (2) *pripremanje propisa i drugih opštih akata* i vršenje stručnih poslova za nadređene organe; (3) *vođenje evidencija i izdavanje javnih isprava* (uvjerenja i drugih) – tzv. *dokumentovanje*; (4) *saopštavanje*, u različitim vidovima; (5) *primanje izjava i obavještenja*; (6) *akcesorni (nesamostalni) akti* – pojedinačni stavovi organa koji se vezuju za određeno pravno pitanje ili neku upravnu odluku: mišljenja i objašnjenja povodom izvjesnog pravnog pitanja ili pravnog akta, odobrenja i saglasnosti na sadržinu jednog upravnog rješenja i drugo; (7) *različite stručno-tehničke radnje organa javne uprave* – premjer zemljišta, žigosanje dragocjenih metala, baždarenje sprava i druge takve od uticaja na pojedinačna pravne situacije fizičkih i pravnih lica; (8) *prinudne materijalne radnje, tj. upravne radnje u užem smislu*.

2.4.1. Upravna radnja

Upravna radnja je svaka aktivnost javnopravnog organa koja nije upravni akt ili upravni ugovor, a koja može uticati na prava, obaveze i pravne interese lica, kao što su javne informacije,

uzimanje izjava, vođenje evidencija, izdavanje uvjerenja, radnje izvršenja i druge faktičke radnje. Upravne radnje javnopravnih organa moraju biti u skladu sa načelima i odredbama ovog zakona. Protiv upravnih radnji stranka ima pravo na prigovor starješini organa. Rješenje kojim se odlučivalo o prigovoru je izvršno u upravnom postupku, i kao takvo napadljivo neposredno tužbom, u upravnom sporu.

Upravne radnje, odnosno druge upravne aktivnosti *mogu da imaju dvojaku svrhu*: a) ili se tim radnjama *ispunjavaju propisani uslovi za donošenje pojedinačnih pravnih akata* (prije svega, upravnih i sudskih); tu je autoritativno djelovanje na pravne subjekte slabije, odnosno prikrivenije. Na primjer: vođenje javnih evidencija, izdavanje javnih isprava (sa snagom pojačane, pretpostavljene vjerodostojnosti) o činjenicama značajnim za individualne pravne situacije pojedinih subjekata, vršenje uviđaja na zemljištu nekog lica, saslušanje svjedoka u postupku itd. Drugo, putem njih se *pravni akti (pojedinačni, rjeđe oni opštenormativni) direktno izvršavaju – npr. radnje izvršenja*. U ovom slučaju autoritativnost upravnih radnji je izraženija, upadljivija. Na primjer: dezinfekcija objekta, karantinske mjere, zaprašivanje protiv komaraca, uništenje namirnica opasnih po zdravlje, rušenje neke zgrade itd.

Protiv preduzete upravne radnje predviđeno je *pravo prigovora istom organu, tj. njegovom starješini*, i to od strane onoga koji smatra da mu je tom prilikom povrijeđeno neko pravo ili interes. Pravni institut takvog prigovora, kao remonstrativnog (nedeolutivnog) pravnog sredstva, predviđen je članom 35. u vezi sa članom 137. ZUP-a. O prigovoru odlučuje starješina rješenjem u roku od 15 dana ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Protiv rješenja isključena je žalba, dozvoljen je upravni spor.

2.4.2. Izdavanje uvjerenja i drugih javnih isprava

ZUP posebno uređuje **izdavanje uvjerenja** - upravne radnje kojom se potvrđuje postojanje određene činjenice). Ove radnje su naročito važne i česte u pravnom saobraćaju. Tako, kada neko lice zahtijeva izdavanje izvjesnog uvjerenja (kao oblika isprave), treba voditi računa o tome da li je riječ o činjenicama o kojima dotični državni organ ili nedržavni kolektivitet od koga se uvjerenje traži vodi službenu evidenciju ili pak o činjenicama o kojima se evidencija kod tog organa ne vodi. U *prvom slučaju*, uvjerenja (odnosno druge isprave) izdata saglasno podacima iz službene evidencije imaju značaj javnih isprava, pa djeluje relativna pretpostavka istinitosti njihove sadržine. U *drugom slučaju*, obaveza na izdavanje uvjerenja postoji samo kada je to zakonom ili drugim propisom određeno; ovako izdata uvjerenja (odnosno druge isprave) ne vezuju organ kome su podnijeta kao dokaz. U postupku izdavanja uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija organ sprovodi dokazni postupak nakon čega odlučuje o neizdavanju uvjerenja.

Uvjerjenje i druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se stranci na usmeni zahtjev, po pravilu, istog dana kad je stranka zatražila izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, ako propisom kojim je ustanovljena službena evidencija nije drukčije propisano.

Ako javnopravni organ odbije zahtjev za izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, dužan je da o tome donese rješenje. Protiv ovog rješenja stranka može podnijeti žalbu.

Ako u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva ne izda uvjerenje, odnosno drugu ispravu o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva i o tome obavijesti stranku, stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen (žalba na ćutanje uprave).

Ako stranka, na osnovu dokaza kojima raspolaže, smatra da joj uvjerenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija nije izdata u skladu sa podacima iz te evidencije, može zahtijevati izmjenu ili izdavanje novog uvjerenja, odnosno druge isprave. O odbijanju zahtjeva stranke da izmijeni ili izda novo uvjerenje, odnosno drugu ispravu javnopravni organ donosi rješenje. Ako u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva za izmjenu ili izdavanje novog uvjerenja, odnosno druge isprave, javnopravni organ ne postupi po zahtjevu, stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen (žalba zbog ćutanja uprave)

Izdavanje uvjerenja i drugih javnih isprava je takođe upravna aktivnost organa, koje organ izdaje o činjenicama i podacima o kojima vodi ili ne vodi službene evidencije. Uvjerenje i druga isprava izdaju se na osnovu podataka iz službene evidencije i imaju značaj javne isprave.

Vrijedna pažnje je i norma o negativnoj pretpostavci kod ćutanja u izdavanju uverenja, bez obzira da li se o njima vodi ili ne vodi službena evidencija. Tako uvjerenje, odnosno druga isprava se stranci o podacima kojima se vodi službena evidencija kod tog organa, izdaje na usmeni zahtjev, po pravilu istoga dana kad je zahtjev podnet, odnosno najkasnije u roku od osam dana. Ali, ako u tom roku bilo kakav odgovor izostane, stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

Posebno je uređeno *izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija*. Javnopravni organ izdaje uvjerenje, odnosno drugu ispravu i o činjenicama o kojima ne vodi službenu evidenciju, ako je to zakonom ili drugim propisom propisano, a činjenice na osnovu kojih izdaje uvjerenje utvrđuje u postupku dokazivanja.

Tako izdato uvjerenje, odnosno druga isprava izdata ne obavezuje javnopravni organ kojem je podnijeta kao dokaz u postupku rješavanja o upravnoj stvari. Taj javnopravni organ može ponovo utvrđivati činjenice navedene u uvjerenju, odnosno drugoj ispravi. Uvjerenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima javnopravni organ ne vodi službenu evidenciju, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva izdaju se stranci u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Protiv ovog rješenja stranka može podnijeti žalbu.

Ako u pomenutom roku javnopravni organ ne izda uvjerenje odnosno drugu ispravu o činjenicama o kojima ne vodi službenu evidenciju, niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva i o tome obavijesti stranku, stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

Prigovor je novo pravno sredstvo stranke koje se koristi u situacijama kada javnopravni organ preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti propisanih posebnim zakonom povrijedi prava i interese stranke. U tim situacijama stranka može, u roku od osam dana, izjaviti prigovor starješini tog organa koji je dužan da odluči rješenjem najkasnije u roku od 15 dana, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano. Protiv rješenja starješine organa kojim je odlučeno o prigovoru stranka može pokrenuti upravni spor.

IX NADLEŽNOST

1. Pojam nadležnosti

Nadležnost je dakle pravna veza jednog organa sa određenom vrstom ili vrstama poslova, kao i sa određenom teritorijom (područjem). U tom smislu, nadležnost se ispoljava kao pravo i dužnost određenog organa da obavlja jedino propisima mu poverene poslove (a ne i neke druge), i to samo na predviđenoj teritoriji. Sa gledišta pojedinog posla koji se ima obaviti na nekoj teritoriji, nadležnost se sastoji u prethodnom pravnom određivanju organa koji će biti njegov vršilac, uz preciziranje ovlašćenja i dužnosti koje taj organ tada ima.

Ako se nadležnost posmatra samo prema grupi poslova koji pripadaju jednom organu – govorimo o stvarnoj nadležnosti, kao njegovom pravu i dužnosti da ih obavlja. Ako, pak, nadležnost gledamo prema teritoriji na kojoj odnosni organ ima pravo i dužnost da vrši date poslove – riječ je o mjesnoj nadležnosti. Svrha mjesne nadležnosti je da teritorijalno razdijeli organe koji imaju istu stvarnu nadležnost. Nadležnim organom smatra se onaj organ koji je i stvarno i mjesno nadležan za dati posao u konkretnom slučaju.

Novi ZUP-u Crne Gore takođe uređuje pitanje nadležnosti. Jedino nadležni organ može da vodi upravni postupak i da rešava konkretnu upravnu stvar. Stoga su početne odredbe ZUP-a – posle načela – posvećene nadležnosti u upravnom postupku. Određivanje nadležnosti prethodi ostalim pitanjima postupka po određenoj upravnoj stvari.

U poređenju sa prethodnim ZUP-om, sadašnje pravne norme o nadležnosti su podosta skraćene (tako kod sukoba nadležnosti, kod stranaka sa diplomatskim imunitetom...), a dijelom i osavremenjene (naročito kod sprovođenja upravnih aktivnosti na jednom mjestu).

Značaj određivanja nadležnosti u pravnom postupku je višestruk. Prije svega, u javnom je interesu da se unaprijed, putem određivanja organa koji će rešavati, obuhvate sve vrste upravnih stvari. Time se upostavlja odgovarajući red i skladan odnos između pojedinih vršilaca u okviru državne strukture, pa i van nje. Zatim, određivanje nadležnosti je naročito važno za pojedince i pravna lica (i druge stranke) o čijim pravima, obavezama i pravnim interesima treba da se odlučuje u upravnom postupku. Imajući pred sobom pravila o nadležnosti, građani i organizacije su u prilici da saznaju sa kojim organom treba da komuniciraju u konkretnom slučaju. Time se doprinosi lakšem ostvarivanju njihovih prava, a daje se i osjetan doprinos pravnoj sigurnosti, i na individualnom, i na opštem planu.

Nadležnost je određena kogentnim (prinudnim) propisima - i, kao takva, ne smije da se mijenja, sem izuzetno. Svaki organ u toku čitavog postupka pazi po službenoj dužnosti na svoju nadležnost.

2. Stvarna nadležnost

ZUP na opšti način uređuje pitanje kojim se propisima određuje stvarna nadležnosti za rješavanje u upravnom postupku (članu 36). Norme ZUP-a o stvarnoj nadležnosti imaju samo okvirno-upućujući karakter. Pravilo je da se stvarna nadležnost utvrđuje zakonom o uređivanju pojedinih upravnih oblasti (materijalni zakoni). Ukoliko stvarna nadležnost za neke slučajeve nije određena propisima kojima se uređuju same te upravne materije – mjerodavni su propisi o nadležnosti pojedinih organa (organizacioni propisi – Zakon o državnoj upravi, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Uredba o povjeravanju poslova državne uprave lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave itd) .

Sankcija za povredu pravila o nadležnosti: poništavanje rješenja u žalbenom postupku, ili upravnom sporu.

3.Mjesna nadležnost

Mjesna nadležnost je teritorijalna nadležnost organa na kojoj ostvaruje svoje funkcije tj. poslove iz stvarne nadležnosti. Organi državne uprave, javne agencije, javni fondovi, javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja koje osniva država imaju mjesnu nadležnost na teritoriji Crne Gore. Organi lokalne samouprave i lokalne javne službe imaju mjesnu nadležnost na teritoriji jedinice lokalne samouprave .

Mjesna nadležnost javnopravnog organa određuje se:

1) prema mjestu u kojem se nepokretnost nalazi u upravnim stvarima koje se odnose na nepokretnost

2) prema sjedištu stranke, odnosno prema mjestu gdje se poslovi, odnosno djelatnost obavlja ili bi trebalo da se obavlja;u upravnim stvarima koje se odnose na poslovnu, odnosno drugu djelatnost stranke.

3) 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 u ostalim upravnim stvarima

4) prema matičnoj luci broda, odnosno matičnom aerodromu vazduhoplova u upravnim stvarima koje se odnose na brod ili vazduhoplov, ili u kojima je povod za vođenje upravnog postupka nastao na brodu ili vazduhoplovu -

5) u upravnim stvarima u kojima se mjesna nadležnost ne može odrediti u skladu sa tačkama. 1,2,3 - prema mjestu u kojem je nastao povod za vođenje upravnog postupka.

Područni organi,područne organizacione jedinice i druge organizacione jedinice koje su djelovi centralnih organa – ministarstava ili organa državne uprave , ostvaraju svoje upravne funkcije na dijelu teritorije uže od državne (jednu ili više jedinica lokalne samouprave) imaju funkcionalnu a ne mjesnu nadležnost. Npr. carinarnice , područni organi za katastar i imovinsko pravne poslove, centri bezbjednosti , područni poreski organi itd)

4. Nadležnost u hitnim upravnim stvarima

Nadležnost u hitnim upravnim stvarima postoji kad postoji opasnost od odlaganja, a mjesno nadležan javnopravni organ ne može preduzeti potrebnu hitnu radnju, drugi stvarno nadležan javnopravni organ može preduzeti radnju i van područja svoje mjesne nadležnosti. O preduzetoj radnji javnopravni organ koji je preduzeo tu radnju dužan je odmah da obavijesti mjesno nadležan javnopravni organ.

5. Sukob nadležnosti

Sukobom nadležnosti u upravnom postupku označavamo situaciju kada se u pogledu jedne (iste) upravne stvari dva (ili više) organa izjašnjavaju ili kao nadležni, ili kao nenadležni. Potvrдно izjašnjavanje najčešće se naziva pozitivnim sukobom nadležnosti, a odriješno – negativnim sukobom nadležnosti.

Do sukoba nadležnosti dolazi najčešće zbog nepreciznosti ili nepotpunosti propisa o nadležnosti, ili zbog nedovoljnog poznavanja odnosnih propisa od strane pojedinih organa. Cilj rješavanja sukoba nadležnosti u upravnim stvarima je ustanovljavanje koji je organ nadležan da vodi postupak i rješava konkretnu stvar. Sukobe nadležnosti rješava zakonom predviđeni subjekt, primjenjujući pri tome odgovarajuće propise o određivanju nadležnosti.

Kada je u postupku po određenoj upravnoj stvari potrebno preduzeti izvjesne neodložne radnje, organi koji se nalaze u sukobu nadležnosti (prije svega, negativnom) obavezni su da takve radnje izvrše, svaki na svom području.

Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti između organa državne uprave i nosilaca javnih ovlaštenja uređuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava, dok sukob nadležnosti između organa lokalne samouprave i organ lokalne samouprave i lokalnih javnih službi rješava nadležni organ lokalne samouprave shodno zakonu o lokalnoj samoupravi.

Vlada Crne Gore nadležna je da rješava sukobe nadležnosti između: 1) samih ministarstava; 2) između samostalnih organa uprave; 3) ministarstava i samostalnih organa uprave; 4) između ministarstava i samostalnih organa državne uprave i nedržavnih, funkcionalno decentralizovanih subjekata (javnih preduzeća, ustanova, agencija i drugih pravnih lica) koji vrše prenesene odnosno povjerene poslove državne uprave (član 100 ZDU).

U lokalnoj samoupravi Glavni adminisitrator rješava sukob nadležnosti između organa lokalne uprave a predsjednik opštine između organa lokalne uprave i lokalne javne službe.

Ex constitutione, Ustavni sud rješava sukobe nadležnosti: 1) između organa državne uprave i sudova; 2) između organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave; 3) između samih jedinica lokalne samouprave (član 149. stav 1. tačka 5. Ustava CG).

Predlog za pokretanje postupka za rješavanje sukoba nadležnosti podnosi *organ u sukobu koji se poslednji izjasnio*, bilo kao nadležan – u slučaju pozitivnog sukoba nadležnosti, bilo kao nenadležan – u slučaju negativnog sukoba nadležnosti. Inicijativa za rješavanje sukoba nadležnosti može poteći i od stranke, pogotovu kada se radi o negativnom sukobu, kojoj je svakako u interesu da se o njoj upravnoj stvari rešava, i da to čini zaista nadležan organ. Predlog za rješavanje sukoba nadležnosti podnosi se onom organu koji je prema odredbama Ustava i drugih zakona nadležan da riješi nastali sukob nadležnosti.

Nadležni organ za rješavanje sukoba nadležnosti, osim Ustavnog suda, dužan je da riješi sukob nadležnosti bez odlaganja, hitno, a najkasnije u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva za rješavanje sukoba nadležnosti, odnosno od dana saznanja o postojanju tog sukoba.

Protiv rješenja kojim je odlučeno o sukobu nadležnosti stranka ne može izjaviti žalbu niti voditi upravni spor

X SARADNJA I POMOĆ

1.Sprovođenje aktivnosti na jednom mjestu

Pravni institut *sprovođenja upravnih aktivnosti na jednom mjestu* je novi oblik saradnje dva ili više javnopravnih organa u jednoj upravnoj stvari a u korist stranke. On je, prije svega, izraz *načela ekonomičnosti i efikasnosti postupka*.

Za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mjesta u pogledu određene vrste upravne stvari, neophodne su tri pretpostavke 1) da je posredi nužnost rada dva ili više organa; 2) da se radi o većem broju njihovih upravnih aktivnosti; 3) da je posebnim propisom (zakonom ili podzakonskim propisom) u odnosnoj materiji - a na temelju ZUP-a - predviđeno uspostavljanje "jednog šaltera", jednog javnog, službenog uslužnog centra u pogledu mogućnosti stranke da se tamo *koncentrisano obrati u vezi sa svim pitanjima svoje upravne stvari*.

Dakle, uspostavljanje službe za pružanje usluga na jednom mjestu *podrazumijeva nadležnost više organa u pitanjima jedne, iste upravne stvari*. Ali, suština je da se informacije u odnosu na glavinu njihovih upravnih aktivnosti, pa i njihov rezultat, može - kada to procijeni zakonodavac u pojedinoj upravnoj materiji slivati na jednom mjestu tako da stranci bude olakšano komuniciranje sa svim angažovanim javnopravnim subjektima. Pri tome, ZUP utvrđuje i njene nadležnosti: 1) davanje potrebnih savjeta strankama (kao i nadležni organi, praktično umjesto njih), posebno podnosiocu zahtjeva u upravnom postupku, uz obezbjeđenje i stavljanje na raspolaganje svih potrebnih informacija za pokretanje postupka; 2) primanje urednih zahtjeva umjesto nadležnog organa, čime započinje upravni postupak s ciljem donošenja upravnog akta, sklapanja upravnog ugovora ili preduzimanja neke druge upravne aktivnosti - ali i druge podneske stranaka, naročiti primanje pravnih lijekova, uz davanje neophodnih objašnjenja 3) davanje povratnih informacijama strankama o procesnim radnjama koje je preduzeo nadležni organ, naročito o preduzetim upravnim radnjama. i o donijetim aktima.

Opisana komunikacija kroz upravnu proceduru - nipošto ne remeti utvrđenu nadležnost organa. Ostaje pravo stranke da se neposredno obraća svakom nadležnom organu ponaosob.

Važno je razumjeti da se za opisanu saradnju organa mora - kada to bude specijalno predviđeno - formirati *posebna služba za pružanje usluga na jednom mjestu, naročita javna kancelarija* koja se, s jedne strane povezuje direktno sa svim nadležnim organima u datim vrstama upravnih stvari, a sa druge, biva lako dostupna stranki. Stoga, zahtjev i drugi podnesci primljeni na zajedničkom uslužnom upravnom mjestu, po službenoj dužnosti se, bez odlaganja dostavljaju javnopravnom organu nadležnom za odlučivanje po zahtjevu.

Usluge ove Službe pružaju se na *tri moguća načina*. 1) usmeno, u neposrednoj komunikaciji sa strankom u za to određenoj kancelariji, odnosno na jedinstvenom šalteru, u prostorijama Službe; 2) poštom; 3) elektronskim putem.

Svrha Službe je da preuzme od stranaka najveći dio njihovog "tehničkog posla" sa svakim pojedinim organom. Služba, dakle, ne odlučuje o zahtjevima stranke, o njenim pravnim lijekovima (i drugo), nego samo objedinjeno povezuje različite komponente iste upravne stvari. S tim u vezi, svi rokovi za odlučivanje o zahtjevima stranke pred nadležnim organima, određeni ovim ili posebnim zakonima, računaju se od dana podnošenja jednog objedinjenog zahtjeva ili svih zahtjeva službi za pružanje usluga na jednom mjestu, bez obzira na vrijeme koje je potrebno da zahtjevi budu dostavljeni nadležnim organima.

2.Pravna pomoć

Dužnost je javnopravnih organa da jedni drugima pružaju pravnu pomoć u upravnom postupku, u granicama svoje nadležnosti.

Pravnu pomoć Javnopravni organ može da traži kad su mu potrebna saznanja o činjenicama, podaci ili drugi dokazi kojima raspolaže drugi javnopravni organ ili kad je potrebno preduzeti radnju van područja nadležnog javnopravnog organa. Javnopravni organ od kojeg se traži pravna pomoć dužan je da tu pomoć pruži bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana kad je pomoć tražena.

Ako javnopravni organ koji treba da pruži pomoć istu ne pruži u propisanom roku, javnopravni organ koji je tražio pravnu pomoć može se obratiti javnopravnom organu koji vrši nadzor nad organom od kojeg je pomoć tražio.

Takođe pravna pomoć za izvršenje pojedinih radnji u upravnom postupku može se tražiti od suda, u skladu sa posebnim propisima. Izuzetno, nadležni javnopravni organ može tražiti od suda da mu dostavi spise koji su mu potrebni za vođenje upravnog postupka. Sud je dužan da postupi po tom zahtjevu ako se time ne ometa sudski postupak. Sud može odrediti rok u kojem javnopravni organ mora vratiti spise.

3.Međunarodna pravna pomoć

Opšte je pravilo da se pravna pomoć u odnosu sa stranim organima pruža se u skladu sa važećim međunarodnim ugovorom, a ako tog ugovora nema, primjenjuje se načelo uzajamnosti. U slučaju sumnje o postojanju uzajamnosti, mišljenje daje organ državne uprave nadležan za vanjske poslove.

Javnopravni organi pružaju pravnu pomoć stranim organima na način propisan zakonom. Radnja koja je predmet molbe stranih organa za pružanje pravne pomoći može se izvršiti i na način koji zahtijeva strani organ, ako taj način nije protivan javnom poretku. Ako međunarodnim ugovorima nije predviđena mogućnost neposredne komunikacije sa stranim organima, javnopravni organi komuniciraju sa stranim organima preko organa državne uprave nadležnog za vanjske poslove.

4.Ovlašćeno službeno lice

Suština odredbe o ovlašćenom službenom licu je u *unutrašnjoj decentralizaciji rada javnopravnog organa*. Po pravilu, upravni postupak vodi i upravni akt (što znači i za upravni ugovor) potpisuje ovlašćeno službeno lice, a ne starješina, rukovodilac organa. Rukovodilac javnopravnog organa, kroz pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, određuje koja su ovlašćena službena lica.

Da bi neko službeno lice javnopravnog organa moglo da bude ovlašćeno za sprovođenje upravne procedure i neposredno preduzimanje upravne aktivnosti, on mora imati odgovarajući nivo stručne kvalifikacije i ispunjavati druge uslove predviđene aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa ili drugim opštim aktom. Ti uslovi se odnose na vođenje upravnog postupka što obuhvata prerogativu donošenja upravnog akta, odnosno vršenja druge upravne aktivnosti. Sve ovo u skladu sa propisima o službeničkom sistemu.

No, ako u organu, uz poštovanje propisa, nema posebno ovlašćenog službenog lica - ovlašćeno službeno lice za donošenje i potpisivanje rješenja je sam starješina, rukovodilac organa.

Kada rješenje donosi starješina organa, upravni postupak vodi, tj. službene radnje preduzima lice koga on za to ovlasti.

Kolegijalni organ o upravnim stvarima odlučuje većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drugačije propisano. Kolegijalni organ može u pisanom obliku da ovlasti 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.

5.Izuzeće

Zakovitost upravnog rada i zaštita interesa stranaka podrazumijevaju objektivnost i ličnu nepristransost službenih lica u upravnom postupku – kako pri preduzimanju pojedinih procesnih radnji tj. vođenju postupka, tako i pri samom rješavanju. Takva objektivnost može osnovano da bude dovedena u sumnju usled postojanja izvjesnih okolnosti koje se tiču bilo određenog odnosa službenog lica i drugih učesnika u postupku (prije svega stranke i lica koja zastupaju njene interese), bilo osobene veze između službenog lica i konkretnog predmeta.

Budući da je rješavanje, odnosno drugo postupanje u upravnim stvarima značajan društveni posao koji se prevashodno obavlja u javnom interesu, ne rijetko primjenom državne vlasti, zakonodavac ulaže napor da ne dozvoli da dođe do miješanja (uticaja) privatnih i službenih

interesa u radu ovlaštenih lica u upravnom postupku. Tome služi *institut izuzeća u upravnom postupku*. On se odnosi kao na ovlaštena službena lica inokosnih organa, tako i na članove kolegijalnog javnopravnog organa i na zapisničara

ZUP precizira obavezne (apsolutne) i fakultativne (relativne) razloge izuzeća zbog kojih je, inače ovlašteno službeno lice, dužno da se samo isključi od postupanja u pogledu konkretne upravne stvari. Za tako nešto inicijativu može dati i stranka.

Obavezni razlozi za izuzeće su 1) da je u predmetu u kojem se vodi upravni postupak stranka, svjedok, vještak, punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke; 2) da je sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke srodnik po krvi u pravoj 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) da je sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke u odnosu staraoca, usvojioca, usvojenika ili hranioca; 4) da je već učestvovalo u prvostepenom upravnom postupku; 5) da 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) da može imati korist ili štetu od ishoda upravnog postupka;

Fakultativni razlog izuzeća je postojanje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Obavezni razlozi izuzeća odnose se i na prvostepeni i na drugostepeni postupak, dok fakultativni razlog izuzeća - da je službeno lice već učestvovalo u prvostepenom upravnom postupku, dolazi u obzir jedino u drugostepenom postupku.

O izuzeću ovlaštenog službenog lica odlučuje starješina javnopravnog organa. O izuzeću starješine javnopravnog organa odlučuje organ propisan zakonom. Rješenje o izuzeću, donosi se u roku od pet dana od dana kad je javnopravni organ obaviješten o razlozima za izuzeće ili od dana kad je primio zahtjev za izuzeće. U rješenju o izuzeću odrediće se i službeno lice koje će da vodi upravni postupak i donese rješenje.

Kad je rješenjem odlučeno o izuzeću člana kolegijalnog organa taj organ odlučuje bez učešća člana koji je rješenjem izuzet.

Protiv rješenja kojim se odlučuje o izuzeću nije dozvoljena posebna žalba.

Pomenuta pravila izuzeća službenog lica odnose se i na izuzeće zapisničara. Rješenje o izuzeću zapisničara donosi ovlašteno službeno lice.

Institut izuzeća odnosi se i na vještaka (član 247 ZPP-a)

XI UČESNICI UPRAVNOG POSTUPKA

Učesnici u upravnom postupku su subjekti koji sa različitim pravnim statusom sa pravima, obavezama i ovlaštenjima učestvuju u upravnom postupku. U prvom redu učesnici u upravnom postupku su: 1) javnopravni organ, 2) stranka – o čijem pravu ili obavezi se odlučuje i intervenijent – zainteresovano lice i 3) drugi učesnici (vještak, svjedok, zakonski zastupnik, punomoćnik).

1. Javnopravni organ

Javnopravni organ ima status aktivnog učesnika u upravnom postupku koji ima ovlaštenje da jednostrano – autoritativno odlučuje o predmetu upravnog postupka. U smislu ZUP-a javnopravni organi su državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlaštenja (agencije, zavodi, savjeti, komisije, komore, instituti, akreditaciona tijela, privredna društva, posebne organizacije itd.).

Predpostavka postupanja javnopravnog organa je da isti ima stvarnu i mjesnu nadležnost za vođenje postupka i odlučivanje u upravnoj stvari.

Upravni postupak vodi i rješenje donosi, u skladu sa ovim zakonom, ovlašteno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa. Ako u javnopravnom organu nije određeno ovlašteno službeno lice, rješenje u upravnom postupku donosi starješina tog organa a službeno lice koga ovlasti starješina organa samo vodi postupak ali ne odlučuje.

Kada u upravnom postupku odlučuje kolegijalni organ onda kolegijalni organ (savjet, vijeće, komisija itd.) o upravnim stvarima odlučuje većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drukčije propisano. Kolegijalni organ može u pisanom obliku da ovlasti 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.

2.Stranka u upravnom postupku

Stranka u upravnom postupku je lice po čijem je zahtjevu *pokrenut* postupak (**aktivna stranka**) ili *protiv koje* se vodi postupak (**pasivna stranka**) ili lice koje, radi *zaštite svojih prava ili pravnih interesa*, ima pravo da *učestvuje* u postupku (**zainteresovano lice - intervenijent**). Kad jedno lice po jednom od navedenih osnova dobije status stranke taj položaj mu se, po pravilu, ne može oduzeti. Prava, obaveze ili pravni interesi ne proizilaze samo iz ZUP-a, već prije svega iz materijalnih propisa koji uređuju određenu upravnu stvar, tako i da se pitanje stranačke sposobnosti mora cijeniti ne samo po osnovu ZUP-a već i materijalnog propisa iz koga za neko lice (ne) proizilaze prava, obaveze ili pravni interesi. Ukoliko istovremeno iz materijalnog propisa i ZUP-a proizilaze kakva prava, obaveze ili pravni interesi onda će to lice imati svojstvo, stranke. ZUP pravi razliku između **stranaka**, **procesnih stranaka** i drugih subjekata koji mogu učestvovati u upravnom postupku i koji imaju procesna prava i dužnosti Stranka je samo onaj nosilac prava i obaveza koji u postupku ima neposredan, na zakonu zasnovan, interes.

U upravnom postupku, naspram organa obično stoji jedno lice koje ostvaruje pravo ili kome se određuje neka obaveza. Međutim nekada naspram organa može biti i više lica - stranaka. U zavisnosti od toga da li naspram organa stoji jedna ili više stranaka u upravnoj teoriji razlikujemo **jednostranačke i višestranakačke** upravne stvari.

U **jednostranačkim** upravnim stvarima naspram organa mogu postojati jedno fizičko ili pravno lice ili čak više stranaka (više fizičkih ili pravnih lica) ali se oni smatraju kao jedna stranka jer se nalaze u procesnoj zajednici tj. istupaju prema organu zajednički jer imaju međusobno harmonizovane (saglasne) interese u datom postupku i dužne su postaviti zajedničkog predstavnika ili punomoćnika, mada svaka stranka zadržava svoja posebna svojstva stranke.

U dvostranačkim (višestranakačkim) upravnim stvarima naspram organa je više stranaka ali sa istovrsnim (jedinostvenim) ili kontradiktornim tj. međusobno suprotstavljenim interesima stranaka u kom upravnom odnosu koji se rješava je ugrađen i javni interes.

Stranka u upravnom postupku može biti i državni ili drugi organ, naselje, grupa lica i dr. koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako mogu biti nosioci prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se odlučuje, odnosno u vezi kojih se preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Organu koji vodi postupak obavezan je da tokom čitavog postupka (u prvostepenog, drugostepenog i izvršnog) vodi računa kako o postojanju stranačke sposobnosti, tako i o procesnoj sposobnosti lica koje se pojavljuje kao stranka. Organ, isto tako, po službenoj dužnosti pazi da procesno nesposobna stranka, fizičko ili pravno lice, bude zastupana od strane zakonskog zastupnika, odnosno ovlašćenog predstavnika.

2.1.Uслови sticanja svojstva stranke

Da bi jedno lice imalo svojstvo stranke i učestvovalo u upravnom postupku potrebno je da ispunjava sledeće *uslove*:

1.da ima tzv. **stranačku sposobnost** (sposobnost da bude nosilac prava i obaveza o kojima se odlučuje u up. postupku),

2.da ima **procesnu sposobnost** tj. sposobnost da samostalno vrši procesne radnje u postupku, i

3.da ima **stranačku legitimaciju** tj. da se u konkretnom slučaju radi o upravnoj stvari koja se odnosi na njena prava i obaveze.

2.1.1.Stranačka sposobnost

Stranačka sposobnost znači biti stranka, tj. biti nosilac prava i obaveza u kakvom pravnom ili ekonomskom prometu, a samim tim i u upravno pravnom odnosu. U pravnom odnosu

stranačka sposobnost odgovara **pravnoj sposobnosti**. U tom smislu i u upravno pravom odnosu – postupku stranačka sposobnost znači biti nosilac prava i obaveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku. Fizička lica stiču pravnu sposobnost rođenjem; pravna lica upisom u odgovarajući sudski ili drugi javni registar koji vode nadležni državni organi. Pored opšte pravne sposobnosti koja važi za čitavo područje upravnog prava, nekada je uslov stranačke sposobnosti (posebno pravne) zbog specifičnosti upravne materije, sužen u određenim upravnim oblastima posebnim zakonima.

2.1.2. Procesna sposobnost (legitimacio ad procesum)

Procesna sposobnost znači sposobnost vršenja radnji u postupku koje proizvode pravne efekte. U tom smislu procesna sposobnost se izjednačava sa **poslovnom** sposobnošću. Analogno ovome opšta procesna sposobnost upravnom postupku takođe odgovara **poslovnoj** (sposobnost preduzimanja pravnih poslova). Pravilo je da fizička lica stiču poslovnu, odnosno procesnu sposobnost punoljetstvom od 18 godina a izuzetno i mlađe lica (emancipatio); dok pravna lica kao takva nemaju procesnu sposobnost, već je ostvaruju posrednim putem, preko tzv. *odgovornog lica* (u pravnom licu). Procesna sposobnost istovremeno znači i sposobnost stranke da odluči da je u upravnom postupku zastupa drugo lice, pod uslovima utvrđenim zakonom. Lice koje nema procesnu sposobnost u upravnom postupku učestvuje preko svog *zakonskog zastupnika*, a lice koje ima procesnu sposobnost može učestvovati preko svog *punomoćnika*. U određenim slučajevima predviđenim zakonom, umjesto inače procesno sposobne stranke, u postupku može učestvovati tzv. *privremeni zastupnik* koga postavlja organ koji vodi postupak (npr. ako je stranka odsutna, a radi se o bitnom slučaju), *kao i zajedničkog predstavnika* (ukoliko u postupku učestvuje više stranaka, a radi se o istoj stvari). Ako procesno nesposobnu stranku nije zastupao zakonski zastupnik a organ je donio rješenje u toj upravnoj stvari, u postupku je učinjena bitna povreda pravila postupka koja ima za pravnu posljedicu obligatorno poništavanje donijetog prvostepenog upravnog akta.

2.1.3. Stranačka legitimacija (legitimatío ad causam)

Stranačka legitimacija je stvaran odnos fizičkog ili pravnog lica prema upravnom postupku kao izrazu određene upravne oblasti i konkretne upravne stvari. Samo lice koga određeni postupak lično tangira sa stanovišta njegovih prava, obaveza ili pravnih interesa ima legitimaciju u konkretnom postupku. Imati stranačku legitimaciju znači interes stranke da ona ostvari svoj zahtjev u što većem obimu; interes da joj se nametne što manja obaveza ili cilj da se zaštiti javni interes kada ovlašćeni subjekti (državni tužilac i drugi državni organi) preuzimaju radnje u postupku radi zaštite javnog interesa. To znači da se u konkretnom upravnom postupku rješava o konkretnim pravima ili obavezama konkretnog lica. Dakle, upravni postupak se može voditi *samo* ako postoji konkretan i neposredan pravni odnos između stranke i predmeta postupka, što istovremeno znači da postupak ne može pokrenuti bilo koje lice po principu opšte zainteresovanosti. Kao izraz takvih odnosa u upravnim stvarima, teorija i praksa za stranačku legitimaciju često koristi termine **aktivna** i **pasivna** legitimacija. **Aktivna legitimacija** je uslov za subjekta koji zahtijeva pokretanje upravnog postupka, a **pasivna legitimacija** je uslov na strani subjekta protiv koga se vodi postupak.

3. Drugi učesnici u postupku

Drugi učesnici u postupku su lica koja imaju pravo da učestvuju u postupku. Drugi učesnici u postupku su vještaci, svjedoci, tumači, ali i lica koja zastupaju stranku i stručni pomagač. Ova lica imaju različite ciljeve i uloge u postupku koje odgovaraju njihovoj poziciji.

3.1. Svjedok

Svjedok može biti svako lice koje je bilo *sposobno da opazi činjenicu* o kojoj treba da svjedoči i koje je *u stanju da to svoje opažanje saopšti*. (opšta sposobnost)- (član 231-242 ZPP). Kao svjedoci mogu se saslušati samo lica koja su sposobna da daju obavještenja o činjenicama koje se dokazuju. Dijete se može saslušati kao svjedok ako organ na osnovu nalaza nadležnog

organa ili stručnog lica ocijeni da je sposobno da svjedoči. Svako lice koje se poziva kao svjedok dužno je da se odazove pozivu, a ako zakonom nije drukčije određeno, dužno je i da svjedoči.

Službeno lice koje učestvuje u postupku ne može biti i svjedok. 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 da uskrati svjedočenje i uskratiti odgovor na pojedina pitanja samo u skladu sa zakonom (ZPP-om).

3.2.Vještak

Vještaci su stručna lica koja svojim znanjem doprinose utvrđivanju činjenica i okolnosti od značaja za rješavanje stvari. Iskaz vještaka je dokazno sredstvo koje daje vještak, ali **pravnu ocjenu iskaza** vještaka **daje službeno lice** koje vodi postupak. Vještačenje kao način dokazivanja će se koristiti kad je za *utvrđivanje* ili *ocjenu* neke relevantne činjenice (važne za rješavanje u upravnoj stvari) potrebno **stručno znanje** kojim ne raspolaže službeno lice koje vodi postupak (243-259 ZPP). Vještačenje se može vršiti o svim stručnim pitanjima osim o pravnom pitanju jer se podrazumijeva da službeno lice poznaje pravo.

Vještaci su dužni da se odazovu pozivu organa i da iznesu svoj nalaz i mišljenje. Organ nože vještaka dužnosti vještačenja iz razloga iz kojih svjedok može uskratiti svjedočenje ili odgovor na pojedino pitanje, a može se osloboditi i iz drugih opravdanih razloga.

Vještak može biti izuzet iz istih razloga iz kojih može biti izuzeto službeno lice. Izvođenje dokaza vještačenjem određuje organ rješenjem. Odredbe o vještačenju shodno se primjenjuju i na tumače.

3.3.Tumač

Tumač je lice koje ima stručnu sposobnost da posreduje u uspostavljanju neposredne verbalne komunikacije između službenog lica i stranke u situacijama da takva (uobičajena) komunikacija nije moguća zbog postojanja određenih jezičkih ili drugih barijera koje postoje kod stranke, prevashodno iz razloga nepoznavanja službenog jezika ili jezičkih ili čulnih mana koje posjeduje lice koje učestvuje u postupku. U tom smislu tumač je lice koje posjeduje određene vještine (znanje jezika ili znakova i pokreta ruku i prstiju) koji prevođenjem stranog jezika na službeni jezik ili tumačenjem pokreta gluho-nijeme osobe koja učestvuje u postupku uspostavlja komunikaciju između tih lica i službenog lica.

3.4.Zakonski zastupnik

Procesno nesposobnim fizičkim licima (maloljetnim licima, kao i punoljetnima kojima je poslovna sposobnost oduzeta), zakonom ili na zakonu zasnovanim aktima nadležnih državnih organa određuje se *zakonski (nužni) zastupnik* – lice koje će obavljati procesne radnje u njihovo ime i za njihov račun. Standardno, zakonski zastupnik maloljetnika je jedan od njegovih roditelja, u sporazumu sa drugim. Maloljetnoj deci koja nijesu pod roditeljskim staranjem, kao i ostalim licima koja su nesposobna da se staraju o svojoj ličnosti i pravima i obavezama – biva, na osnovu zakona (zakoni o starateljstvu, odnosno o braku i porodičnim odnosima), postavljen staralac.

Procesne radnje mogu obavljati samo (procesno sposobna) fizička lica, a ne i pravna lica neposredno. *Pravno lice vrši radnje u postupku preko svog predstavnika, ili preko svog zakonskog zastupnika*. Predstavnik pravnog lica je nešto više od običnog zastupnika; predstavnik je fizičko lice, organ ili ovlašćeni pripadnik samog pravnog lica.

Nosioce javnih ovlašćenja Javne agencije ,fondove posebne organizacije koji imaju svojstvo pravnog lica zastupa i predstavlja njen direktor ili predsednik kolegijalnog rukovodećeg organa – ako statutom ili drugim opštim aktom organizacije nije drukčije određeno. Lokalnu samoupravu zastupa predsjednik opštine – gradonačelnik shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi.,

Kada aktom nadležnog državnog organa nije predviđen predstavnik, odnosno zakonski zastupnik pravnog lica – on biva utvrđen na osnovu akta tog pravnog lica.

Radnje u postupku za kolektivitete koji nisu pravna lica a imaju svojstvo stranke u postupku vrše njihovi predstavnici. Tako npr. Državni (javnopravni) organ vrši radnje u postupku preko

propisom ovlaštenog predstavnika, a naselje, grupa lica i dr. koji nemaju svojstvo pravnog lica - preko lica koje oni sami ovlaste. Do primjene ovih pravila dolazi tek ako posebnim propisima nije drugačije određeno.

3.5.Privremeni zastupnik

Privremeni zastupnik se postavlja u situacijama kada je potrebno preduzeti procesnu radnju prema: 1) stranci koja nema procesnu sposobnost; 2) odsutnoj stranci čije prebivalište ili boravište nije poznata, 3) stranka bez prebivališta, odnosno boravišta u Crnoj Gori, koja nije postupila po zahtjevu javnopravnog organa da postavi zastupnika u određenom roku; 4) stranku čiji je postavljeni zakonski zastupnik u sukobu interesa sa zastupanom strankom; 5) grupi lica, ujedinjenih zajedničkim interesom, koja nema svojstvo pravnog lica, a koja nije postupila po zahtjevu organa da postavi zastupnika u određenom roku; 6) kada interes stranke ili zaštita života i zdravlja ili imovine veće vrijednosti zahtijeva hitno postupanje, a učešće stranke ili njenog zastupnika u sprovođenju ove aktivnosti je - ili nemoguće, ili bi izazivalo nesrazmjerne troškove.

Privremeni zastupnik se obavezno postavlja – uz dve pretpostavke: (1) da je to neophodno zbog hitnosti stvari i (2) da se postupak mora sprovesti. O postavljanju privremenog zastupnika donosi se rješenje. Lice koje se postavlja za privremenog zastupnika dužno je da prihvati zastupanje, a zastupanje može odbiti samo iz razloga koji su propisani posebnim zakonom, odnosno drugim propisom. Privremeni zastupnik učestvuje samo u upravnom postupku u kojem je postavljen i dok se ne pojavi zakonski zastupnik ili ovlašćeni predstavnik, odnosno sama stranka ili njen punomoćnik.

3.6.Punomoćnik

Stranka, odnosno njen zakonski zastupnik može odrediti advokata ili neko drugo poslovno sposobno lice da je zastupa u postupku - punomoćnika, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave. U tom smislu *Punomoćnik* u upravnom postupku je fizičko lice ovlašćeno od vlastodavca – procesno sposobne stranke ili od zakonskog zastupnika (predstavnika) procesno nesposobne stranke - na preduzimanje procesnih radnji u njegovo ime i za njegov račun. Od volje procesno sposobne stranke zavisi koje će je lice zastupati u upravnom postupku.

Prema obimu ovlašćenja iz ugovora o punomoćstvu, punomoćnik može da zastupa stranku u svim ili u nekim radnjama postupka. U određenim slučajevima, međutim, i sama stranka je – i kada ima punomoćnika – dužna da daje izjave u postupku.

Da bi preduzete radnje u postupku od strane punomoćnika obavezivale stranku, tačnije da bi imale ista pravna dejstva kao da ih je i sama stranka obavila, neophodno je da se pri njihovom vršenju punomoćnik kretao u granicama ovlašćenja, datih mu urednim i organu predatim punomoćjem.

Vlastodavac, stranka odnosno njen zakonski zastupnik ili predstavnik, izdaje punomoćje bilo u pisanom, bilo u usmenom obliku na zapisnik.

Procesno punomoćje dato za jedan upravni postupak može da ima opšti ili specijalni (ograničeni) karakter. Opšte punomoćje se odnosi načelno na preduzimanje svih radnji u konkretnom postupku (uključujući tu i postupke po pravnim sredstvima) – do pravnosnažnosti upravnog akta. Specijalno punomoćje može da bude bilo vremenski određeno (vezano za rok), bilo ograničeno na određene radnje, odnosno izjave koje punomoćnik može obaviti odnosno dati u postupku.

Za širinu punomoćja mjerodavno je ono što je određeno samim punomoćjem. Propisano je da se praznine u ZUP-u, u pitanjima koja se tiču punomoćnika, popunjavaju shodnom primjenom odredaba parničnog postupka.

3.7.Zajednički predstavnik, - zajednički punomoćnik

Kada dva ili više lica istupaju prema organu u istom upravnom predmetu zajednički – kao jedna stranka – kažemo da se nalaze u tzv. *procesnopravnoj zajednici*. Pri tome, svako od ovih lica zadržava svojstvo stranke.

Procesnopravnoj zajednici može (ali ne mora) da prethodi određena materijalnopravna zajednica. *Materijalnopravna zajednica* postaje nezavisno od nekog pravnog postupka: u njoj se nalaze lica između kojih postoji određeni materijalnopravni odnos (na primjer, suvlasnici na određenom dobru). Ukoliko se članovi takve zajednice pojave u upravnom postupku koji se vodi u vezi sa njihovim materijalnopravnim odnosom – njihova zajednica dobija i obilježja procesne zajednice (na primjer, postupak odlučivanja o rušenju kuće u susvojini).

S druge strane, pravni subjekti koji nisu ni u kakvom materijalnopravnom odnosu, *naći će se u procesnoj zajednici ako zajednički postavte zahtjev za donošenje određenog rješenja* (svi imaju interesa da se takvo rješenje donese – na primjer, traže izgradnju nekog objekta), ili ako se postupak pokrene po službenoj dužnosti u pogledu upravne stvari koja se na sve njih odnosi (na primjer, postupak eksproprijacije zemljišta više susjeda, vlasnika).

Postojanje procesnopravne zajednice u upravnom postupku svrstava se u tzv. jednostranačke upravne stvari.

3.8. Stručni pomagač

U upravnom postupku koji zahtijeva stručno poznavanje pitanja u vezi sa predmetom postupka, stranka može da dovede stručno lice koje će joj davati objašnjenja i savjete (u daljem tekstu: stručni pomagač). Stručni pomagač ne zastupa stranku. Stručni pomagač je lice koje je stranka angažovala da bi joj davao potrebna obavještenja, savjete i mišljenja u vezi sa predmetom postupka. Pomoć stručnog pomagača može da se odnosi ili na pravnu ili na vanpravnu stranu upravne stvari (na primjer, na oblast medicine). Prema svojoj ulozi i djelovanju u postupku, stručni pomagač stranke se suštinski razlikuje od svakog pravnog zastupnika stranke: zakonskog zastupnika, privremenog zastupnika, zajedničkog zastupnika, odnosno zajedničkog punomoćnika i punomoćnika. *On djeluje uz stranku, a ne umjesto nje*; rad stručnog pomagača u toku postupka nema procesnopravni, već samo faktički značaj – i to samo za stranku.

Ovlašćeno službeno lice može da zabrani licu da nastupa u svojstvu stručnog pomagača, ako je to lice poslovno nesposobno ili se bavi nadripisarstvom, o čemu donosi rješenje. Protiv rješenja o zabrani nastupanja u svojstvu stručnog pomagača nije dozvoljena posebna žalba. Isključivanje posebne žalbe protiv rješenja kojim se određenom licu zabranjuje učešće u postupku u svojstvu stručnog pomagača, objašnjava se time da se tim rješenjem ne odlučuje o nekom pravu tog lica, već to rješenje može da utiče na pravnu poziciju same stranke u postupku. Stoga ona ima pravo da u žalbi na rješenje o glavnoj stvari pobija i ovo procesno rješenje.

XII KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA

1. Pojam i vrste komunikacije

Komunikacija organa i stranaka obuhvata: a) *podneske*; b); *razgledanje spisa i obavješćavanje o toku postupka*; c) zapisnik; d) *pozivanje, dostavljanje i obavješćavanje*. Načini komunikacije, opštenja javnopravnih organa i stranaka u upravnom postupku su, načelno, dvojaki: *usmeni i pisani*. Ova druga forma može da bude takođe dvojaka: a) klasična papirna, b) elektronska, kojoj je srodna i faks tehnika. Razumije se, da u posebno zakonom predviđenim slučajevima može da bude propisan samo određeni vid opšetnja, jedan ili više njih (ali ne i svi mogući).

2. Podnesak

Stranka podnesak može podnijeti javnopravnom organu neposrednom predajom, dostavljanjem podneska poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima o elektronskoj upravi. Ako zakonom nije drukčije propisano, 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 pisanu zabilješku koju prilaže spisima predmeta.

Podnesak je generički zakonski naziv za različite oblike saopštenja koje pojedini pravni subjekti upućuju organima u vezi sa određenom upravnom stvari. U tom smislu podneskom u upravnom postupku smatra se zahtjev, prijedlog, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor i drugi podnesak kojima se stranka obraća javnopravnom organu u vezi sa određenom upravnom stvari.

Da bi se po podnesku moglo postupati on mora da bude razumljiv (jasan) i da sadrži naročito propisane elemente. Razumljivost podneska se može ocjenjivati u odnosu na njegovu ne - čitljivost (loš rukopis, loša kopija podneska, itd.) ili na njegovu sadržinu u smislu da službeno lice ne može da razumije šta cilj podneska odnosno koje pravo ili pravni interes stranka želi da ostavi sa podneskom.

Sadržinska jasnoća po dneska podrazumjeva da podnesak sadži nužne elemente kako bi organ mogao postupiti po istom. U tom smislu obavezni sastojci svakog podneska su: (1) potpuni naziv sa sjedištem organa kome se šalje i od koga se, redovno, očekuje određen rad povodom toga podneska; (2) na šta se podnesak odnosi, tj. zbog čega se i u kom smislu upućuje – to je glavna sadržina podneska; (3) podaci o podnosiocu – ime, prezime i adresa, odnosno podaci o njegovom zastupniku, punomoćniku ili predstavniku - kada se oni pojavljuju u postupku. Posebnim propisom mogu da budu određeni i drugi podaci koje pojedini podnesci moraju imati.

Predviđeni su različiti načini predavanja podnesaka: preko pošte (običnom ili preporučenom pošiljkom), neposrednim uručenjem organu pisanog podneska, zatim diktiranjem usmeno u zapisnik, telegrafskim putem, faksom, kao i u elektronskom obliku. Podnesak se može podnijeti čak i telefonski ili telegrafski.

Podnesak je moguće i usmeno saopštiti – u zapisnik, kako bi o njemu ostao siguran, pisani trag.

Telefonska i telegrafska (telegramom) saopštenja su neredovni način upućivanja podnesaka. ZUP propisuje da su ona dopuštena jedino uz četiri pretpostavke: (1) da su kratka, (2) da su hitna, (3) da je takav način upućivanja podneska moguć po prirodi stvari i da (4) da nije drugačije predviđeno, odnosno da nisu isključeni ovi vidovi komunikacije. Tada se telefonska i telegrafska saopštenja mogu donekle upodobiti sa pravim, neposrednim usmenim saopštenjima, a to znači da se i ona moraju zapisnički evidentirati, ili se o njima sačiniti odgovarajuća zabilješka.

2.1. Neuredan podnesak

Pod podneskom sa *formalnim nedostatkom* - koji sprječava postupanje po podnesku – zakonodavac podrazumjeva nepostojanje nekog od bitnih elemenata podneska i to : naziv javnopravnog organa kojem se upućuje; predmet na koji se podnesak odnosi; ime i prezime, prebivalište ili boravište i adresu, odnosno naziv i sjedište stranke, ime i prezime zastupnika, punomoćnika ili predstavnika, kao i način na koji stranka želi da joj javnopravni organ odgovori na podnesak.

Nerazumljiv podnesak je kada nije jasno šta stranka traži, na šta se podnesak odnosi.

S druge strane, dileme izaziva kvalifikacija "nepotpunog podneska" i, u vezi s tim, da li se po njemu može (dalje) postupati, ako ga podnosilac u ostavljenom roku nije upotpunio.

Pravilo je da organ sam uklanja one formalne nedostatke koji ne sprječavaju rad po podnesku (na primjer, ispravlja grešku u nazivu organa koja ne predstavlja smetnju da se utvrdi o kojem organu se radi). O formalnim nedostacima koji sprječavaju rad po podnesku, organ odmah ili najdocije u roku od tri dana obavještava podnosioca (pisanim putem ili usmeno, ako za to postoji prilika - uz mogućnost da se isto učini i telefonom), postavljajući mu primjeren rok da nedostatke ukloni; pri tome ga upozorava na pravne posljedice neotklanjanja nedostataka – odbijanje podneska rješenjem. (sic! - do sada je bilo "odbacivanje podneska zaključkom"), O ovome se stavlja i odgovarajuća zabilješka na spisu. No, moguće je da je podnosilac uklonio (u određenom roku) nedostatke na koje mu je organ ukazao – tada se uzima kao da nedostataka u podnesku nije ni bilo.

Pod *nepotpunošću podneska smatramo* nepodnošenje potrebnih dokaza uz podnesak. To ne ometa rad organa povodom podneska – i onda kada u ostavljenom roku dokazi nisu priloženi. Izuzetno od prethodog pravila, u slučaju da je posebnim propisima predviđeno obavezno prilaganje uz podnesak određenih dokaza, izostanak takvih dokaza – i posle upozorenja organa –

predstavlja formalni nedostatak zbog kojeg se po takvom podnesku ne može postupati. U situaciji kada je podnesak bez takse (ili sa nedovoljnom taksom), postupa se u skladu sa posebnim propisima o administrativnim taksama.

Kada stranka u određenom roku otkloni nedostatke podneska ZUP uzima da je podnesak bio uredan od početka, tj. od dana njegovog podnošenja.

Međutim, ako stranka ne otkloni odnosne nedostatke u određenom roku, ovlašteno službeno lice će, u roku od sedam dana od isteka postavljenog roka - odbiti podnesak rješenjem.

2.2. Podnesak u elektronskom obliku

Podnesak se može podnijeti javnopravnom organu u elektronskom obliku, u skladu sa propisima o elektronskoj upravi - napredni elektronski potpis, kvalifikovani certifikat ima istu pravnu snagu kao svojeručni potpis; (član 7, Zakon o elektronskom potpisu). U slučaju podnošenja podneska u elektronskom obliku javnopravni organ, bez odlaganja, elektronski dostavlja stranci obavještenje o prijemu podneska.

Ako se podnesak koji je podnijet javnopravnom organu u elektronskom obliku iz tehničkih razloga ne može pročitati, javnopravni organ o tome, bez odlaganja, obavještava stranku sa zahtjevom da taj podnesak dostavi u drugoj odgovarajućoj formi i određuje joj rok za dostavljanje. Ako stranka ne postupi po zahtjevu javnopravnog organa u ostavljenom roku smatraće se da podnesak nije podnijet. Ako stranka dostavi podnesak u drugoj odgovarajućoj formi, smatraće se da je podnesak podnijet danom dostavljanja u elektronskom obliku.

2.3. Podnošenje podneska

Podnesak se podnosi javnopravnom organu nadležnom za prijem podneska. Za usmene podneske koji nijesu vezani za rok i koji ne zahtijevaju hitno postupanje, može se odrediti u koje dane, odnosno časove u toku radnog vremena se mogu izjaviti. Vrijeme za podnošenje usmenih podnesaka javnopravni organ objavljuje na svojoj internet stranici i na vidnom mjestu u svojim prostorijama.

Stranka koja ima privremeni boravak u drugoj državi podnesak može podnijeti diplomatskom, odnosno konzularnom predstavništvu Crne Gore, koji će ga, bez odlaganja, proslijediti nadležnom javnopravnom organu kojem je upućen. Lica lišena slobode podnesak mogu predati preko organa, odnosno ustanove u kojoj su smješteni.

Što se tiče roka podnošenja podneska stari ZUP je proisivao da je podnesak predat u roku "ako je podnesak stigao organu prije isteka roka". Novi ZUP sada propisuje da je podnesak podnijet u roku ako je podnijet prije nego što rok istekne. Kao dan podnesak poslat preporučenom pošiljkom smatra se dan predaje operateru. Kod predaje podneska nenadležnom organu u roku, važi pravna fikcija, da je podnesak podnijet blagovremeno.

2.4. Postupanje nenadležnog javnopravnog organa po podnesku

Kad javnopravni organ primi podnesak za koji nije nadležan, dostaviće taj podnesak bez odlaganja, nadležnom javnopravnom organu, odnosno sudu i o tome obavijestiti stranku. U slučaju usmenog podneska, ovlašteno službeno lice usmeno će upoznati stranku koja je podnijela podnesak o nenadležnosti i uputiti je javnopravnom organu, odnosno sudu koji je nadležan.

Kad javnopravni organ primi podnesak za koji nije nadležan, a ne može da utvrdi koji je javnopravni organ, odnosno sud nadležan za postupanje po podnesku, donijeće, bez odlaganja, rješenje kojim će odbiti podnesak zbog nenadležnosti i dostaviti ga stranci.

2.5. Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka

Javnopravni organ koji je primio podnesak dužan je da ga evidentira prema redoslijedu prijema. Ako javnopravni organ istom poštanskom dostavom, odnosno elektronskim putem primi više podnesaka smatra se da su istovremeno podnijeti.

Evidentiranje podnesaka (zahtjeva stranke i inicijativa za postupanje po služenoj dužnosti) koji su predmet upravnog postupka po zahtjevu stranke ili službenoj dužnosti vrši se shodno

propisima o kancelarijskom poslovanju, po redosledu prijema, u odgovarajućim uspisnicima prvostepenih upravnih predmeta. Evidentiranje žalbi, prijedloga i drugih podnesaka za postupanje drugostepenog organa po pravnim ljevovima evidentiraju se u upisnicima drugostepenih upravnih predmeta. Zahtjevi za izdavanje uvjerenja evidentiraju se u upisnicima o izdatim uvjerenjima.

Na zahtjev stranke, javnopravni organ izdaje potvrdu u kojoj se navodi da je podnesak primljen, kao i datum i vrijeme prijema, predmet podneska i, ukoliko ih ima, spisak akata priloženih uz podnesak. Za izdavanje potvrde ne naplaćuje se taksa.

3. Zapisnik u upravnom postupku

3.1. Pojam zapisnika

U svim pravnim postupcima, pa i u upravnom postupku, važi princip „*Qvod non est actus, non est in mundo*” – čega nema u spisima nema ni u životu, ili što se ne nalazi u spisima ne postoji odnosno nije se desilo. Zapisnik ne predstavlja ništa drugo nego hronologiju toka vođenja upravnog postupka. To je psimeni trag, pisani dokaz i završenim radnjama tokom postupka. On je istovremeno i javna isprava jer je zakonom propisan oblik i njegova sadržina i njime se dokazuje ono što je u njemu evidentirano osim onih djelova zapisnika na koje je saslušano lice stavilo primjedbu da nijesu pravilno sastavljani. Kao u odnosu na druge isprave dozvoljeno je dokazivanje netačnosti zapisnika (oboriva pretpostavka).

Zakon razlikuje radnje u postupku o kojima se ne mora sačinjavati zapisnik od radnji postupka o kojima se mora sačinjavati zapisnik. Obavezno sastavljanje zapisnika odnosi se na 1. usmenu raspravu, 2. druge važnije radnje u postupku, kao i 3. o važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica u postupku. Ovo su radnje od kojih zavisi pravilnost primjene zakona ili drugog propisa ili od čijeg postojanja ili pravne valjanosti drugostepeni organ može u postupku instancionog ili službenog nadzora da pravilno cijeni žalbene, odnosno druge, navode. U nekim slučajevima ili za neke radnje ili izjave, zbog njihovog značaja zakonodavac propisuje obavezu da se unesu u zapisnik kao npr. zaključenje poravnania stranaka.

Zapisnik se ne mora (**neobavezno**) sastavljati o **manje važnim** radnjama i izjavama stranaka i trećih lica koje nemaju bitnog uticaja na rješavanje u upravnoj stvari, o upravljanju tokom postupka, o saopštenjima, službenim opažanjima, usmenim uputstvima i nalazima, kao i okolnostima koje se tiču samo unutrašnjeg rada organa kod koga se vodi postupak neće se, po pravilu, sastavljati zapisnik, već će se u samom spisu staviti **zabilješka** koju potvrđuje službeno lice koje je zabilješku stavilo, uz oznaku datuma. Ne mora se sastavljati zapisnik ni o usmenim zahtjevima stranke o kojima se odlučuje po skraćenom postupku, a kojima se udovoljava, već se takvi zahtjevi mogu samo evidentirati na propisan način.

Posebno treba imati u vidu okolnost da se procesne greške u sačinjavanju zapisnika koje mogu uticati na drugačije odlučivanje organa ne mogu konvalidirati –prevazići obrazloženjem rješenja posebno ako su u pitanju teške povrede pravila postupka (ranije bitne povrede pravila postupka iz člana 262 ZUP-a).

U upravnim postupcima za različite procesne radnje postoje različite vrste zapisnika npr. Zapisnik o usmenoj raspravi, Zapisnik o izjavi stranke, Zapisnik o podnošenju zahtjeva stranke, Zapisnik o podnošenju žalbe, Zapisnik o izvršenom inspekcijskom pregledu, Zapisnik o kontrolnom inspekcijskom pregledu, Zapisnik o izvršenju, Zapisnik o uviđaju, Zapisnik o vijećanju i glasanju itd.

3.2. Sačinjavanje i sadržaj zapisnika

Polazeći od značaja pojedinih procesnih radnji, ZUP propisuje da se o njima obavezno sastavlja *zapisnik*. Prije svega, riječ je o vođenju zapisnika na usmenoj raspravi – što je ZUP-om (u tekstu ovoga stava) i izričito riječeno. Obavezno sastavljanje zapisnika je u direktnoj korelaciji sa važnošću određenih radnji u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja u postupku. Ocjena koje su procesne radnje *važnije* (od drugih), odnosno koje su od datih usmenih izjava *važnije* za konkretan slučaj – pripada ovlašćenom voditelju postupka.

Radnje koje se tiču unutrašnjeg rada organa (a koje ne spadaju u one napred označene) su, na primjer; slanje određenog materijala, poveravanje nekom licu zaposlenom u organu da

sastavi izvjesno pisano i dr. O njima se obično čini sastavlja samo *zabilješka u odgovarajućem spisu*

Pravljenje zapisnika je fakultativno i kada je riječ o usmenim zahtjevima stranke kojima se udovoljava, i to po skraćenom postupku (bez održavanja usmene rasprave, odnosno bez sprovođenja posebnog dokaznog postupka) – na primjer; zahtjev za produženje vozačke dozvole ili za izdavanje stočnog pasoša. Ovo se najčešće evidentira na propisan način – u zapisnik u vidu knjige, utvrđen od strane organa uprave nadležnog da se stara o sprovođenju **ZUP-a**.

Posebno se vodi računa da zapisnik bude precizan, koncizan i da bude direktno usmjeren na samu stvar o kojoj se odlučuje. Zapisnik treba da bude vjerna i kompletna slika toka i sadržaja radnje zbog koje se vodi.

Precizno su normirane radnje koje neposredno prethode zaključenju zapisnika. Da bi zapisnik imao svojstvo javne isprave on mora da bude sačinjen i zaključen na način propisan u odredbama ovoga člana ZUP-a. Zahtijeva se da zapisnik bude vjerna i kompletna slika toka i sadržine radnje na koju se odnosi. U zapisnik se unosi i sama konstatacija da je na njega bilo primjedaba (i na šta se odnose), odnosno da je zapisnik prihvaćen u cjelini bez primjedaba. Lice koje je učestvovalo u radnji postupka koja je zapisnički evidentirana dužno je da se potpiše na kraju zapisnika. Zatim, zapisnik ovjeravaju – svojim potpisima – službeno lice koje je rukovalo tom radnjom postupka i zapisničar, ako je u tom svojstvu bilo određeno posebno lice.

ZUP-om je naročito određeno da se svako lice koje je saslušano potpisuje ispod dijela teksta u kome je sadržana njegova izjava, potvrđujući tako navode zapisnika. Dopuna u već zaključeni zapisnik unosi se kao njegov dodatak (a ne dira se već zaokruženi, završeni i zaključeni zapisnik). Njega potpisuje ovlašćeno službeno lice, kao i lice na čiji predlog je dopuna unijeta.

Zapisnik, po pravilu, potpisuju lica koja učestvuju u dotičnoj radnji postupka. Kada neko lice nije u stanju da to učini, tada umjesto odnosnog lica zapisnik – u njegovo ime – potpisuje neko drugo lice, stavljajući i svoj potpis. To lice ne smije da bude službeno lice koje rukovodi radnjom postupka, niti zapisničar.

Ovo pravilo se ne primjenjuje u situaciji kada neko lice neće da potpiše zapisnik ili se udalji prije njegovog zaključenja. Odgovorajuća konstatacija o tome - ko, zašto i sl. - unosi se u zapisnik.

3.3.Zapisnik kao javna isprava

Propisano sastavljen zapisnik spada u javne isprave. Kao dokazno sredstvo, javna isprava pruža potpun dokaz o onome na šta se odnosi. U tom smislu se i zapisnik o kome je riječ uzima za vernu svjedočbu o toku i sadržini radnje koju prikazuje.

Ograničenje dokazne snage zapisnika postoji u pogledu onih njegovih djelova na koje je saslušano stavilo primjedbnu da nisu pravilno sastavljeni.

Svaka javna isprava potvrđuje ili određuje odgovara pravom stanju stvari. Međutim, takva pretpostavka nije neoboriva. Naime, dopušteno je dokazivati da su u javnoj ispravi činjenice neistinite potvrđene ili da je sama isprava neispravno sastavljena. Tako je dozvoljeno dokazivati i netačnost zapisnika. Teret dokazivanja je na onome ko osporava istinitost zapisnika.

3.4.Zapisnik kolegijalnog organa

Kada u upravnom postupku *rješava kolegijalni organ*, pored zapisnika o toku rada takvoga organa, vodi se i poseban, odvojen zapisnik o vijećanju i glasanju. Ukoliko je u drugostepenom (žalbenom) postupku kolegijalni organ jednoglasno odlučio, vođenje posebnog zapisnika o vijećanju i glasanju nije neophodno; tada se, po pravilu, stavlja samo zabilješka na spisu.

ZUP propisuje i sadržinu zapisnika o vijećanju i glasanju, kao i to koja lica moraju da ga potpišu. Tako, zapisnik o vijećanju i glasanju sadrži; 1. podatke o licima koja ulaze u sastav tog kolegijalnog organa; 2. podatke o upravnoj stvari o kojoj je riješeno; 3. kratak prikaz sadržine izglasane odluke; 4. navođenje za šta je koji član kolegijalnog organa glasao, posebno iznošenje stavova onih članova koji su ostali u manjini – uz označavanje imena članova kolegijalnog organa koji su imali takva, odvojena mišljenja.

Zapisnik o vijećanju i glasanju mora da potpiše predsjedavajući sjednice na kojoj je to vijećanje i glasanje obavljeno, kao i lice koje je tom prilikom bilo zapisničar.

Zapisnik o vijećanju i glasanju smatra se povjerljivim dokumentom, pa ga stranke ne mogu razgledati, niti prepisivati.

4. Razgledanje spisa i obavještanje o toku upravnog postupka

4.1. Pravo na razgledanje spisa

Pravom stranke na razgledanje spisa predmeta razrađuje načelo iz člana 16. ZUP-a. Da bi stranke (i druga lica) mogle da steknu potrebna znanja o postupku po određenoj upravnoj stvari, predviđeno je da, pod zakonskim uslovima, mogu da razgledaju spise predmeta i da ih, ako žele, prepisuju, odnosno fotokopiraju – kao i da se obavještavaju o svim činjenicama koje se tiču postupka. Ovo se odnosi kako na upravni postupak koji je kod organa u toku, tako i na postupak koji, mada kod dotičnog organa završen, još nije pravnosnažno okončan.

Pravilo da razgledaju spise predmeta i da o sopstvenom trošku prepišu, odnosno fotokopiraju potrebne spise priznaje se, prije svega, strankama – na njihov zahtjev. Dakle, stranke se i na ovaj način upoznaju sa činjenicama i okolnostima koje su od značaja za sam predmet, čime im se omogućava da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Da bi se omogućilo razgledanje spisa, stranka podnosi odgovarajući *zahtjev* - u pisanoj formi ili usmeno, na zapisnik. Može i elektronski, u skladu sa mjerodavnim propisima.

Razgledanje i prepisivanje spisa vrši se u službenoj prostoriji gdje se oni nalaze (ili u drugoj pogodnoj prostoriji), u prisustvu i pod nadzorom službenog lica koje starješina odredi. Takvo službeno lice stara se o očuvanju kompletnosti spisa (i o tome da se nešto ne doda). Inače, javnopravni organ je dužan, da u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva stranke obezbedi uslove za razgledanje spisa i dobijanje kopija akata. U određenim slučajevima, u interesu podnosioca zahtjeva, dokumenti mogu da budu razgledani i u kancelarijama nekog drugog organa (a ne onog koji čuva dokumentaciju), kao i diplomatskog ili konzularnog predstavništva Crne Gore u inostranstvu.

Razgledanje spisa koji se čuvaju u elektronskom obliku mora da bude omogućeno odgovarajućim tehničkim sredstvima prilagođenim za njihovo razgledanje, kao i za njihovo preuzimanje - bilo u elektronskom (slanje na odgovarajuću elektronsku adresu), bilo u štampanom obliku (u papirnoj verziji).

Ovaj institut treba razlikovati od instituta slobodnog pristupa informacijama.

4.2. Pravo na obavještanje o toku postupku

Upravni postupak, njegov tok, sadržina i rezultati ne smiju nipošto da bude zatvoreni za javnost, u skladu sa zakonom. Po prirodi stvari, u prvom redu stranka ima pravo na pun uvid u odvijanje postupka i u sve radnje koje se tiču postupka. Isto pravo pripada i svi drugim licima koja za tako nešto imaju - i učine verovatnim (bar posredno dokažu, tj. navedu činjenice koje ukazuju) - opravdan interes za to. Način obavještanja o toku postupka u svakom konkretnom slučaju određuje sam organ koji ga vodi, i to tako da odnosni način bude pogodan za upoznavanje sa relevantnim podacima.

U pogledu *ograničenja prava na razgledanje spisa*, treba imati - takođe - u vidu dva mjerodavna zakona: 1) onaj o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; 2) onaj o zaštiti tajnih podataka (različite vrste tajni), a posebno podataka o ličnosti. Naime, važno je zakonski, a pogotovo u praksi znalački, pravilno odmjeriti, uklopiti tri pravne vrednosti: 1) pravo na uvid u relevantne podatke; 2) zaštitu javnog interesa (recimo, bezbednost zemlje, ili zaštitu javnog morala, i drugo); 3) zaštitu privatnosti lica.

5. Pozivanje stranaka i drugih učesnika u postupku i dostavljanje

5.1. Pojam pozivanja i dostavljanja

Pozivanje je važna radnja organa u postupku kojom se, po pravilu, obezbeđuje potrebno prisustvo određenog lica u vezi sa nekom procesnom radnjom. Pozvano lice je dužno da se

odazove pozivu. Načelno, može se pozivati samo lice koje boravi na području organa. Za ostala lica vrijedi odredba o pravnoj pomoći.

Redovno, pozivanje se ne smije vršiti da bi se izvršilo dostavljanje određenog pismena; to se ipak može činiti – ali *izuzetno*. Poziv da se organu pristupi u toku noći je krajnje vanredna, izuzetna mjera. Mogućnost pozivanja i lica koja nemaju boravište na području tog organa zasniva se na dvije pretpostavke: 1. da se radi o pozivanju na usmenu raspravu i 2. da se time ostvaruje načelo procesne ekonomije. Ova druga pretpostavka ima dvije komponente: (a) to pozivanje treba da ubrzava ili olakšava postupak i (b) ne bi trebalo da pozvani ima zbog toga znatnije materijalne izdatke i veći gubitak u vremenu.

Tri su načina pozivanja, odnosno dostavljanja: 1. usmeno - upućeno prisutnim licima u službenoj prostoriji organa; 2. pisano, u papirnoj formi; 3. elektronskim putem. Pisani način pozivanja obezbjeđuje najveću sigurnost, tj. efikasnost. Posebnim propisima mogu da budu predviđene i druge forme pozivanja: telefonskim putem, preko službenog lica i drugo.

Dostavljanje, kao vid komunikacije organa i stranaka u postupku, sastoji se u *elektronskom ili papirnom poštanskom upućivanju i predaji različitih pismena* (poziva, rješenja, službenih spisa i dr.) koja se odnose na upravnu aktivnost - licu kome su namenjena, uz odgovarajuću potvrdu prijema. Svrha dostavljanja - kao formalne službene materijalne (nenormativne) operacije - je u stavljanju do znanja adresatu sadržine usmenog iskaza, odnosno poslatog materijala (elektronski ili poštom), čime se, s jedne strane, omogućava kontinuitet postupka, a s druge ispunjavanje obaveza, odnosno ostvarivanje i zaštiti prava i pravnih interesa toga lica.

Dostavljanje se, načelno, svodi na postupak predaje pismena licu kome je namnjeno, i to tako da se stvore svi potrebni uslovi da se ono upozna sa njegovom sadržinom. Predmetno formalno obavješćavanje se sprovodi *u dvije grupe slučajeva*: 1) ako je to propisom predviđeno; 2) po odluci organa u konkretnom slučaju.

ZUP-om je predviđeno *pet modaliteta dostavljanja*, odnosno predaje pismena: 1) obavezno lično; 2) posredno; 3) javno obavješćavanje 4) dostavljanje elektronskim putem;

5) dostavljanje putem poštanskog operatora.

Način pozivanja i dostavljanja u svakom konkretnom slučaju određuje, *po svojoj slobodnoj ocjeni* (samostalno) ovlašćeno službeno lice; posebnim zakonom u predviđenim slučajevima može da bude naređen samo jedan (ili više njih, ali ne i svi) način opštenja. No, službeno lice pri određivanju načina pozivanja, odnosno dostavljanja mora da se rukovodi određenim *zakonskim principima*. Ima ih tri: 1) interes stranke, posebno imajući u vidu načelo aktivne pomoći stranci (član 8. ZUP-a) i pravo stranke na pravni lijek, na pravnu zaštitu; 2) javnost obavješćavanja; 3) ekonomiju postupka – racionalnost u trošenju i izbegavanje nepotrebnog komplikovanja i formalnosti (pojednostavljenje procedure).

5.2..Način pozivanja i dostavljanja

Način pozivanja/dostavljanja zavisi od okolnosti da li je stranka prisutna u službenim prostorijama organa ili nije. Kada jeste, pozivanje je po pravilu *usmeno*, o čemu se sastavlja službena bilješka u spisu predmeta. Dostavljanje pismena prisutnim licima obavlja se neposrednim uručenjem.

Telefonski način obavješćavanja je moguć – kao neredovan – pod dva kumulativna uslova: 1) da to ne postane praksa, već samo izuzetak; 2) da su posredi kratke poruke koje imaju neodležan, hitan karakter, radi zaštite javnog interesa, odnosno interesa stranke (jer bi se tada redovan način obavješćavanja pokazao kao spor i nedjelotvoran, a mogao bi, usled zakašnjenja u komunikaciji da prouzrokuje štetu po angažovane interese (recimo, jake elementarne nepogode nužno potrebuju hitno prisustvo većeg broja lica koja se telefonski pozivaju da odmah dođu na određeno mjesto, obalu nabujale rijeke primjerice, radi učešća u odbrani od poplave).

Kada je u pitanju *pisani dokument*, a lice nije u kancelariji organa, taj dokument se upućuje na prigodan način: 1) poštom; 2) elektronskim putem (slanjem na određenu elektronsku adresu); 3) dostavljanjem, tj. formalnim obavješćavanjem – lično, posrednim dostavljanjem; 4) javnim obavješćavanjem, odnosno službenim objavljivanjem ili na drugi pogodan način u konkretnom slučaju.

5.3.Mjesta na kojima se vrši dostavljanje

Pravilo je da se dostavljanje vrši u prostorijama u kojima se lice koje se obavještava najčešće nalazi, i u kojima ga dostavljač najlakše može pronaći. U pitanju je njegov stan, odnosno prostorija u kojoj on obavlja svoje radno-profesionalne aktivnosti; dostavljanje advokatu vrši se u njegovoj kancelariji. Ako se predaje pisano neposredno adresatu, službeno lice (dostavljač) prilikom dostavljanja vodi neprekidno računa o potrebi brze, lake i – svakako – sigurne (efikasne) predaje pismena.

Kada u odnosu na određeno lice, ne postoje navedene prostorije, dostavljanje se - po pristanku tog lica - može obaviti i na nekom drugom mjestu.

5.4.Vrijeme dostavljanja

Za dostavljanje stoje na raspolaganju *radni dani, u vremenu od 8h do 20h*. Dakle, dostavljanje se u principu ne vrši nedeljom i u dane državnih praznika. Praznični dani državnog karaktera (što valja razdvojiti od onih vjerskih - u koje vjernik, iako su inače radni dani, ima pravo da ne radi) su oni koji su kao takvi određeni zakonom.

Nedeljom i praznikom organ, redovno, ne radi. Istovremeno, to su i dani odmora za potencijalne adresate. Stoga organ ne smije narediti (uz propisane izuzetke) dostavljanje preko službenog lica u ove dane, a službeno lice ne smije izvršiti dostavljanje (u suprotnom, podlježe disciplinskoj odgovornosti), stim u vezi adresat može u odnosne dane i vrijeme zabrane odbije prijem pismena.

Prema okolnostima konkretnog slučaja, organ čije se pisano dostavlja može narediti da se to učini i nedeljom i u dane državnih praznika, pa i posle označenog vremena, tj. u noćnim časovima. Za dostavljanje, putem dostavljača, nedeljom i u dane državnih praznika, moraju postojati naročito važni razlozi, a za dostavljanje posle 20h – da je to neodložno potrebno. Ove zakonske formulacije ne bi trebalo da u praksi dovedu do zloupotrebe, tj. do nepotrebnog uznemiravanja građana. Otuda ih treba brižljivo, krajnje striktno tumačiti i obrazložiti svako takvo neredovno dostavljanje.

Pri dostavljanju pismena nedeljom, u praznične dane i posle 20h, dostavljač je dužan da upozori adresata da se takvo – vanredno dostavljanje – sprovodi po odluci nadležnog organa, a na osnovu ZUP-a.

Do dostavljanja može doći i u vezi sa preduzimanjem u javnom interesu izuzetno hitnih mjera koje se ne mogu odlagati, kada se upravni akt može doneti i usmeno,

Inače, dostavljanje poštom, izvedeno po pravilima poštanske službe, i kada se vrši nedeljom i u dane državnih praznika – ali ne i noću! – ne utiče bitno na mir i spokojstvo građana.

6 Dostavljanje

6.1. Lično dostavljanje

Dostavljanje, predaja pismena obavlja se, po pravilu, lično - neposredno licu kome je ono namenjeno. Rječ je o obaveznoj predaji pismena lično – u ruke – (baš) licu kome je ono namenjeno, odnosno advokatu ili licima koja obavljaju advokatske poslove u njegovoj kancelariji (ovo posredno dostavljanje je potpuno izjednačeno sa ličnim, tj. neposrednim).

Naročito propisivanje obaveznog ličnog dostavljanja u određenim slučajevima, motivisano je samim značajem izvjesnog pismena (na primjer, poziva), ili pravnim dejstvima koja se vezuju za njegovo dostavljanje (na primjer, kod dostavljanja rješenja).

Kada stranka ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za primanje pismena – tada se, i pri obaveznom ličnom dostavljanju, dostavljanje ovim licima izjednačava sa dostavljanjem neposredno stranci.

6.2.Obaveza i način ličnog dostavljanja

Dostavljanje, predaja pismena može da se obavi ili neposredno licu kome je ono namenjeno, ili posredno, preko drugih lica – onda kada lično dostavljanje nije moguće.

*Lično dostavljanje podrzumi*jeva obaveznu predaju pismena lično – u ruke – (baš) licu kome je ono namijenjeno, odnosno advokatu ili licima koja obavljaju advokatske poslove u njegovoj kancelariji (ovakvo posredno dostavljanje je potpuno izjednačeno sa ličnim, tj. neposrednim).

Propisivanje obaveznog ličnog dostavljanja u određenim slučajevima, motivisano je samim značajem izvjesnog pismena (na primjer, poziva), ili pravnim dejstvima koja se vezuju za njegovo dostavljanje (na primjer; kod dostavljanja rješenja).

Lično dostavljanje se sprovodi: 1) kada od dostavlja nj pismena počinje da teče neproduživi rok (koji je po pravilu i prekluzivan - takav je rok za žalbu); 2) kada je to propisom naređeno; 3) u svakom drugom slučaju kada sam organ nađe da je to potrebno. On će to narediti uvijek kada procjeni da je za dostavljanje određenog pismena neophodan najpouzdaniji (najsigurniji) put predaje – lično u ruke adresatu.

Lično dostavljanje sprovodi za to ovlašćeno službeno lice organa ili drugo ovlašćeno službeno lice zaposleno kod poštanskog operatora ili u drugoj dostavnoj službi; ono se naziva *dostavljač*.

Potvrda o izvršenom dostavljanju naziva se *dostavnica* sadrži: 1) označenje dokumenta koji se uručuje; 2) datum i čas uručjenja; 3) potpise primaoca i dostavljača.

Propisuje postupanje dostavljača pri obaveznom ličnom dostavljanju kada se adresat ne nalazi u označenim prostorijama. Tada je dostavljač obavezan da ponovo pokuša dostavljanje u roku od min. 24 do max. 72 časa od prvog pokušaja. Ako primalac nije pronađen ni pri drugom pokušaju ili odbije da primi dokument, službeno lice organa sačinjava o tome zabilješku na spisu.

Napori dostavljača mogu da budu okončani i posrednim dostavljanjem.

Poslije neuspjelog drugog pokušaja ličnog dostavljanja, dostavljač na mjestu na kojem je dostavljanje trebalo da bude izvršeno ostavlja *obavještenje*. U njemu su navedeni: 1) ime primaoca; 2) osnovni podaci o dokumentu koji tredba uručiti; 3) označenje službene prostorije organa u kojoj dokument može da se dobije; 4) datum i čas kada je obavještenje ostavljeno.

Protekom roka od sedam dana od dana ostavljanja obavještenja na način kako je propisano u stavu 5. člana 84. - ZUP uzima da je i samo dostavljanje pismena o kome je riječ pravno perfektno obavljeno.

Kada stranka ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za primanje pismena – tada se dostavljanje ovim licima izjednačava sa dostavljanjem neposredno stranci, tj. sa ličnim dostavljanjem.

6.2.1. Punomoćnik za prijem pismena

Punomoćnik za primanje pismena je posebno vrsta punomoćnika kome se, po ovlašćenju stranke, dostavljaju sva obavještenja namenjena stranci u upravnom postupku. Punomoćnik za primanje pismena ima usko – specijalno punomoćje: on nije ovlašćen na preduzimanje procesnih radnji u ime i za račun stranke, nije dakle punomoćnik – zastupnik, već jedino za stranku prima pismenu u postupku.

Punomoćnika o kome je ovdje riječ određuje stranka, po svom nahođenju ili po nalogu organa. Pravni odnos između stranke i njenog punomoćnika za primanje pismena proizvodi dejstva u postupku tek po obavješćavanju organa. Dužnost stranke da obavjesti organ o postavljanju odnosnog punomoćnika praćena je obavezom organa da – po primanju tog obavještenja – sve dostavljanja za stranku vrši dotičnom punomoćniku. S obzirom na to da punomoćnik za primanje pismena ne zastupa stranku, *dužan je da joj uputi svako obavještenje – odmah po prijemu, tj. bez odlaganja*. Nepostupanje punomoćnika u skladu sa odredbama ovog stava, može dovesti do štetnih posledica po strankina prava u postupku (na primjer: neekspeditivno slanje primljenog rješenja rezultiralo propuštanjem roka za žalbu). Sve posljedice takvog punomoćnikovog držanja (činjenja ili nečinjenja) snosi sama stranka – vlastodavac. Inače, punomoćnik je odgovoran vlastodavcu, po osnovu njihovog međusobnog odnosa (zaključenog pravnog posla). Stoga je dužan da naknadi štetu koju je stranka pretrpjela usled njegove radnje ili propuštanja.

6.2.2. Zajednički punomoćnik za prijem pismena

Ovim članom je uređeno pitanje dostavljanja u situaciji kada stranke – *najmanje njih deset* - koje u postupku učestvuju sa istovjetnim zahtjevima (procesnopravna zajednica) „član. 76 kada više od deset stranaka sa identičnim zahtjevima učestvuju u postupku“, nisu odredile, niti im je postavljen zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik.

Zakon obavezuje takve stranke da u utvrđenom roku, na zahtjev organa, imenuju zajedničkog punomoćnika za primanje pismena, odnosno obavještenja. To, po prirodi stvari, treba da bude lice kome organ može lako i brzo da izvršava sva potrebna dostavljanja za učesnike procesnopravne zajednice.

Umjesto zajedničkog punomoćnika za primanje obavještenja, stranke mogu naknadno odrediti zajedničkog punomoćnika - zastupnika ili zajedničkog predstavnika - kome će, između ostalog, vršiti i potrebna dostavljanja.

Dok ne odrede nekog od ovih zastupnika, sva pismena se predaju stranci koja je na prvom zajedničkom podnesku prva potpisana ili označena. Ako ta stranka iz bilo kog razloga nije podesna da bude zajednički punomoćnik za primanje pismena (na primjer, živi daleko od sedišta organa) - ovlašćeno službeno lice može za obavljanje odnosne funkcije odrediti neku drugu lice, po pravilu neku drugu stranku.

Dopuštena je, uz određene pretpostavke, i mogućnost određivanja (postavljanja) više punomoćnika za primanje obavještenja, pri čemu je neophodno označiti koju će od stranaka svaki od njih zastupati.

Organ može i sam, budu li se stranke u postavljenom roku oglušile o oobavezu postavljanja zajedničkog punomoćnika za primanje obavještenja - imenovati neko lice na tu funkciju u postupku.

U situaciji postojanja zajedničkog punomoćnika za prijem obavještenja, organ čije se obavještenje dostavlja dužan je da u njemu precizno navede kojim je strankama - svim ili samo pojedinim - ono namenjeno.

6.2.3. Dostavljanje zakonskom zastupniku ili punomoćniku

Opšta pravila o načinu dostavljanju pismena, kao i mjestu i vremenu te procesne radnje vrijede i za zakonskog zastupnika i punomoćnika stranke. Inače, s obzirom na prirodu funkcije zakonskog zastupnika i punomoćnika, sva obavještenja namenjena stranci dostavljaju se tom zastupniku – osim u dvije grupe slučajeva: (1) kada je sam zakonski zastupnik postavio svog punomoćnika–zastupnika; (2) kada je zakonski zastupnik imenovao posebnog punomoćnika za primanje obavještenja.

Nešto je drukčija situacija u pogledu dostavljanja punomoćniku stranke ili punomoćniku zakonskog zastupnika stranke. Ukoliko punomoćnik u upravnom postupku ima opšte punomoćje – tada je ovlašćen i na primanje svih obavještenja u postupku. Međutim, ukoliko je punomoćnik od vlastodavca dobio samo specijalno (ograničeno) punomoćje, iz sadržine takvog punomoćja proizlazi za koje procesne radnje ili u kojoj fazi postupka on može da zastupa stranku. Da bi se dostave mogle činiti punomoćniku ograničenog punomoćja, potrebno je da ga stranka (njen zakonski zastupnik) izričito ovlasti na primanje pismena, odnosno drugih obavještenja. Ne učini li to, eventualno dostavljanja takvom punomoćniku neće imati pravnu važnost.

Prema tome: kada je punomoćnik sa ograničenim punomoćjem ovlašćen i na primanje obavještenja (svih ili samo određenih), kao i u slučaju opšteg punomoćja – dostavljanja za stranku vrše se punomoćniku, a ne samoj stranci.

U opisanom kontekstu, eventualna dostavljanja neposredno stranci ne proizvode, po pravilu, nikakva pravna dejstva (tada, na primjer, datum dostavljanja rješenja stranci nije od značaja pri ocjeni blagovremenosti upotrebljenog pravnog sredstva). Međutim, kada je u vezi sa određenom radnjom u postupku pored punomoćnika neophodno i prisustvo stranke – pisano (poziv) kojim se određuje to prisustvo dostavlja se i punomoćniku i toj stranci.

Kada ograničenim punomoćjem (za zastupanje u upravnom postupku) nije bilo obuhvaćeno i primanje pismena – dostavljanja za stranku biće pravovaljana samo ako su njoj pravilno, po zakonu i izvršena.

Ako se iz punomoćja ne može jasno utvrditi da li se ono prostire i na primanje pismena, organ može narediti stranci da podnese precizno punomoćje, tj. da ukloni nedostatak njegove nejasnosti u pogledu obima, odnosno prostiranja ovlašćenja. Moglo bi se uzeti da se pri nejasnoći punomoćja u navedenom smislu, hitna (i važna) dostavljanja treba da obavljaju samoj stranci. Dolazi u obzir, kada su ispunjeni zakonski uslovi, i određivanje punomoćnika za primanje pismena ili postavljanje, u istom cilju, privremenog zastupnika.

O promijeni adresa punomoćnika u toku postupka nadležni organ mora da bude upoznat; u suprotnom, sve do takvog njegovog saznanja, obavještanja se vrše samoj stranci, odnosno njenom zakonskom zastupniku – i onda kada je punomoćnik ovlašten na primanje obavještenja.

Pravni značaj dostavljanja zastupniku jednak je ličnom dostavljanju stranci. Ovo je naročito važno u pogledu onih rokova koji striktno teku od dana izvršenog obavještenja.

11.Dostavljanje putem poštanskog operatora

Tradicionalno, obavještanje poštom sastoji se upućivanju pošiljki (pisanih dokumenta) preko poštanske službe kao javne službe. Ono može da bude dvojako: 1) *obična pošiljka*: jednostavna predaja u određeno, tome namenjeno poštansko sanduče ili na poštanskom šalteru, a bez potvrde o prijemu od strane šalterskog službenika; 2) *preporučena pošiljka*, gdje je na potvrdi koju izdaje šalterski službenik naveden datum prijema od strane pošte kojoj je dokument predat.

Kada je riječ o *određivanju dana prispeća običnih poštanskih pošiljki*, umjesto ranijeg zakonskog pravila da je to dan prijema kod pošte adresata, važeći ZUP taj dan određuje veoma kruto, brojačno, i to zavisno od okolnosti da li je pošiljka poslata na adresu u Crnoj Gori ili na neku adresu u inostranstvu. U prvom slučaju – to je *sedmi dan* od dana slanja sa adrese, pošte pošiljaoca. U drugom – *deseti dan*. Ipak, primalac može dokazivati da je primio običnu pošiljku i nekog kasnijeg dana od zakonski navedene pretpostavke.

Kod *pisanog dokumenta u obliku preporučene pošiljke*, dan prispjeća se svakad smatra onaj dan koji je naznačen na potvrdi o prijemu pošiljke od strane pošte u kojoj je predat.

12.Dostavljanje elektronskim putem

Obavještanje elektronskim putem, u skladu sa tehničkim kapacitetom organa za tu svrhu, sastoji se u slanju dokumenta elektronskom poštom, na odgovarajuću elektronsku adresu koju mu je stranka dostavila u samom podnseku.

Radi pravne sigurnosti i izvjesnosti, važno je precizirati momenat, tj. ustanoviti tačno vrijeme prijema dokumenta poslanog elektronskim putem. To je vreme označeno u potvrdi o prijemu elektronskog dokumenta, u skladu sa zakonom koji reguliše elektronski dokument;

Ako se pisano elektronski poslato stranki iz tehničkih razloga ne može pročitati (recimo stranka nema odgovarajući računarski program za to), organ je dužan da joj - na njen zahtjev - dostavi pisano u nekom drugom obliku.

13.Posredno dostavljanje

Ovje je rječ o dostavljanju pismena (od strane službenog lica) u stanu adresata u kome se on u tom času ne nalazi, a ne radi se o slučajevima obaveznog ličnog dostavljanja .

Ima se u naročito i u prvom redu u vidu situacija kada je u stanu prisutan neko od odraslih članova adresatovog domaćinstva; s njim se izjednačava susjed ili zaposleni u kancelariji primaoca. Tada dostavljač predaje pisano nekom od tih lica; ona su dužna da ga prime. U slučaju da treće lice ne prihvati da primi pisano, to pisano će biti ostavljeno u poštanskom sandučetu primaoca. Dostavljanje će se smatrati izvršenim po isteku roka od sedam dana od dana dostavljanja preko trećeg lica ili od dana kad je pisano ostavljeno u poštanskom sandučetu, što će u vidu upozorenja biti naznačeno na koverti i dostavnici

Pod *odraslim članovima adrestovog domaćinstva*, u smislu člana koji komentarišemo, razumijemo lica koja sa njim čine zajednicu života i stanovanja, a koja su navršila (najmanje) 14 godina (bar stariji maloljetnici). Kada se dostavljanje vrši u radnim prostorijama, odnosno na

adresatovom radnom mjestu – a on je trenutno odsutan – pisano se može predati i nekom njegovom kolegi (licu koje radi zajedno sa adresatom). Takvo lice nije obavezno da primi pisano.

Dostavljanje u advokatskoj kancelariji, kada advokat nije prisutan, može se izvršiti ne samo licima koja u njoj rade na advokatskim poslovima, već – po stanovištu sudske prakse – i članovima advokatove porodice koji se u njoj zateknu. Sva ova lica su dužna da prime dostavu.

Posredno dostavljanje ovim licima *smatra se kao predaja samom adresatu*.

Posredno dostavljanje se ne smije izvršiti licu koje u istom upravnom postupku učestvuje sa suprotnim interesom u odnosu na adresata. Prema prirodi stvari, verovatno je da takvo lice ne bi vodilo dovoljno računa o predaji pismena adresatu.

Kada posredno dostavljanje bude izvršeno, u dostavnicu se unosi: 1) veza lica koje je primilo pisano i adresata; 2) datum uručenja; 3) potpis lica koje je primilo dokument za tj. umjesto adresata. Datum uručenja zapisuje se i na adokumentu koji se tom prilikom dostavlja. Lice koje primi dokument dužno je da ga preda adresatu.

U slučaju da to drugo („treće“) lice ne prihvati da primi dokument, on se ne vraća pošiljaocu, organu – već se ostavlja u poštanskom sandučetu primaoca. Tada se vrijeme i datum dostavljanja kao i pravne posljedice ostavljanja u sanduče – sa gledišta vremena kada se dostavljanje smatra izvršenim (u smislu stava 4. ovoga člana, treća riječenica) – bilježi na omotu ostavljenog dokumenta (koverti), kao i na dostavnici.

14. Javno dostavljanje

Do primjene ovog načina dostavljanja dolazi u tri grupe situacija: (1) da se ne može obaviti obavezno lično dostavljanje, a ni posredno dostavljanje, niti se može uspješno obaviti na neki drugi način; 2) kada se radi o većem broju lica koja organu nisu poznata, a ostali načini dostavljanja ne bi bili pogodni u konkretnom slučaju; 3) kada je baš javno dostavljanje propisano zakonom.

Javno dostavljanje sastoji se od tri obavezne i jedne fakultativne radnje. Obavezne su: 1) objavljivanje dokumenta na internet stranici organa; 2) na portalu elektronske uprave; 3) objavljivanje istog dokumenta i na oglasnoj tabli organa i u njegovim područnim jedinicama. Fakultativno je objavljivanje u dnevnoj štampi.

15. Obavješćavanje, dostavnica i greške u dostavljanju

15.1. Međunarodno obavješćavanje

Kada se u upravnom postupku vrši obavješćavanje *stranih država ili međunarodnih organizacija, odnosno lica koja nisu domaći državljani a uživaju diplomatski imunitet u Crnoj Gori* – način obavješćavanja zavisi od okolnosti da li u datom slučaju postoji odgovarajući međunarodni ugovor ili ne. U prvom slučaju, primjenjuju se njegove klauzule posvećene procesnom obavješćavanju (ako postoje).

U drugom – nema direktnog obavješćavanja odnosnih pravnih subjekata, već ono ide preko resornog državnog organa uprave, ministarstva za inostrane poslove.

15.2. Obavješćavanje u posebnim slučajevima

Ovdje je riječ o *licima koja su lišena slobode po bilo kom pravnom osnovu*. Ta lica se ne obavješćavaju neposredno, već preko ustanove gdje se nalaze; ustanova je dužna da proslijedi prispjelo obavješćenje licu kojem je ono namenjeno. Kada je posrijedi dostavljanje pismena ovim licima, dužnost ustanove ili organa, kod koga se to lice nalazi, je da preda pisano (koje se dostavlja) zatvoreniku - adresatu. Zatvorenik potpisuje i vraća potvrđenu dostavnicu; time je dostavljanje izvršeno.

15.3. Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta

Da bi se dostavljanje moglo efikasno izvršiti, za stranku (ili njenog zakonskog zastupnika) je propisana obaveza da o promeni svoje adrese (prebivališta, boravišta ili sedišta) - do koje je došlo u toku postupka - obavjesti organ koji vodi postupak. Ogluše li se o tu obavezu, a sa njima

ne može da se stupi u službeni kontakt na drugi način (ne zna se gdje su), dostavljanje pismena stranci, odnosno njenom zakonskom zastupniku vrši se javnim obavještanjem .

Kada stranka ima punomoćnika - zastupnika ili punomoćnika za primanje pismena, pa oni u toku postupka promjene adresu a o tome ne obavjeste organ koji vodi postupak - dostavljanje se vrši neposredno stranci, sve dok takvo obavještenje ne bude dato.

15.4. Greške u obavještanju

Greške u dostavljanju mogu da dovedu do toga da se smatra da obavještanje uopšte i nije obavljeno (na primjer, kada je pisano uručeno advokatovoj supruzi van njegove kancelarije, a ona je zaboravila da mu ga preda) ili da obavještanje (primjerice, dostavljanje) nije izvršeno onog dana (ili mjeseca) koji je upisan u dostavnici. Jasno je da samo ispravno popunjena dostavnica, potvrda o izvršenom dostavljanju, predstavlja dokaz o danu (i mjesecu) izvršenog dostavljanja.

Član 81. je posvećen, poglavito, greškama pri upisivanju potrebnih podataka u dostavnici, ili njenom nestanku, ali i svakoj drugoj pogrešci pri nekom vidu obavještanja (recimo, upućivanje dokumenta na pogrešnu elektronsku adresu, ili na nepostojeći broj faksa) – tako da ono kao takvo nije relevantno u pogledu vremena kada je formalno obavljeno. Otuda, preostaje utvrđivanje, dokazivanje (svim raspoloživim dokaznim sredstvima) tačnog dana, odnosno časa kada je obavještanje faktički, realno sprovedeno.

Tako, ako se za mesec ili dan upisan u dostavnici posumnja da je zaista onaj kada je jedno lice stvarno dobilo pisano koje mu je bilo namenjeno - potreban je odgovarajući postupak provjere kod pošte ili dostavljača, kao i kod onoga koji je u dostavnici označen kao primalac. Eventualno utvrđena greška u dostavljanju mora da bude otklonjena.

Nestanak dostavnice posle dostavljanja implicira ispitivanje kog je datuma pisano zaista, stvarno predato adresatu.

Ako se u postupku pokaže da je pri dostavljanju učinjena greška, bitno je da se utvrdi da li je i kad lice kome je pisano bilo namenjeno stvarno primilo pisano, od čega će zavisiti posledice greške u dostavljanju. Tako, kad se utvrdi da je adresat primio pisano, uzima se da je predaja tada izvršena, bez obzira na dan kada je dostavljanje bilo pogrešno izvršeno. U tom slučaju valja uzeti da je dostavljanje valjano izvršeno, i od tog dana počinju teći rokovi za upotrebu pravnih sredstava.

Ako se, međutim, ne može utvrditi da je adresat primio pisano, smatra se kao da dostavljanje nije ni izvršeno, bez obzira na pogrešno izvršeno dostavljanje, pa će se pisano ponovo uručiti stranci - od kada će tek početi rokovi za upotrebu pravnog sredstva”.

Ukoliko je dostavnica nestala a organu nije pošlo za rukom da utvrdi tačan dan dostavljanja osporenog rješenja - upravnu žalbu, odnosno upravno - sudsku tužbu treba uvijek smatrati blagovremenom; suprotan stav ne bi bio u skladu sa načelom aktivne pomoći stranci.

15.5. Dostavnica

Dostavnica je dokument koji ide uz samu dostavu i na kojem lice kome se predaje pisano potvrđuje njegov prijem - a dostavljač, izvršeno dostavljanje. Dostavnica sačinjena u skladu ZUP-om, pouzdan je dokaz (potvrda) o izvršenom dostavljanju.

Dostavnicu potpisuju obje strane: i dostavljač, i lice kome se pisano predaje (bez obzira da li je ovaj drugi sam adresat ili neko kome se za adresata vrši dostavljanje). Propisana je obaveza dostavljača da na dostavnici jasno naznači i dan prijema - bolje je da to učini slovima, a ne cifrom, a može i na oba načina, kumulativo.

Pri predaji pismena organu ili organizaciji (kao stranci u postupku), ne rjetko se dešava da primalac pismena zadrži dostavnicu - dok se u organu (organizaciji) ne odluči da li će se povodom pismena (najčešće dostavljenog rješenja) uložiti pravno sredstvo - da bi je tek kasnije (čuvajući pri tome rok za pravno sredstvo) popunjenu i potpisanu poslao organu čije se pisano dostavlja. Ovakvu praksu ne smatramo ispravnom.

Propisano je postupanje dostavljača ako je primalac nepismen ili fizički nije u stanju da se potpiše. Tada je dostavljač dužan da na nepotpisanoj dostavnici označi: (1) ime i prezime primaoca; (2) dan predaje pismena; (3) razlog nepotpisanosti dostavnice.

Stavljanje otiska kažiprsta nepisanog lica na dostavnicu nema nikakvog značaja.

Ako primalac odbije da potpiše dostavnicu, dostavljač je dužan da na njoj zabilježi: (1) podatak da je primalac odbio da potpiše dostavnicu; (2) dan predaje (slovima a ne brojem, radi veće sigurnosti). Odbijanje potpisivanja dostavnice od strane primaoca ne utiče na valjanost izvršenog dostavljanja.

Kod javnog dostavljanja, obavještanje se smatra pravno perfektно izvršenim istekom 10 dana od dana objavljivanja dokumenta u smislu stava 2. ovog člana. Taj zakonski rok je službeno produživ iz opravdanih razloga a po odluci organa, prema okolnostima konkretnog slučaja.

Dužnost organa je da datum objavljivanja i datum isteka roka kada se obavještenje smatra izvršenim tačno označi na dokumentu koji se odnosnim načinom javno objavljuje.

U slučaju javnog dostavljanja upravnog akta, nije obavezno prezentovanje njegovog obrazloženja (ne retko, ono može da bude veoma obimno). No, tada se uz sam akt moraju pružiti podaci o preciznoj lokaciji mjestu (koji organ, broj službene prostorije) i postupku sticanja saznanja o obrazloženju o kojem je riječ (u bilo u papirnom obliku, bilo u elektronskoj formi - ili u objema).

XIII ROKOVI

1. Pojam vrste rokova

Pravno posmatrano, *rok* je određen vremenski period koji je pravno značajan za neko postupanje (bilo da se ono preduzima u tom periodu, ili pak jedino po njegovom isteku), odnosno za trajanje ili otpočinjanje određenih pravnih dejstava. ZUP uređuje rokove postupanja organa ali posebnim zakonom mogu biti propisani i kraći rokovi.

U glavi VII ZUP-a riječ je o procesnopravnim rokovima u upravnom postupku. Ima više podjela procesnih rokova.

a) *Raskidni i odložni rokovi*. - Kod *raskidnih* tj. završnih rokova - obavljanje procesne radnje vezano je za određeni period, pa se samo u okviru njega radnja može punovažno preduzeti. Kod *odložnih* tj. početnih rokova - procesna radnja se ne smije preduzeti prije nego što protekne određeno vreme.

b) *Zakonski i službeni rokovi*. - Prema tome da li su određeni zakonom i drugim propisom, ili ih određuje službeno lice u postupku, rokovi se dele na *zakonske* i *službene*. Kada zakonski rok nije postavljen, službeno lice procjenjuje - prema svim okolnostima konkretnog slučaja - da li će samo uopšte oročiti neko procesno dijelanje učesnika u postupku, kao i dužinu tako postavljenog roka (recimo rok u kojem je stranka dužna da podnese ovjereno punomoćje).

c) *Prekluzivni i instrukcioni rokovi*. - U odnosu na posledice koje nastaju propuštanjem jednog roka, razlikuju se: prekluzivni i instrukcioni rokovi. *Protekom prekluzivnog* roka stranka gubi pravo na preduzimanje procesne radnje koja se jedino u okviru tog roka mogla pravovaljano da izvrši. *Instrukcioni rokovi* služe da podstaknu ovlašćena lica, odnosno organe da izvrše neku procesnu radnju. Ali, tu radnju je moguće izvršiti i po proteku instrukcionog roka.

d) *Produživi (dilatorni) i neproduživi (peremptorni) rokovi*. - S obzirom na mogućnost produženja, postoje produživi (dilatorni) i neproduživi (peremptorni) rokovi. Zakonski rokovi su po pravilu neproduživi. Ne mogu da se mijenjaju, a to znači ni da se produžavaju od strane organa koji vodi postupak. Produživost pojedinih zakonskih rokova mora da bude izričito propisana zakonom. Za razliku od zakonskih, službeni rokovi se načelno mogu produžavati. Da bi moglo doći do *produženja produživog roka* neophodno je da budu ispunjeni sledeći uslovi: (1) da je zainteresovano lice *tražilo* produženje tog roka; (2) da je to učinilo *prije nego što je rok istekao*; (3) da za produženje u konkretnom slučaju postoje *opravdani razlozi*.

e) *Orijentacioni rokovi*. - Kod orijentacionih rokova, službeno lice ne mora da se striktno pridržava zakonski date dužine roka. Prema okolnostima konkretnog slučaja, ono može - *imajući određeni zakonski rok kao orijentaciju* - da odredi nešto kraći ili nešto duži rok.

f) *Okvirni rokovi* - Kod okvirnog roka, *propisima se predviđa njegova najmanja i njegova najveća dopuštena dužina*. Za razliku od orijentacionih rokova, u prisustvu okvirnih rokova službeno lice nije ovlašćeno da na licu mjesta određuje duži ili kraći rok od datog. Ono je vezano

postavljenim vremenskim granicama - *i isključivo između njih smije precizirati dužinu roka za konkretan slučaj.*

Ponekad se vrijeme za obavljanje izvjesne radnje određuje pravnim standardima, kao što su *bez odlaganja, odmah*, itd - ili se pak preduzimanje neke radnje vezuje za jedan momenat, na primjer, *čim sazna* i dr.

Rokovi su nerazdvojni od načela procesne ekonomije u upravnom postupku. Oni su neophodni da bi se obezbijedio kontinuitet procesnih radnji – otklonila neizvjesnost zbog odugovlačenja – i postupak doveo do kraja.

2.Određivanje i produženje rokova

Za preduzimanje pojedinih radnji u upravnom postupku mogu biti određeni rokovi.

Kad rokovi nijesu propisani zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja i načela srazmjernosti, ekonomičnosti i efikasnosti, ovlašćeno službeno lice.

Rok koji je odredilo ovlašćeno službeno lice, kao i rok propisan zakonom i drugim propisom za koji je predviđena mogućnost produženja, može se produžiti na zahtjev stranke ili drugog lica koje je učesnik u upravnom postupku, ako je zahtjev podnjet prije isteka roka i ako postoje opravdani razlozi za produženje . **ZUP** sadrži načelne odredbe o određivanju rokova i mogućnosti njihovog produžavanja. Procesna radnje se gotovo uvijek preduzimaju u propisanim rokovima.

Rokovi u upravnom postupku propisuju se zakonom i drugim propisima – *zakonski rokovi*. Kada je potrebno vremenski omeđiti neko djelovanje, a propisi (zbog svoje opštosti) to nisu u stanju da učine - rokove na licu mjesta određuje organ (službeno lice) koje vodi postupak. Oni se nazivaju *službeni rokovi*, i moraju da budu primjereni svim okolnostima konkretnog slučaja, uz uvažavanje načela srazmjernosti i načela efikasnosti i ekonomičnosti . Službeni rokovi se određuju rješenjem ovlašćenog službenog lica.

Određivanje roka u kome stranka ima da izvrši izvjesnu obavezu koja joj se nalaže rješenjem donijetim u upravnom postupku, ne predstavlja stvar slobodne ocjene nadležnog organa, već je dužina roka u zavisnosti od prirode i obima obaveze o kojoj se radi u svakom pojedinačnom slučaju. To, razumije se, važi kad pravnim propisima nije fiksiran rok za ispunjenje obaveze ili je pak predviđen samo krajnji, najduži rok.

3.Način računanja rokova

ZUP-om je normirano da se rokovi računaju na dane, mjeseci i godine, kao i na časove; to je pravilo. Međutim, rok se može i drukčije odrediti – na primjer, u minutima.

Najprije se postavlja pravilo o početku roka kada je on određen *po danima*: dan događaja od koga se računa početak roka ne ulazi u rok – prvi dan roka je sledeći dan od toga događaja (na primjer, od dostavljanja nekog pismena).

Primjer za rok određen po danima bi bio: izdavanje pisanog rješenja (u slučaju preduzimanja izuzetno hitnih mjera) po zahtjevu stranke – najdocnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva.

Rok koji je određen po *mesecima, odnosno po godinama* završava se istekom onog dana, meseca, odnosno godine, koji po svom broju odgovara danu kada je obavještanje izvršeno, odnosno danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka. Ali, ako nema tog dana u posljednjem mjesecu (recimo u februaru), rok se završava posljednjeg dana tog meseca.

Kao ilustraciju za određivanje roka po godinama navodimo: po proteku roka od tri godine od dana obavještanja stranke o rješenju, ponavljanje se ne može sprovesti .

Umjesto po danima, mjesecima i godinama, za službeno lice se u datoj situaciji može pokazati racionalnije i praktičnije da kao krajnji rok označi određeni (kalendarski) – na primjer stranka mora da podnese ovjereno punomoćje do 13. maja tekuće godine. Ovim se mogu spriječiti eventualne zablude u pogledu računanja roka.

Nedjelje (kao dani) i dani državnih praznika ne utiču na početak i tok rokova u upravnom postupku. Koji su dani određeni kao državni praznici, propisano je odgovarajućim zakonom

Najzad, rok ne može isteći onog dana kada organ, pred kojim treba preduzeti određenu procesnu radnju, ne radi: subotom (ako je uvedena petodnevna radna sedmica), nedjeljom, u

dane državnih praznika, ili neki drugi dan kada organ (na primjer, zbog generalne adaptacije zgrade) ne radi .

4.Način računanja roka kod podnošenja podnesaka

ZUP takođe reguliše pitanje *blagovremenosti podneska* u redovnim i u nekim posebnim situacijama.

Opšta odredba je o blagovremenosti podneska. Da bi bio blagovremen, potrebno je da je podnet nadležnom organu kome je upućen *u okviru roka*, najkasnije poslednjeg dana roka - a ne po isteku roka.

Podnošenje podneska vezanog za rok nenadležnom organu u toku roka, ne proizvodi štetne posledice po stranku, bez obzira na okolnost što je nadležnom organu stigao posle proteka roka.

Takođe ZUP uređuje *specijalno pravilo za blagovremenost* - veza blagovremenost podneska nije mjerodavan dan kada je on stigao organu, već dan kada je predat pošti – preporučeno ili telegrafski, odnosno telefaksom. Taj dan se može nesumnjivo utvrditi, pa se on smatra kao dan predaje podneska organu kome je upućen.

Na blagovremenost podneska stranke, koji je ona naknadno predala nadležnom organu, nema uticaja što je ranije predavala podnesak nenadležnom organu koji ga je odbacio zbog nenadležnosti.

Izuzetno od toga, smatraće se blagovremenim podnesak stranke koji je ona nakon prijema zaključka o odbačaju njenog podneska zbog nenadležnosti bez odlaganja predala nadležnom organu, ako nenadležni organ nije bez odlaganja donio zaključak o odbačaju njenog podneska primljenog putem pošte zbog nenadležnosti i odmah ga dostavio stranci, a da je to učinio stranka je mogla blagovremeno dostaviti podnesak nadležnom organu”.

Kod podnesak poslatih *elektronskim putem*, vreme i datum predaje moraju se precizno označiti u obaveštenju/potvrdi o prijemu (propisane sadržine) koja se takođe elektronski šalje bez odlaganja pošiljaocu.

Kada je podnesak predat organizacionim jedinicama izvan sjedišta javnopravnog organa ili diplomatskim i konzularnim predstavništvima, oni su dužni da ih bez odlaganja proslede organu koji je nadležan za prijem podneska. Tada se *dan predaje navedenim jedinicama, odnosno predstavništvima smatraće se danom kada je podnesak predat organu kome je upućen*. U slučajevima navedenim u ovom stavu, prostorna udaljenost mjesta predaje podneska od nadležnog organa (kojem se šalje, odnosno upućuje podnesak), odnosno njegovog sedišta - nema značaja u pogledu blagovremenosti predaje podneska.

U odnosu na lica lišena slobode vredi sledeće pravilo: u pogledu blagovremenosti njihovih podnesaka *bitan je dan predaje organu ili ustanovi u kojoj se dotično lice nalazi*. Podnosilac ne može snositi štetne posledice zbog eventualnog daljeg sporog postupanja ustanove koja je primila podnesak – i koja treba da ga pošalje nadležnom organu.

Drugačija je situacija - u odnosu na sve opisane u ovome članu - kada je organ koji vodi postupak naznačio (i objavio) dan kada će se raspravljati o jednom podnesku pa ne naložio stranci da podnesak dostavi do određenog dana. U takvom slučaju, da bi podnesak stranke bio uzet u razmatranje, mora stići organu do označenog dana (koji je, obično, dan - dva prije onog kada će se raspravljati o podnesku). Štiteći prava stranke, organ bi ipak trebalo da uzme u rad i podnesak koji je stigao po proteku roka – posle određenog dana, pod uslovom da je primljen (na i neposredno) pred početak raspravljanja.

XIV POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE

1.Pojam povraćaja u predašnje stanje

Suština ovog instituta je u pravnoj *mogućnosti stranke da, naknadno, zadobije pravo na preduzimanje jedne radnje u postupku* izgubljeno usled proteka datog procesnog roka prekluzivne prirode. Da bi došlo do povraćaja u predašnje stanje, neophodno je postojanje ZUP-

om predviđenih pretpostavki. Do povraćaja u pređašnje stanje nikada ne može da dođe po službenoj dužnosti, već je u svakom slučaju potreban odgovarajući prijedlog stranke. S tim u vezi, greška u nazivu (na primjer “žalba”) pismena kojim se traži “povraćaj”, ne utiče na obavezu organa da ga uzme u razmatranje.

Mogućnost “povraćaja” se odnosi na prekluzivne rokove. Za primjenu pravnog instituta neophodno je, dakle, da - zbog propuštanja da izvrši neku procesnu radnju u roku (na primjer: nedolaženje na zakazanu i održanu usmenu raspravu ili neizjavljivanje žalbe u roku) - stranka bude redovno isključena u pogledu budućeg preduzimanja te radnje.

Prema ZUP-u, povraćaj u pređašnje stanje dolazi u obzir samo kod radnji postupka – što znači jedino u vezi sa procesnopravnim, a ne i materijalnopravnim rokovima.

ZUP izričito zahtijeva da razlozi propuštanja budu opravdani. Da li je neki razlog zaista izvinjavajući, procjenjuje organ koji vodi postupak, imajući u vidu sve okolnosti datog slučaja. Ti razlozi mogu da budu subjektivne (saobraćajni udes stranke pri dolasku na usmenu raspravu, smrt u porodici a nije stigla da postavi punomoćnika) ili objektivne prirode (požar, jaka elementarna nepogoda – na primjer, poplava i drugo).

Važeći ZUP je prihvatio tzv. restiticioni (austrijski) sistem u pogledu sadržine prijedloga kojim se traži povraćaj u pređašnje stanje. Tako ZUP zahtijeva da stranka opravda prekoračenje roka, tj. propuštanje jedne procesne radnje, da bi joj se omogućilo – “vraćanjem” postupka u fazu koja je prethodila propuštanju – da tu radnju kasnije preduzme.

Stranka je dužna da okolnosti, razloge zbog kojih je propustila (prekoračila) rok za određenu procesnu radnju učini bar verovatnim. To znači da bi trebalo da ih dokaže (da iznese činjenice koje će kod organa stvoriti potpuno ubjeđenje da su odnosne okolnosti zaista sprječile stranku da procesu radnju izvrši u roku) – ili bar da kod organa stvori predstavu (navođenjem odgovarajućih činjenica) da je mogućnost da su te okolnosti zaista prouzrokovale propuštanja veća nego da nisu.

Nema potrebe da se protivna stranka izjašnjava o opštepoznatim činjenicama na kojima se zasniva predlog za povraćaj druge stranke. Tada organ odlučuje o tom predlogu po skraćenom postupku.

Zakonodavac unaprijed naglašava da se predlog za povraćaj ne može zasnivati na okolnosti koju je organ već jedanput procjenio kao neopravdanu za produženje produživog roka ili za odlaganje zakazane usmene rasprave. Naime, uzima se kao neoboriva pretpostavka da će organ istu okolnost ocijeniti neopravdanom i za dozvolu povraćaja u pređašnje stanje, pa se njeno ponovno ispitivanje pokazuje neracionalnim.

Prijedlog za povraćaj koji se zasniva na okolnosti koje je javnopravni organ već ranije ocijenio kao nedovoljne za produženje roka ili odlaganje rasprave, odbiće se rješenjem kao nedopušten.

Potreba da se uz prijedlog za povraćaj zbog propuštanja (prekoračenja) roka za predaju podnesak priloži i taj podnesak (žalba ili neki drugi), proizlazi iz načela procesne ekonomije. Organ koji je primio prijedlog za povraćaj bez priloženog (odgovarajućeg) podneska ovlašteno službeno lice će, u roku od sedam dana od dana isteka roka da priloži podnesak, rješenjem odbiti podnesak.

Sadrži jedno pravilo i uzuzetak od toga pravila. Podnijeti prijedlog za povraćaj redovno ne utiče na tok postupka (postupak se zbog toga ne prekida). Ipak, data je mogućnost, ovlaštenje organu nadležnom za rješavanje po predlogu da, kada nađe za shodno, postupak prekine, i to privremeno. I to, po pravilu, dok rješenje o predlogu ne postane izvršno.

Uvažavanje žalbe znači i dozvoljavanje povraćaja, pa tada se upravni postupak vraća u stanje u kojem se nalazio prije propuštanja a prave posledice nastale propuštanjem se poništavaju.

2.Rok za podnošenje prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje

Rok za podnošenje prijedloga za povraćaj u pređašnje stanje može biti subjektivan i objektivni.

ZUP najprije određuje subjektivni rok - koji iznosi osam dana i računa se, po pravilu, od prestanka smetnje koja je prouzrokovala propuštanje. Međutim, ako stranka uopšte i nije znala

da je propustila rok za izvršenje neke radnje u postupku (najčešće zbog toga što do nje nije ni stigao akt kojim joj se određuje rok za izvršenje te radnje) – subjektivni rok za traženje povraćaja počinje da teče tek od dana kada je stranka saznala za odnosno propuštanje. Subjektivni rok teče u okviru objektivnog .

Stranka može da traži povraćaj u roku od osam dana ali najdalje 30 dana od dana propuštanja da u roku izvrši neku radnju u upravnom postupku, pa je usljed tog propuštanja izgubila pravo na vršenje te radnje – objektivni rok. A u slučaju više sile – i poslije proteka tog roka. Objektivni rok počinje da teče narednog dana po isteku roka u okviru kojeg je trebalo preduzeti propuštenu radnju.

Neblagovremeni prijedlog za povraćaj biće odbijen rješenjem, bez daljeg postupka.

3.Rješenje o povraćaju u pređašnje stanje i njegove posljedice

Prijedlog za povraćaj se uvijek podnosi onom organu kod koga je trebalo izvršiti propuštenu radnju. Tako je i sa žalbom koja se, premda izjavljuje drugostepenom organu, predaje (neposredno ili šalje poštom) prvostepenom organu – organu koji je doneo prvostepeno rješenje. Dakle, prekoračenje (propuštanje) roka za žalbu jeste “propuštanje kod prvostepenog organa”.

Pravilo je da se uz prijedlog za povraćaj (kao poseban podnesak) priloži i podnesak za koji je vazano propuštanje. Kada je u jednom podnesku, na primjer u žalbi, stranka istovremeno iznijela i razlog svog propuštanja, tada se uzima da je podnijela i prijedlog za povraćaj, pa žalba ne može da bude odmah odbačena (kao neblagovremena) – već se najprije odlučuje o dozvoli povraćaja . U svakom slučaju, bitna je sadržina podneska - da li se iz nje može zaključiti da je posredi prijedlog za povraćaj – a ne naziv podneska.

O prijedlogu za povraćaj nadležni organ odlučuje rješenjem, u roku od 10 dana od dana podnošenja prijedloga.

Ako povraćaj bude dozvoljen, rješenja donesena u vezi sa propuštanjem bivaju poništena (uklanjaju se sa dejstvom ex tunc). Prema tome, uklanjaju se sve pravne posledice koje su ta rješenja proizvela od trenutka njihovog donošenja, a onemogućava se i njihovo dejstvo za budućnost.

Pravna zaštita protiv rješenja kojim je odbijen prijedlog za povraćaj u pređašnje stanje zavisi od okolnosti da li je to rješenje donio prvostepeni ili drugostepeni organ. Tako, protiv rješenja prvostepenog organa dopuštena je žalba a protiv rješenja drugostepenog - neposredno upravni spor .

XV TROŠKOVI POSTUPKA

1.Troškovi javnopravnog organa i stranaka

Pod troškovima organa u upravnom postupku treba razumjeti ukupnost izdataka – materijalnih i personalnih – koje je on imao u vezi s jednom upravnom stvari. Mogu se razlikovati opšti - redovni troškovi i posebni troškovi. Opšti se namiruju od strane organa, iz budžeta. Riječ je o uobičajenim izdacima zbog redovne djelatnosti jednog organa (na primjer, troškovi za kancelarijski namještaj, za papir, za potrebna sredstva rada, za održavanje prostorija i dr.). Znači, opšte troškove snosi organ za čiju su djelatnost vezani. S druge strane uređeno je i pitanje nadoknađivanja tzv. posebnih troškova vezanih za postupak – posebnih izdataka u gotovom novcu koje su imale stranke u pogledu taksi, dolaženja i gubitka vremena, pravnog zastupanja i stručnog pomaganja i sl.

Troškove postupka (tzv. posebne troškove) pokrenutog na zahtjev stranke uvijek snosi stranka po koju je postupak nepovoljno okončan (naročito u višestranачkim upravnim stvarima): njen zahtjev je odbijen tj. nije uvažen ili joj je naložena neka obaveza, umanjena su joj dotadašnja prava i sl. No, ovo pravilo može da bude korigovano posebnim propsom u pogledu određene upravne materije. Takođe, stranka koja je odustala od zahtjeva po kojem je postupak vođen, dužna je da snosi sve troškove koji su nastali do obustavljanja postupka, osim ako posebnim propisima nije drugačije određeno.

Kada je postupak pokrenut na zahtjev stranke, a sa sigurnošću se može predvidjeti da će ispitni postupak izazvati posebne izdatke (u vezi sa učesnicima usmene rasprave), posebnim rješenjem se može naložiti stranci da položi predujam: unaprijed potreban novčani iznos za pokriće tih izdataka. Ako stranka ne položi taj iznos u postavljenom službenom roku, postupak se može, prema diskrecionoj ocjeni organa, obustaviti rješenjem, a organ može i da odustane od izvođenja tih dokaza pri čemu se postupak ne obustavlja. Postupak će se uvijek nastaviti radi zaštite javnog interesa, odnosno po službenoj dužnosti. Posebne troškove postupka pokrenutog po službenoj dužnosti a okončanog povoljno po stranku snosi organ koji ga je pokrenuo (na primjer, nije joj utvrđena nikakva obaveza, niti su joj umanjena kakva prava).

Posebnim zakonom ili drugim propisom može, međutim, u određenim materijama da bude predviđeno da stranka snosi troškove i onog postupka pokrenutog po službenoj dužnosti koji je za nju povoljno okončan.

O troškovima postupka (tzv. posebnim troškovima) odlučuje se u rješenju o glavnoj stvari. Umjesto o glavnoj stvari, organ može da o troškovima postupka odlučiti posebnim, naknadno donijetim, dopunskim rješenjem. Obavještenje o tome mora da bude sadržano u rješenju.

O troškovima će se odlučiti posebnim rješenjem, ako u vrijeme donošenja rješenja još nisu bili sazreli uslovi za raspoređivanje troškova.

U odluci o troškovima mora da bude navedeno: (1) ko sve snosi troškove i u kom iznosu; (2) kome se oni imaju platiti; (3) rokovi podmirenja troškova.

Kod postupka okončanog na osnovu poravnjanja, stranke se mogu dogovoriti o snošenju troškova što može biti obuhvaćeno samim poravnanjem. Ako se ne dogovore, svaka snosi svoje troškove u tom postupku.

2.Naknade troškova i nagrade drugim učesnicima u upravnom postupku

U posebne troškove postupka spadaju i izdaci za putovanja svjedoka, vještaka, tumača i službenih lica, kao i za njihov boravak u mjestu izvršenja pojedinih službenih radnji.

ZUP govori i o pravu ovih lica kako na nagradu, tako i na naknadu stvarnih troškova, kao i izgubljene zarade u tom periodu, uz pretpostavku da im za to vreme ne sleduje lični dohodak. Takođe, čini nam se ispravnim gledište po kojem stranka, odnosno drugo lice koje je izazvalo postupak, ne bi trebalo da snosi troškove ličnog dohotka službenog lica za izvršenje radnje u postupku posle redovnog rada koje nije stigao da obavi tokom redovnog rada. Rizik preopterećenosti službenog lica nikako ne bi smio da padne na stranku, odnosno drugo lice koje je postupak izazvalo.

Dok naknada pokriva učinjene troškove puta i boravka, nagrada veštacima i tumačima predstavlja plaćanje njihovog stručnog rada - nalaza i mišljenja, odnosno prevoda (ili drugog tumačenja) u postupku.

Na pitanje da li geometri zaposleni u opštinskim organima uprave i uredima za katastar (dakle - sa statusom službenih lica) imaju pravo na posebnu nagradu kada su određeni za veštake u upravnom postupku.

Da bi ostvarila zakonsko pravo na naknadu, odnosno nagradu, lica koja učestvuju u postupku podnose odgovarajući zahtjev organu koji vodi postupak. Zahtjev za naknadu odnosno nagradu postavljaju u toku ili neposredno po završetku službene radnje u čijem su izvršenju učestvovali. Ne učine li to tada - naknada, odnosno nagrada im se ne isplaćuje. Dužnost službenog lica koje vodi postupak je da titulare tih prava upozori na ta njihova ovlašćenja, kao i način na koji ih mogu ostvariti (uz odgovarajuću zabilješku na spisu).

Rješenjem organa određuje se iznos troškova i nagrada učesnicima u postupku, rok plaćanja, kao i obveznici plaćanja. Na osnovu rješenja može se sprovesti postupak izvršenja jer je izvršna isprava. To rješenje je napadljivo žalbom.

3.Oslobađanje od plaćanja troškova

Svrha pravila ZUP-a u zaštiti lica lošijeg materijalnog stanja, predviđanjem mogućnosti da budu - u cjelini ili djelimično - oslobođena od naknade troškova upravnog postupka koje bi inače bili dužni da podmire.

Zakonodavac želi da sačuva stranku od štete koja bi plaćanjem troškova postupka nastala po njeno nužno izdržavanje i nužno izdržavanje njene porodice. Ima se, znači, u vidu ono izdržavanje koje je neophodno za normalan život. Takvo izdržavanje ne bi smjelo da bude dovedeno u pitanje (tj. da bude ugroženo) plaćanjem troškova postupka u kome stranka učestvuje.

Ocjena o potrebi dijelimičnog ili potpunog oslobađanja stranke od naknade troškova postupka, ostavljena je u svakom konkretnom slučaju organu koji vodi postupak. Da bi do takve ocjene organa uopšte došlo, stranka je obavezna da podnese prijedlog (zahtjev) za oslobađanje od troškova.

Svoju ocjenu organ saopštava u posebnom rješenju kojim može odbiti, ili uvažiti zahtjev stranke. Sadržina tog rješenja zavisi najvećim delom od uvjerenja o imovnom stanju podnosioca zahtjeva za oslobađanje od plaćanja troškova. Ukoliko stranka ne podnese odnosno uverenje, organ koji vodi postupak pribavlja ga službenim putem.

Kada stranka bude oslobođena (u cjelini ili djelimično) od naknade troškova, oni padaju na teret organa koji vodi postupak.

ZUP predviđa da se o zahtjevu stranke za oslobađanjem plaćanja troškova odlučuje rješenje. Neporjecivo je pravo stranke da izjavi žalbu protiv rješenja donesenih u vezi sa oslobađenjem od plaćanja troškova upravnog postupka – bilo da je njen zahtjev u potpunosti ili pak dijelimično odbijen.

Visinu naknade troškova i nagrade u upravnom postupku, kao i način njihove isplate utvrđuje Vlada Uredbom o troškovima upravnog postupka.

XVI POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA

1. Pokretanje upravnog postupka

Organ pokreće postupak po jednom od dva moguća osnova: (1) *po sopstvenoj inicijativi* - po službenoj dužnosti, odnosno diskrecionoj ocjeni u predviđenim tipovima situacija, odnosno u cilju zaštite određenog javnog interesa ; (2) *na zahtjev stranke*, tačnije samim podnošenjem njenog urednog zahtjeva - kada je to propisano, odnosno kada je takav zahtjev *conditio sine qua non* za pokretanje postupka.

Pri pokretanju postupka po inicijativi samog organa dolazi u potpunosti do izražaja načelo oficijelnosti. Tako pokrenut postupak ima, po pravilu, za svrhu bilo stvaranje (utvrđivanje) neke obaveze za stranku (na primjer: da se iseli iz stana u koji se bespravno uselila), bilo ukidanje ili umanjenje nekog prava koje stranka ima (tako, kod postupka eksproprijacije zemljišta u svojini stranke).

Postoje i slučajevi kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti a u interesu stranke. Takvo preplitanje javnog i privatnog interesa nalazimo u postupku stavljanja maloljetnog lica pod starateljstvo, kod preuzimanja akcija privrednih/akcionarskih društava, itd.

1.1. Pokretanje postupka po zahtjevu stranke

Zahtjev za pokretanje postupka spada u najvažnije podneske upućene organu. *Način podnošenja* zahtjeva može da bude različit: 1) neposredno podnošenje javnopravnom organu u pisanom obliku; 2) diktiranje usmeno na zapisnik; 3) slanje poštom; 4) predaja u elektronskoj formi.

Postupak pokrenut na zahtjev stranke, tj. podnošenjem zahtjeva vodi se po pravilu da bi joj se priznalo određeno pravo (na primjer, na otvaranje zanatske radnje), tj. odobrilo izvjesno ponašanje, odnosno da bi se stranka oslobodila neke obaveze, ili da bi joj se bar umanjila neka postojeća obaveza (na primjer, skraćivanje vojnog roka).

Ovo pravilo je apsolutna novina. Nije u pitanju prijem urednog zahtjeva, službena radnja organa, nego *momenat njegovog podnošenja kao pravno relevantan trenutak otpočinjanja*

upravnog postupka po dispozitivnoj maksimi. Uslov je da je zahtjev uredan, u smislu podneska po kojem se može raditi. Dakle, postupak se tada pokreće radnjom same stranke.

Upravni postupak koji se vodi po službenoj dužnosti po određenoj stvari *smatra se započetim* kada nadležni organ izvrši bilo koju procesnu radnju radi njegovog vođenja. Nije obavezno, osim ako posebnim propisom nije naređeno, donošenje posebnog zaključka o pokretanju postupka.

Najčešće se postupak smatra pokrenutim dostavljanjem poziva učesnicima ili, pak, pri rješavanju u skraćenom postupku, neposrednim uzimanjem date stvari u razmatranje.

1.2. Pokretanje postupka po službenoj dužnosti

Postupak se može pokrenuti po službenoj dužnosti, tj. po inicijativi samog organa.

Organ je dužan da pokrene postupak u situacijama kada je zakonom ili podzakonskim propisom predviđeno da se, u odnosu na određenu vrstu slučajeva, on mora pokrenuti. Obaveza postoji i u drugim slučajevima kada se pokretanje i vođenje postupka čini, prema ocjeni samog organa neophodnim radi zaštite javnog interesa. Ova ocjena organa u konkretnom slučaju temelji se, po pravilu, na prima facie saznatom činjeničnom stanju (na primjer, da u prostorijama određenog ugostiteljskog objekta ne postoje potrebni higijenski uslovi).

Pojedinci i organizacije mogu nadležnom organu podnositi različite predstavke - "upozorenja", "zahtjeve", "molbe", "predloge" građana, ali i preporuke i upozorenja drugih javnopravnih organa u vezi sa pokretanjem postupka po službenoj dužnosti. Oni, međutim, u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti neće imati položaj stranke - osim ukoliko se u konkretnoj stvari radi o njihovom pravu, obavezi ili pravnom interesu - pa ni pravo da protiv donetog rješenja izjave žalbu ili, kasnije, pokrenu upravni spor.

Za razliku od upravnog postupka koji se vodi na zahtjev stranke, u pogledu postupka pokrenutog po službenoj dužnosti redovno se ne propisuju rokovi za rješavanje

2. Izmjena i odustanak od zahtjeva

2.1. Izmjena zahtjeva

Izmjena zahtjeva predstavlja pravni institut kojim se stranci priznaju određena procesna ovlašćenja, kako bi što efikasnije mogla da ostvaruje prava koja joj pripadaju na osnovu materijalnih propisa.

U tom kontekstu, stranka može da: (1) *proširuje svoj prvobitno stavljeni zahtjev* - da ga *uvećava* (na primjer, da traži da joj se u penzijski staž uračuna i jedan dodatni vremenski period); (2) *preinačuje prvobitni zahtjev* - da ga *zamjenjuje drugim*, drugačijim zahtjevom (na primjer: zahtjev za dobijanje vodoprivredne saglasnosti za kaptazu izvora radi pravljenja pojila za stoku, stranka mijenja u tom smislu što istu saglasnost traži za izgradnju vodovoda pijaće vode na svom imanju).

Pored pomenutog, stranka je ovlašćena i na smanjivanje (umanjenje) svog postavljenog zahtjeva. Izmjena zahtjeva ograničena je u dva osnovna pravca: *Prvo* - ona se vezuje isključivo za prvostepeni postupak; donošenjem (i dostavljanjem) prvostepenog rješenja, odnosno strankino ovlašćenje prestaje. Prema tome, u žalbenom postupku ne može doći do izmjene zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku. *Drugo* - pravno je dopuštena samo ona izmjena zahtjeva koja se zasniva na bitno istom činjeničnom stanju. To znači da činjenična situacija iz koje se izvodi izmijenjeni zahtjev mora u najvažnijim crtama da odgovara činjeničnoj situaciji iz koje je proizlazio prvobitni zahtjev. Potrebno je, dakle, da se radi o istom konkretnom slučaju - u pogledu vremena, mjesta i lica. Pomenuta zakonska ograničenja imaju svrhu da spriječe odugovlačenje postupka i da rad organa koncentrišu oko jednog životnog događaja.

Nije neophodno da prvobitni i prošireni, odnosno novi zahtjev imaju isti pravni osnov, tj. da se temelje na istom materijalnom propisu.

Da bi organ koji vodi postupak mogao odlučiti o dopuštenosti izmjene zahtjeva u datom slučaju, potrebno je da ga stranka - putem podneska ili izjavom na zapisnik - upozna sa sadržinom tog noveliranog zahtjeva. Ako organ nađe da je izmjena zahtjeva nedopuštena,

konstatovaće to u posebnom zaključku. Time je postupak ostao usmjeren na prvobitni zahtjev, a novi zahtjev stranka može ostvariti u drugom (odvojenom) postupku.

Ako, pak, organ utvrdi da je izmjena zahtjeva zakonita, prelazi se na rješavanje o izmijenjenom zahtjevu rješavanje o prvobitnom zahtjevu tada postaje bespredmetno

2.2.Odustanak od zahtjeva

Od svog postavljenog zahtjeva *stranka može da odustane u toku prvostepenog postupka* - do isteka roka na žalbu, a i u toku drugostepenog postupka sve dok joj ne bude dostavljeno konačno rješenje. Iz izloženog proizlazi da stranka ne može odustati od svog zahtjeva u toku upravno - sudskog postupka, prilikom rješavanja upravnog spora.

Moguć je odustanak od zahtjeva povodom kojeg je pokrenut postupak, kao i odustanak od zahtjeva postavljenog u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti; samo ona prva vrsta odustanka dovodi do obustavljanja postupka.

3.Prethodno pitanje

Predhodno pitanje u upravnom postupku predstavlja samostalnu pravnu cjelinu čije rješavanje je u nadležnosti sudskih ili drugih organa ali od čijeg rješenja zavisi rješavanje i konkretne upravne stvari povodok koje je pokrenut upravni postupak.

3.1.Rješavanje prethodnog pitanja

Prethodno pitanje ima, *ex lege*, tri osnovna obilježja: (1) pravni odgovor na njega čini bitan sastavni dio činjenične građe koju je neophodno utvrditi da bi se moglo odlučiti o predmetu upravnog postupka – *prethodno* je u odnosu na rješenje glavne, upravne stvari; (2) podobno je i samo da bude predmet zasebnog pravnog postupka – *predstavlja samostalnu pravnu stvar*; (3) *ne spada u nadležnost* onog organa pred kojim se, kao prethodno, postavilo.

Kao pitanje od čijeg rješenja zavisi odluka o upravnoj stvari, prethodno pitanje se po pravilu pojavljuje u prvostepenom postupku.

ZUP određuje grupe prethodnih pitanja zbog kojih se upravni postupak mora prekinuti, da bi takva pravna pitanja, kao samostalna, riješio nadležni sud u odgovarajućem postupku.

(1) *Kada se prethodno pitanje odnosi na krivično djelo* .

(2) *Kada se prethodno pitanje odnosi na utvrđivanje očinstva*,

(3) *Kada se prethodno pitanje odnosi na postojanje braka*

(4) *Druga pravna pitanja za koja je posebnim zakonom predviđeno* da ih, kao “prethodna”, ne smije raspravljati organ u upravnom postupku - već da mora prekinuti postupak.

(5) *Ako je to pitanje već predmet postupka pred nadležnim organom* (sudom ili organom uprave).

Navedeni slučajevi su takvi da ih zakonito i stručno može raspraviti jedino nadležni sud u odgovarajućem postupku. Riječ je, prije svega, o veoma značajnim i krajnje dijelikatnim odnosima, kako za samo lice čija su prava i pravni interesi angažovani u odnosnoj stvari, tako i za društvo u cjelini. Stoga ZUP organu, koji u upravnom postupku naiđe na takvo pitanje kao “prethodno” *naređuje da prekine postupak*. O prekidanju postupka se donosi *rješenje*.

U ostalim slučajevima, van navedenih, organ koji vodi postupak odlučje – prema okolnostima konkretnog slučaja – da li će prethodno pitanje sam raspraviti ili će postupak prekinuti, dok nadležni organ ne riješi to pitanje; ovdje je, dakle, posredi diskreciono ovlašćenje organa koji vodi postupak.

Prethodno pitanje ni u kom slučaju ne smije ostati neraspravljeno, s obzirom na to da od odluke o prethodnom pitanju zavisi i rješenje o predmetu postupka niti organ može odbiti zahtjev stranke kada u postupku odlučivanja po tom zahtjevu naiđe na neraspravljeno pravno pitanje koje ima kvalitet prethodnog pitanja.

Ukoliko se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ riješi kasnije dotično pitanje, u bitnim tačkama drugačije – to predstavlja valjan pravni osnov ponavljanja postupka.

O prekidu postupka donosi se rješenje na koje se standardno može izjaviti Žalba.

Odluka o prethodnom pitanju koju je donio organ koji vodi postupak *ima pravno dejstvo samo u postupku po toj upravnoj stvari*. Zbog toga, odnosno odluka ne može steći pravnosnažnost; njena sadržina se unosi u obrazloženje, a ne u dispozitiv rješenja glavne stvari.

ZUP propisuje dužnost organa koji vodi postupak da traži pokretanje postupka kod nadležnog organa za rješenje prethodnog pitanja. Riječ je o slučajevima kada se postupak za odlučivanje o pravnom pitanju – koje se pojavljuje kao prethodno u upravnom postupku – pokreće i vodi isključivo po službenoj dužnosti, a takav postupak kod nadležnog organa još nije započet.

U upravnoj stvari u kojoj se postupak za rješavanje prethodnog pitanja pokreće isključivo zahtjevu stranke organ je ovlašten da rješenjem o prekidanju postupka istovremeno naredi stranci da podnese zahtjev za pokretanje postupka kod nadležnog organa radi rješenja prethodnog pitanja. Organ tom prilikom određuje rok u kome je stranka dužna da navedeno učini i da mu podnese odgovarajući dokaz. Posledice neispunjenja ove dužnosti stranke (na koje organ mora da je upozori!) je obustava postupka jer se smatra da je stranka odustala od pokretanja upravnog postupka. Ako protivna stranka nije postupila po nalogu organa da pokrene sudski ili drugi postupak radi rješavanja prethodnog pitanja, organ će nastaviti postupak i raspraviti to pitanje.

Rok za pokretanje postupka rješavanja prethodnog pitanja kod suda ili drugog organa je službeni rok. On počinje da teče od dana izvršnosti *rješenja* donešenog u smislu istoga stava.

4. Ispitni i skraćeni postupak

4.1. Ispitni postupak

Ispitni postupak je postupak utvrđivanja činjeničnog stanja od strane službenog lica uz aktivno učešće stranaka u postupku i korišćenja raspoloživih dokaznih sredstava .

4.1.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Da bi se moglo donijeti rješenje, neophodno je ustanoviti elemente konkretnog životnog slučaja, pribaviti potrebnu činjeničnu građu. Činjenice moraju po pravilu da budu dokazane – da je organ siguran u njihovu istinitost. Obično nije dovoljno da su samo učinjene vjerovatnim tj. da organ stekne predstavu da je mogućnost da nešto jeste veća od suprotne mogućnosti.

Pri svemu tome, važno je da se *strankama omogući da zaštite svoja prava i pravne interese*. Da bi se moglo donijeti rješenje, neophodno je ustanoviti elemente konkretnog životnog slučaja, pribaviti potrebnu činjeničnu građu. Moraju se, dakle, *utvrditi sve pravno relevantne činjenice i okolnosti – i one koje idu u prilog stranci i one koje su na njenu štetu, u skladu sa načelom utvrđivanja istine* .

Službeno lice koje vodi postupak pribavlja po službenoj dužnosti sve one podatke o kojima službenu evidenciju vode (1) organ nadležan za rješavanje; (2) drugi organ uprave; (3) drugi državni organ, u prvom redu sud; (4) nedržavni organ ili organizacija, bez obzira gdje joj se nalazi sjedište.

Stranka je obavezna da iznese činjenično stanje na kojem zasniva taj zahtjev. Ona je, dakle, dužna da navede elemente životnog događaja iz koga izvodi svoj zahtjev, i to: a) u potpunosti, tj. da ništa ne prećutkuje; b) tačno (istinito), prema pravom stanju stvari; b) određeno i jasno. Takođe, stranka je, po pravilu, dužna da uz svoja tvrđenja predloži dokaze, (na primjer: da kaže gdje se izvjesna isprava nalazi ili da predloži lica koja kao svjedok treba pozvati) i da ih, po mogućnosti (objektivna i subjektivna mogućnost konkretnog lica), i podnese. Ne učini li to, biće od strane službenog lica upozorena na odnosnu zakonsku obavezu.

Ne postoji dužnost stranke u pogledu predlaganja (a ni podnošenja) dokaza, ukoliko su, po ocjeni organa, u pitanju opštepoznate (notorne) činjenice ili pak zakonske pretpostavke . Pomenuta ocjena zavisi od okolnosti konkretnog slučaja, shvatanja date sredine i dr.

Organ ne može da traži od stranke da podnosi uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima državni organi ili nedržavne organizacije, odnosno teritorijalne zajednice ne vode službenu evidenciju, a u pogledu kojih zakonom nije predviđena obaveza izdavanja isprava .

Najzad, po ustaljenoj upravnoj praksi, ako se isprava koja se ima upotrijebiti kao dokaz u postupku nalazi kod organa, a stranka koja se pozvala na tu ispravu nije uspjela da je pribavi, organ koji vodi postupak pribaviće tu ispravu po službenoj dužnosti.

Ako stranka nije ni u naknadno ostavljenom roku bar predložila (po mogućnosti i podnijela) dokaze uz svoj zahtjev, organ je dužan da takav nepotpun zahtjev odbije svojim rješenjem smatrajući ga dalje nepostojećim.

4.2.Skraćeni postupak

Upravna stvar se može, pod uslovima utvrđenim zakonom, rešavati i u *skraćenom postupku*. Rješiti stvar u skraćenom postupku znači odlučiti o njoj neposredno – bez održavanja usmene rasprave, odnosno bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava (uviđaja, vještačenja, saslušanja svjedoka ili stranaka). Po skraćenom postupku se najčešće rešavaju tzv. jednostranačke upravne stvari u kojima stranka zahtjeva priznavanje određenog prava.

U ostalim situacijama, nadležni organ je obavezan da sprovede poseban ispitni postupak.

Da li postoje uslovi za rešavanje stvari po skraćenom postupku, i da li će se postupiti po zakonom datom ovlašćenju – stvar je ocjene i odluke organa u svakom konkretnom slučaju.

ZUP *predviđa tri situacije* u kojima se stvar može riješiti po skraćenom postupku.

(1) Ako se u postupku (pokrenutom bilo po službenoj dužnosti, bilo po zahtjevu stranke) stanje stvari može ustanoviti na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže, skraćeni postupak dolazi u obzir po pravilu jedino onda kada se donosi rješenje povoljno po stranku. U suprotnom, potrebno ju je saslušati i tako joj pružiti priliku da zaštiti svoja prava i pravne interese. Riječ je, gotovo uvijek, o jednostranačkim upravnim stvarima, u kojima se postupak vodi po zahtjevu stranke. U okviru ove tačke, razlikuju se dvije vrste slučajeva.

(2) Kada je stranka sama podnijela sve što je neophodno kao činjenični osnov za donošenje rješenja, nema potrebe za njenim posebnim saslušanjem, budući da se ona u potpunosti pisano izjasnila. U dvostranačkim ili višestranačkim stvarima, međutim, neophodno je da se održi usmena rasprava – sem kada se obje (ili sve) stranke izjasne da je ne žele .

(3) Ukoliko se pravno relevantno činjenično stanje može utvrditi na temelju opštepoznatih činjenica, ili pak, na osnovu onih činjenica koje su organu poznate, stvar će se riješiti po skraćenom postupku.

Bez obzira na formalne uslove mogućnosti vođenja skraćenog postupka , ako je organ procijenio da iz činjeničnog stanja kojim raspolaže treba odbiti zahtjev stranke , organ treba prije donošenja odluke omogućiti stranci da se izjasni o utvrđenom činjeničnom stanju.

5.Dokazna postupak i obezbjeđenje dokaza

5.1. Dokazni postupak

Pod *dokazivanjem* u upravnom postupku treba razumjeti ukupnost operativnih aktivnosti preduzetih radi utvrđivanja činjeničnog stanja koje predstavlja podlogu za donošenje rješenja. Da bi se moglo donijeti rješenje o predmetu postupka, neophodno je utvrditi pravo stanje stvari, obilježja konkretnog životnog slučaja, u skladu sa načelom utvrđivanja istine.

Pravilo je da službeno lice slobodno ocenjuje koje će činjenice uzeti kao dokazne, i to na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno, ali i u vezi sa ostalim dokazima, kao i na osnovu rezultata čitavog postupka.

Dokaz ili dokazni osnov je činjenica pomoću koje se zaključuje o postojanju ili nepostojanju one činjenice koja se utvrđuje – sporne odlučne činjenice, predmeta dokazivanja. *Predmet dokazivanja* su sporne činjenice (sporno je, u stvari, njihovo postojanje) koje su, istovremeno, i pravno značajne - predviđene kao takve odgovarajućim materijalnim propisom. U praksi se nazivaju i "odlučne činjenice".

Dokazno sredstvo je izvor dokaza, sve ono što sadrži ili je podobno da pruži dokaz o činjenici koja se utvrđuje. ZUP primjera radi, navodi moguća (i najčešća) dokazna sredstva:

isprave, svjedočenje, tj. iskaze svjedoka, izjave stranaka, vještačenje - nalaze i mišljenja vještaka i uviđaj. Službeno lice koje vodi postupak, u principu sâmo odlučuje o tome koje će dokazno sredstvo upotrijebiti u konkretnom slučaju. Moguće je, međutim, da se posebnim propisima predvide i izvjesna ograničenja u pogledu korišćenja određenih dokaznih sredstava kod utvrđivanja pojedinih činjenica.

Izvođenje dokaza znači njihovo korišćenje od strane organa radi saznanja važne, a sporne činjenice. Do izvođenja dokaza dolazi tek pošto je konstatovano koje činjenice treba ustanoviti i pošto su dati (i prihvaćeni) eventualni predlozi stranaka za izvođenje dokaza.

Koje su činjenice *opštepoznate*, tzv. notorne, ocjenjuje se u svakom pojedinom slučaju, u odnosu na izvjestan širi krug lica (uključujući tu i službeno lice koje vodi postupak), određenu društvenu (lokalnu) sredinu, i sl. Tako je, na primjer, za organe državne uprave Crne Gore notorna činjenica da je područje Budve trusni teren; takođe, može se uzeti da je opštepoznata činjenica je da je "etilen" sredstvo za hemijsko čišćenje odeće, itd. Ne dokazuje se ni ono što zakon pretpostavlja - primjerice, da je punoljetno lice doista poslovno tj. procesno sposobno, da može samo punovažno da preduzima radnje u postupku.

Važeći ZUP ne uređuje dokazna sredstva na način kako je to činio prethodni tekst, relativno detaljno. Umjesto toga, predviđena je *shodna primjena pravila o dokaznim sredstvima iz zakona o parničnom postupku*.

5.2. Izvođenje dokaza pred drugim organom ili sudom

Redovna je situacija da se dokazivanje obavlja pred organom koji vodi postupak po odnosnoj upravnoj stvari. U izvjesnim slučajevima, međutim, organ koji vodi postupak neće moći, s obzirom na svoju mjesnu nadležnost, da izvede određeni dokaz ili čak da obavi dokazni postupak u cjelini (na primjer, vještačenje u pogledu zemljišta koje se nalazi van njegovog područja). Nije rijedak slučaj ni da lica koja se moraju saslušati imaju prebivalište (ili boravište) daleko od sjedišta organa koji vodi postupak – pa bi njihovo dolaženje pričinilo nesrazmjerne izdatke i/ili veliki trošak vremena (što bi bilo suprotno načelu procesne ekonomije. Tada organ koji vodi postupak može odlučiti - na zahtjev stranke ili po samoj inicijativi organa – da se pojedini dokazi, odnosno izvođenje samo dijela nekog dokaza obavi pred drugim organom – organom uprave ili sudom kao *zamoljenim organom*.

U opisanim i drugim sličnim prilikama, izvođenje pojedinih dokaza (ili samo njihovog dijela) ili čak čitav proces dokazivanja (rijetko) odvija se po pravilima *o pravnoj pomoći* u upravnom postupku.

5.3. Obezbjeđenje dokaza

Obezbijediti dokaz znači ustanoviti (odgovarajućim dokaznim sredstvom) činjenicu koja govori o važnoj činjenici za rješenje upravne stvari, prije nego što bi ona u postupku bila redovno saznata.

Za postojanje *vjerovatnoće* dovoljno je da nadležni organ stekne ubjeđenje da je mogućnost da se neki dokaz neće moći kasnije izvesti, odnosno da će njegovo izvođenje biti otežano veće (većina okolnosti ide tome u prilog) od suprotne mogućnosti. Utvrđivanje vjerovatnoće je vid posrednog dokazivanja.

Potreba za obezbjeđenjem određenog dokaza postojaće, na primjer, kada je riječ o stvari čiji je vijek trajanja ograničen, a u pogledu koje treba izvršiti uviđaj ili vještačenje; isto važi i za saslušanje lica koje neposredno prije pokretanja postupka putuje na službeni put u daleku zemlju, a vjerovatno je da će u postupku biti pozvano kao svedok.

Do obezbjeđenja može da dođe u *tri grupe slučajeva*: (1) po službenoj dužnosti, (2) po predlogu stranke, ili (3) po predlogu trećeg, zainteresovanog lica.

(1) Riječ je, po pravilu, o slučajevima kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, ili se pak nadležni organ sprema da to učini; tada dolazi u obzir i obezbjeđenje dokaza po službenoj dužnosti.

(2) Obezbjeđenje dokaza može da traži stranka, odnosno lice koje će biti stranka u postupku koji još nije pokrenut – dokazujući opravdanu bojazan, tj. "vjerovatnoću". Ako su

posredi dvostranačke ili višestranačke upravne stvari, celishodno je da se protivne stranke pozovu da bi se izjasnile o učinjenom predlogu.

(3) Najzad, i treće lice može da predloži obezbjeđenje dokaza, pod istim uslovima kao stranka – ali po pravilu samo u toku postupka, pošto bude učinilo vjerovatnim svoj pravni interes za obezbjeđenje odnosnog dokaza.

Kada je postupak u toku, obezbjeđenje dokaza obavlja organ koji vodi postupak po toj upravnoj stvari. Obezbjedeње dokaza može da izvrši i zamoljeni organ.

Racionalno je i ekonomično da za obezbjeđenje dokaza *prije pokretanja postupka* bude nadležan onaj organ koji to obezbjeđenje može najefikasnije sprovesti. U pitanju je organ na čijem području borave lica koja treba saslušati kao svjedoke, odnosno organ na čijoj se teritoriji nalaze stvari koje su predmet planiranog uviđaja ili vještačenja.

Kada odlučuje o obezbjeđenju dokaza, po službenoj dužnosti ili po predlogu ovlašćenih lica, nadležni organ donosi posebno rješenje. Ono nema dejstvo prekidanja postupka. Predlog za obezbjeđenje dokaza može, putem rješenja, da bude odbijen ili uvažen.

6.Održavanje reda u postupku

Dužnost službenog lica koje rukovodi izvjesnom radnjom postupka, propisana ovim stavom, pretpostavlja, najprije, stvaranje uslova za nesmetan (službeni) rad, a zatim i održavanje tih uslova – sve to radi pravilnog i efikasnog obavljanja službene radnje.

Zakonodavac je pošao od stava da onaj ko rukovodi jednom radnjom postupka i odgovara za njeno sprovođenje, mora da posjeduje i odgovarajuća (potrebna) disciplinska ovlašćenja, da bi se radnja kojom rukovodi obavila na predviđeni način.

Disciplinska ovlašćenja službenog lica, odnose se na opominjanje onih koji na bilo koji način ometaju službeni rad (remete njegov normalan tok), kao i na preduzimanje odgovarajućih mjera da se red očuva, posebno udaljenje tog lica.

7.Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka

7.1.Pravo stranke na izjašnjavanje

Ovaj pravni institut je relativno nov, na liniji evropskih standarda, i u skladu sa jačanjem položaja stranke u postupku, kao svojevrsnog saradnika organa. Riječ je o pravu stranke na komentarisanje rezultata ispitnog postupka, ujedno o obavezi organa da joj to omogući, uz određene izuzetke.

U skladu sa načelom o aktivnoj pomoći stranci, organ je po pravilu dužan da je obavjesti o svim činjenicama i okolnostima koje su utvrđene u ispitnom postupku, u procesu dokazivanja. Obaveza organa je korelativna pravu stranke da te rezultate komentariše, da iskaže svoj stav o njima, što je od značaja i za donošenje zakonitog rješenja. Obavještenje stranke može da bude ili usmeno ili pisano. Važno je da ono bude potpuno, da sadrži: 1) imena stranaka koje učestvuju u postupku i datum pokretanja postupka; 2) obavještenje o pravu na uvid u spise predmeta i mjestu gdje spisi mogu da budu pregledani; 3) izvedene dokaze i rezultate ispitnog postupka; 4) podsećanje na pravo stranke da se izjašnjava o rezultatima postupka i načinu ostvarivanja tog prava.

7.2.Načini izjašnjavanja stranke

Stranka se o rezultatima postupka, u roku koji odredi organ a u zakonskim granicama može izjasniti na dva načina: 1) usmeno, na zapisnik kod organa; 2) u pisanom obliku.

Rok u kojem stranka može da se izjasni o rezultatima postupka je okvirni - ne može da bude kraći od tri, a ni duži od osam dana. Određuje ga organ, u postavljenim koordinatama, parametrima.

Posljedica nekorišćenja prava stranke da komentariše rezultate postupka bez krivice organa (ne pojavi se, neda pisano izjašnjenje i sl.) ne utiče na tok postupka i donošenje rješenja.

7.3.Izuzeci od prava na izjašnjavanje stranke

ZUP taksativno navodi situacije u kojima se stranci *ne mora pružiti šansa na uživanje procesnog porava da komentariše rezultate postupka*. One su trojake: 1) u slučaju hitnosti, radi zaštite javnog interesa – što se mora u rješenju posebno obrazložiti; 2) kada je očigledno da će rješenje biti donijeto u korist stranke – sledstveno tome, rješenje doista i mora da bude povoljno za stranku; 3) kada je to propisano zakonom, ZUP-om ili nekim posebnim zakonom u određenoj materiji.

8.Okončanje postupka

8.1.Rok okončanje postupka

Rok za okončanje postupka ,odnosno donošenje, izdavanje rješenja i obavješćavanje stranke o njemu iznosi 30 dana od dana pokretanja postupka, osim ako posebnim zakonom nije u toj materiji predviđeno drugačije. Rješenje se, prema praksi Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, bez obzira na način pokretanja postupka - mora donijeti u *razumnom roku*, prema svim okolnostima konkretnog slučaja.⁸

Ako bezuspješno istekne rok za izdavanje rješenja, suočavamo se sa pojavom koja se naziva *ćutanje uprave*. *Protiv ćutanja uprave stranka ima pravo na žalbu* zbog takvog pasivnog držanja organa (nerješavanja po njenom zahtjevu). Ali, posebnim zakonom ćutanje može da bude kvalifikovano u korist stranke, kao udovoljavanje njenom zahtjevu.

No, ako je zakonom propisana obaveza stranke da podnosi dokaze i/ili dokumenta u vezi sa zahtjevom za pokretanje postupka, smatramo da bi bilo logično i opravdano da rok 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano počinje da teče od njihovog podnošenja. Naime, predloženo odstupanje od opšteg zakonskog momenta kada se postupak na zahtjev stranke smatra pokrenutim uzrokovano je naknadnim (a ne istovremeno sa zahtjevom) podnošenjem zakonski obaveznog pratećeg materijala (neophodnih dokaza, pratećih dokumenta i drugog). Tada bi predmetni rok počinjao da teče tek od podnošenja tog materijala, pošto je nepotpuni zahtjev već primljen. Znači, u opisanom slučaju rok za izdavanje rješenja počinjao bi nešto kasnije od standardnog momenta

Prvostepeni organ ne smije donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje.

Imajući u vidu stanje u spisima predmeta iz kojih proizilazi da tužilac nije učestvovao u postupku, a njegovo učešće je, po ocjeni suda, bilo neophodno, radi pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja u ovoj stvari, počinjena je povreda pravila postupka, zbog čega je sud tužbu uvažio i poništio osporeno rješenje.

8.2.Opravdano produženje roka

Produženje zakonskog roka za izdavanje rješenja u konkretnom slučaju može da bude uzrokovana složenošću same upravni stvari, koja je predmet postupka: brojnošću pravno relevantnih činjenica koje treba utvrditi, rješenjem prethodnog pitanja i drugim, bez krivice tj. odugovlačenja organa. Dakle, riječ je o *opravdanom produženju roka*.

ZUP dozvoljava ograničeno produženje zakonskih rokova tj.dopušta organu da rješenje izda i u produženom roku, ali *produženje ne može biti duže od polovine prvobitno predviđenog zakonskog roka*. Pri tome, dopušteno je samo jednokratno produženje roka: „Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžavati“.

Razumije se, stranka mora da bude obaviještena o produženju roka, o danu kada ističe i o razlozima za produženje. To obavješćenje mora stići stranci prije isteka roka koji se u konkretnom slučaju produžava.

⁸ V. opširnije kod Z. R. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima (...)*, str. 139-146

9. Odlučivanje po zahtjevu stranke

U postupku pokrenutom po zahtjevu stranke, ishod može da bude dvojak: 1) rješenje povoljno po stranku, kada se njen zahtjev uvažava, u cjelini ili dijelimično; 2) rješenje nepovoljno po stranku - kada se njen zahtjev odbija kao neosnovan. Zahtjev stranke može se odbiti zbog neosnovanosti iz materijalno pravnih razloga tj. neispunjenosti zakonskih uslova za priznavanje prava stranci ili iz procesnih razloga.

9.1. Odbijanje zahtjeva stranke iz procesnih razloga

Zahtjev jednog pravnog subjekta za pokretanje upravnog postupka upućen nadležnom organu treba najprije da se odnosi na uređivanje izvjesne situacije koja ima obilježje *upravne stvari*. Osim toga, neophodno je da podnosilac zahtjeva, uz stranačku sposobnost, bude u toj stvari i *aktivno legitimisan*.

Sve u svemu, na zahtjev jednog lica neće se pokrenuti/voditi upravni postupak ako: 1) predmet tog postupka nije upravna stvar; 2) podnosilac zahtjeva nije nosilac prava ili pravnog interesa, odnosno ako po ovom zakonu ne može biti stranka u postupku; 3) zahtjev koji je vezan za rok, nije predat u roku; 4) je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo pravosnažno odlučeno pozitivnim rješenjem – onim kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza; 5) kada je u istoj upravnoj stvari izdato negativno rješenje - ono kojim se stranci odbija zahtjev - a posle toga je pravno i faktičko stanje ostalo nepromijenjeno.

Nepostojanje neke od nabrojanih pretpostavki, rezultiraće donošenjem rješenja *kojim se odnosni zahtjev za pokretanje postupka odbija (do sada se to zvalo "odbacivanje")*.

U već pokrenutom postupku, u njegovom toku, može da bude utvrđeno odsusutvo neke od naprijed nabrojanih procjenih pretpostavki za vođenje postupka na zahtjev stranke. ZUP kaže da tada „organ odbija zahtjev“.

9.2. Obustavljanje postupka

Prilike koje su uticale na stranku da podnese zahtjev za pokretanje postupka po određenoj upravnoj stvari mogu se u toku postupka izmijeniti. Može se desiti da stranka izgubi interes da o njenom zahtjevu bude odlučeno, ili pak da dođe do ubjeđenja da nema izgleda (uopšte ili bar ne u tom periodu) da taj zahtjev bude uvažen - u cjelini ili djelimično. U takvim (i drugim) okolnostima stranka može *odustati od zahtjeva*.

Postavljanje zahtjeva, izmjena zahtjeva, kao i odustanak od zahtjeva (u cjelini ili djelimično) jesu *dispozitivne stranačke radnje u postupku*.

Načelno gledano, odustankom stranke od zahtjeva otpada potreba, odnosno interes za daljim postupkom - nestaje upravna stvar o kojoj je trebalo odlučivati. Stoga je organ - prvostepeni ili drugostepeni, zavisno od stadijuma postupka u kome je stranka odustala od zahtjeva - dužan da okonča započeti postupak *donošenjem rješenja o njegovom obustavljanju*; pri tome, on ne ulazi u razloge odustanka. O tome se obavještava protivna stranka u kontradiktornim upravnim stavrima.

Kada je posrijedi postupak pokrenut po zajedničkom zahtjevu više lica kao stranaka u tzv. procesnopravnoj zajednici - pa jedna od stranaka odustane od zahtjeva - postupak se obustavlja samo u pogledu nje, s obzirom na samostalnost istupanja stranaka u takvom postupku. Prema tome, odustanak jedne stranke u datom kontekstu ne utiče po pravilu na prava drugih stranaka.

Ako je međutim riječ o odustanku stranke od zahtjeva (povodom kojeg je postupak pokrenut) u tzv. kontradiktornim upravnim stvarima, moguće je razlikovati dvije grupe situacija.

(1) Kada jedna stranka odustane od zahtjeva u toku prvostepenog, ili u toku drugostepenog postupka po žalbi iste stranke - postupak će biti obustavljen, osim kada protivna stranka traži da se postupak nastavi, ili kada je dalje vođenje postupka potrebno u javnom interesu.

(2) Moguće je da jedna stranka posle donošenja rješenja kojim je udovoljeno njenom zahtjevu, izjavi da odustaje od svog zahtjeva. O tome biva obaviješten žalilac, protivna stranka; od njene volje zavisi da li će u opisanoj situaciji odustati od žalbe ili ne.

Kada je organ nađe da nema uslova za nastavljajanje započetog postupka, odnosno da su, zbog ponašanja stranke (recimo prećutni odustanak od zahtjeva kod prethodnog pitanja), otpali razlozi za njegovo dalje vođenje (na primjer, smrt stranke ili situacija kada je stranka sama izvršila radnje na koje je budućim rješenjem trebalo da bude obavezana) - *donijeće po službenoj dužnosti rješenje o obustavljanju postupka*.

Kada stranka odustane od zahtjeva u postupku pokrenutom po tom zahtjevu, ne dolazi do obustavljanja postupka - u dvije grupe slučajeva: (1) ako je produženje postupka potrebno u javnom interesu - postupak se nastavlja po službenoj dužnosti; (2) kada u višestranačkim upravnim stvarima protivna stranka zahtijeva da se postupak produži; u ovom slučaju postupak se nastavlja po zahtjevu te stranke, pri čemu se postupak u odnosu na stranku koja je odustala od zahtjeva mora obustaviti posebnim rješenjem.

Po osnovu odustanka stranke od zahtjeva, postupak se obustavlja rješenjem. Rješenje o obustavljanju postupka donosi službeno lice organa koje je ovlašćeno i za donošenje rješenja.

Žalbom na to rješenje pobija se postojanje zakonskih uslova za obustavljanje postupka u konkretnom slučaju. Na primjer, stranka tvrdi da je dala pod prinudom izjavu o odustanku od zahtjeva; jedna od stranaka koje su zajednički postavile zahtjev za pokretanje postupka navodi u žalbi da ona kasnije nije odustala od zahtjeva, itd.

Pravo na žalbu protiv rješenja o obustavljanju postupka strogo se razlikuje od ovlašćenja stranke da opozove svoju izjavu o odustanku od zahtjeva. Naime, mogućnost opoziva odustanka logički i vremenski prethodi korišćenju žalbe, i postoji samo do momenta dostavljanja stranci rješenja o obustavljanju postupka.

Ako je do odustanka od zahtjeva došlo u žalbenom postupku - pa je rješenje o kome je rječ donio drugostepeni organ - na njega ne može izjaviti žalba; protiv tog rješenja protiv koga nema redovnog pravnog sredstva može neposredno pokrenuti upravni spor.

Kada organ obustavi postupak pokrenut po službenoj dužnosti, a isti postupak je mogao biti pokrenut i na zahtjev stranke, postupak će se nastaviti ako to stranka zahtijeva. To praktično znači ponovno otvaranje, započinjanje postupka.

9.3. Poravnanje u postupku

Poravnanjem (nagodbom) nazivamo sporazum zaključen između stranaka pred organom (službenim licem) koji vodi postupak. U smislu člana 103. ZUP-a, poravnanje dolazi u obzir jedino onda kada u upravnom postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima. Takav postupak i pozicija organa javne vlasti u njemu – u odnosu na stranke čiji su zahtjevi međusobno suprotni – gotovo se upodobljava sa postupkom raspravljanja spora u građanskopravnom smislu.

Za mogućnost poravnanja u upravnom postupku neophodno je, isto tako, da je posrijedi neko dispozitivno pravo stranaka – tj. da se radi o zahtjevima kojima stranke mogu slobodno raspolagati, odnosno u pogledu kojih nije neposredno angažovan javni interes (na primjer, izvjesno potraživanje između stranaka).

Kao što je riječeno, institut poravnanja pretpostavlja spornu situaciju između pravnih subjekata – pri čemu uplitanje organa javne vlasti u takav odnos nije neophodno, jer je riječ o zahtjevima kojima stranke mogu relativno slobodno raspolagati. Stoga, ZUP stavlja u zadatak službenom licu koje vodi upravni postupak da pomogne (da nastoji) da se stranke same dogovore. Stranke se mogu poravnati u svim spornim pitanjima datog odnosa – *potpuno poravnanje*, ili samo u nekim od spornih tačaka – *djelimično poravnanje*. U svakom slučaju, poravnanje mora da bude nesumnjivo i određeno – i po sadržini i po obimu. Takav sporazum stranaka ne smije da vrijeđa javni interes, niti javni moral a ni pravne interese lica koja nisu učestvovala u poravnanju. Slijedstveno tome, kada utvrdi postojanje neke od nabrojanih povreda, službeno lice će doneti posebno rješenje o odbijanju prihvatanja predloženog sporazuma stranaka u postupku.

Poravnanje do koga dolazi u upravnom postupku mora da bude i zvanično, službeno potvrđeno. To podrazumijeva naročito tri formalne radnje: (1) unošenje sadržine postignutog sporazuma u zapisnik; (2) upoznavanje stranaka sa sadržinom tako sastavljenog zapisnika – čitanje zapisnika; (3) potpisivanje zapisnika od strane učesnika poravnanja. Sve u svemu,

rješenje o obustavljanju cjeline postupka donosi se jedino u slučaju potpunog poravnanja stranaka (u svim spornim pitanjima) – jer se nastavljanje postupka pokazuje kao bespredmetno.

- *Djelimično poravnanje* dovodi do obustavljanja postupka (procesnim rješenjem) u djelu obuhvaćenom odnosnim sporazumom stranaka; u pogledu ostatka upravne stvari, postupak se produžava i završava meritornim rješenjem.

Poravnanje, koje zaključeno i službeno (zapisnički) potvrđeno u upravnom postupku, *ima pravnu snagu izvršnog rješenja donijetog u takvom postupku*.

Prema tome, poravnanje zaključeno u upravnom postupku (na način propisan ZUP-om) ima, načelno, *dvije vrste dejstava*: (1) Njime se uređuje sporni materijalnopравни odnos između određenih subjekata – dolazi do pomirenja njihovih dispozitivnih zahtjeva, pri čemu poravnanje ima snagu izvršnog rješenja donijetog u upravnom postupku; (2) Na osnovu zaključenog poravnanja upravni postupak se okončava, tako što se posebnim rješenjem obustavlja i to u cjelini ili djelimično;

Na osnovu svega izloženog, može se izvući zaključak o složenoj, mješovitoj pravnoj prirodi poravnanja. Ono je, jednovremeno, procesni ugovor – radnja postupka, ali i pravni posao, sa građanskopravnim dejstvima.

9.4. Okončanje postupka u slučaju ćutanja uprave

Posebnim zakonom, ćutanje uprave – neizdavanje rješenja u propisanom roku u postupku pokrenutom na zahtjev stranke, može da bude pravno kvalifikovano kao usvajanje zahtjeva stranke. Tada se, po mehanizmu predviđenom ZUP-om, postupak okončava bez izdavanja eksplicitnog rješenja. Ovo se po pravilu odnosi na jednostranačke upravne stavri.

Uslovi za tretiranje ćutanja uprave kao "**pozitivna odluka**" -usvajanje zahtjeva stranke su kumulativni: 1) da je postupak pokrenut zahtjevom stranke; 2) da organ ne donese rješenje u propisanom roku, ne produži rok ili ne donese rješenje u produženom roku; 3) da je tako nešto, uz oslonac u ZUP-u, propisano posebnim zakonom. Nepotpun, odnosno neuredan zahtjev (član 60 stav 3), neće se nikada smatrati usvojenim.

Radi pravne sigurnosti i ostvarivanja prava stečenog ćutanjem (u smislu stava 1), stranka ima pravo da traži potvrdu da je njen zahtjev usvojen - bilo od prvostepenog (koji je ćtao), bilo od drugostepenog organa. Pravnovaljana potvrda mora da sadrži sve elemente zahtjevanog upravnog akta. Potvrda nema pravno dejstvo - pravni učinak ima ex lege okolnost da je ćutanje trajalo zakonski predviđeno vrijeme - ali potvrda služi da u potpunosti verifikuje činjenicu ćutanja.

Međutim, ako organ (od kojeg je tražena) ne izda odnosnu potvrdu u roku od sedam dana od dana traženja, odnosno u istom roku ne izda rješenje kojim naknadno odluči o zahtjevu stranke - ona može neposredno da pokrene upravni spor radi dobijanja potvrde od Upravnog suda. Kada sud takvu potvrdu izda, ćutanje organa u smislu usvajanja zahtjeva stranke biva i pravosnažno, sudski učvršćeno, pravno zacementirano.

Ovim se uprava - u određenim materijama - zakonski dodatno posredno upućuje, podstrekava na obavezujuću aktivnost, umjesto nedopuštene pasivnosti. Takođe, u opisanoj situaciji pozitivne zakonske kvalifikacije ćutanja, podvlačimo, radi kompletiranja svoje dokumentacije u odnosnom predmetu, stranka ima pravo da traži potvrdu da je njen zahtjev usvojen. Organ, pak, ima mogućnost da u naknadnom roku od sedam dana umjesto izdavanja potvrde ipak eksplicitno odluči o zahtjevu stranke. Intencija punuđenog opredeljenja je da je bolje kako-tako eksplicitno rješenje organa, nego njegovo ćutanje. No, ako se organ i dalje drži pasivno, stranci ostaje na raspolaganju upravni spor protiv ovog i ovakvog ćutanja, a u cilju dobijanja odnosne potvrde. U tom i takvom sporu, odlučuje se o pravu stranke na dobijanje potvrde za koje stranka drži da joj je nezakonito uskraćeno ćutanjem organa.

Ponovimo: Potvrda, iako nije formalno upravni akt, ima sadržinski sve njegove elemente; ona i jeste dokaz o njegovoj sadržini, s obzirom da je upravni akt konstruisan kao prećutno odobravanje tj. priznavanje onoga što je stranka tražila (u njenu korist je). Otuda, i ta potvrda, ex lege, podliježe pravnom režimu obaveznog poništavanja (iz člana 139, premda bi se to moglo protegnuti i na poništavanje u smislu člana 140. stav 1). Razumije se, posredi je shodna, prilagođena (odgovarajuća) primjena tih odredaba.

XVII RJEŠENJE

1. Pojam i karakteristike rješenja

Pored formalne oznake – da ga donose organi i organizacije javne uprave, tj. javnopravni organi (v. tekst i objašnjenje uz član 1. ZUP-a), sadržinska zakonska obilježja upravnog akta u crnogorskom pravu su: (1) pravno-rešavajući karakter; (2) jednostranost povezana sa autoritativnošću; (3) pojedinačni karakter; (4) zasnovanost na zakonu; (6) uređivanje upravne stvari, upravnog odnosa.⁹

Upravni akt kao pravni akt rešavajućeg karaktera. Pravni akt, pa tako i onaj upravni – proizvodi pravna dejstva: stvara, mijenja, gasi ili utvrđuje neku pravnu situaciju. Upravnim aktom se na osnovu zakona, njegovom primjenom *rješava (odlučuje) o određenom pravu ili obavezi nekog lica, stranke (jedne ili više njih)*. Pri tome, on ima *neposredno rešavajući karakter*, proizvodeći direktne pravne posljedice na situaciju lica o kojem je riječ. *Rješavanje* je odlučivanje o nečijem pravu, obavezi ili pravnom interesu. Adresat norme ne stiče određeno pravo, niti preuzima obavezu (isto važi i za umanjeње prava) samim materijalnim propisom koji je dotično pravo, odnosno obavezu ustanovio – već redovno tek upravnim aktom koji mu to neposredno priznaje, određuje ili utvrđuje. Po ovoj osobini, upravni akt se razlikuje od upravne radnje koja spada u materijalne/faktičke akte, bez samostalnih pravnih učinaka. Naziv „rješenje“ ZUP standardno rezerviše za rešavajući upravni akt, ali da se isti termin upotrebljava i za neke druge pravne akte, recimo za one iz radnog prava, kao i u građanskim sudskim postupcima. S druge strane, rešavajući upravni akt može da bude označen i kao „zaključak“, „saglasnost“, „odobrenje“, „dozvola“, „naređenje“ i sl., ali samo u skladu sa posebnim zakonom u određenoj upravnoj materiji.

2) Upravni akt kao jednostran i autoritativan akt – Upravni akt je *autoritativan i jednostran*: donesen je primjenom upravne vlasti od strane nadležnog državnog organa (ili organizacije), odnosno od strane nedržavne organizacije u vršenju javnih ovlašćenja, kao i organa decentralizovane teritorijalne jedinice (lokalne samouprave) u obavljanju njoj prenetih državnih poslova. *Autoritativnost* upravnog akta je izraz neravnopravnosti u nastalom odnosu između donosioca i adresata akta (stranke). Na osnovu propisa, donosilac akta stiče jaču volju, posredstvom koje ostvaruje i štiti javni interes. Autoritativnost upravne pozicije je nesumnjiva još na početku pravnog procesa koji će rezultirati donošenjem upravnog akta: *upravni postupak se pokreće uvijek nekom službenom radnjom nadležnog organa*. Zatim, u cijelom njegovom toku, a naročito u sadržini izdatog akta: posrijedi je mogućnost određivanja, na osnovu pravnih propisa, izvjesnog ponašanja i protiv volje adresata akta. Na kraju, *kod izvršenja akta*, ako je u pitanju obaveza (prinudno izvršenje akta). Autoritativnost, iskazana kroz subordinaciju volja izdavaoca i adresata, odvaja upravni akt od kategorije *građanskopravnih poslova*, kojoj je, načelno, svojstvena koordinacija volja, nenametanje. Ovdje je riječ o potčinjenosti državnoj vlasti, tzv. opštoj i „spoljnoj“ potčinjenosti kojoj podliježu svi građani, na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa.

S druge strane, autoritativnost upravnog akta ne treba mešati sa njegovom *jednostranošću*. „Jednostranost“ znači da je neki akt djelo jedne volje (pojedince – ako je organ inokosan, a kolektivan – ako je organ kolegijalan), da potiče od jednog pravnog subjekta. Dvostrani (višestrani) jeste onaj pravni akt, odnosno pravni posao koji je plod sporazuma volja dva subjekta (ili više njih). Građanskopravni poslovi su dvostrani (ugovor), ili jednostrani (izdavanje hartija od vrednosti, javno obećanje nagrade). Javnopravni poslovi takođe mogu da budu jednostrani – upravni akt, ali i dvostrani – upravni ugovor.

3) Upravni akt je pojedinačan akt. – Upravni akt je *pojedinačan čin*, konkretan i obično individualan, a ne opšti, bezličan (apstraktan). Upravni akt je uvijek *pojedinačan akt*, usmjeren na određenog (ili odrediv krug lica) pojedinca, organizaciju ili drugog pravnog subjekta u konkretnom slučaju. U pitanju je glavna razdelnica upravnog akta od zakonskog i podzakonskog opštenormativnog akta (propisa). Ona povlači i ostale (izvedene) razlike u pravnim režimima ovih akata (postupku donošenja, formi akata, oblicima kontrole njihove ispravnosti itd.). Jasna je

⁹ V. opširnije Z. R. Tomić, *Opšte upravno pravo*, str. 193–198.

razlika između upravnog akta i *upravnog propisa*. Drugopomenuti je akt upravne vlasti, opštenormativnog karaktera, a podzakonskog ranga. Upravni propis sadrži apstraktno pravno pravilo,¹⁰ te ima regulativno-izvedeni (iz zakona) smisao. Sledstveno tome, *pravilnik, naredba i uputstvo* – kao opštenormativni akti (podzakonski propisi) organa javne uprave – ne pripadaju jezgri upravne djelatnosti, upravnog rada, ne predstavljaju upravne aktivnosti u zakonskom značenju. Podvrgnuti su sasvim drugačijem pravnom režimu. Tako, upravni propisi ne potpadaju pod sudsku kontrolu u upravnom sporu, već je u odnosu na njih osigurana ustavno-sudska zaštita.

4) Upravni akt je uvijek konkretan akt, Izdaje se za *konkretan slučaj*, povodom jednog životnog događaja, neposredno uređujući prava ili obaveze određenog, jednog ili više (ili pak odredivih) lica. *Individualnost* upravnog akta znači pravnu akciju prema potpuno poimence preciziranom subjektu, jednom ili više njih. Doduše, ima i upravnih akata koji regulišu konkretne situacije vezane za više lica koja nisu do kraja određena (ali nisu ni neodređena!). Ipak ti adresati se mogu naknadno tačno prepoznati – oni su određivi, polazeći od postavljenog mjerila u samom aktu. Tada je upravni akt *generalan*.

5) Upravni akt je zasnovan na zakonu. – Zasnovanost na zakonu znači da je upravni akt donijet u zakonito sprovedenom postupku (formalno-procesna zakonitost), primjenom mjerodavnog sadržinskog propisa na utvrđeno činjenično stanje (materijalna zakonitost). Znači, upravni akt je *zakonski određen i u procesnom (formalnom), i u sadržinskom (materijalnom) pogledu*. U procesnom smislu, izdaje ga ovlašćeni organ, prema pravilima odgovarajućeg zakonskog postupka, i u propisanoj formi. U sadržinskom (materijalnom) pogledu, upravni akt je uvijek zasnovan na mjerodavnom propisu čije norme primjenjuje u datom slučaju. Materijalno zakonsko određenje upravnog akta može da bude potpuno, što je u zakonodavstvima češća pojava. U pitanju je *potpuna pravna vezanost* donosioca akta, ne samo formalno-procesna, nego i materijalna, na podlozi utvrđenog činjeničnog stanja. Nasuprot, kod *djelimične zakonske vezanosti*, donosilac akta ima, na planu sadržine akta, u rukama *diskrecionu vlast*: na raspolaganju mu je (propisima pružena) *slobodna ocjena*. On, naime, bira – po zakonskom ovlašćenju i u zakonskim okvirima – optimalnu pravnu soluciju u pogledu primjene materijalnog propisa u pojedinačnoj situaciji (v. odredbu člana 4. i odgovarajuće objašnjenje)..)

6) Upravni akt uređuje upravnu stvar. – Novi crnogorski ZUP poznaje samo jednu vrstu upravnih akata - "rješenje". *Rješenje* je - najprije - naziv za upravni akt u kome je sadržana odluka o glavnoj (upravnoj) stvari kao predmetu upravnog postupka. Mada je pravilo da o upravnoj stvari rješava i odluku donosi jedan (nadležni) organ, u određenim slučajevima se propisuje da pri donošenju rješenja učestvuju dva ili više organa. Bez obzira na način pokretanja postupka, organ je dužan da donese i dostavi rješenje u propisanom roku. Ne učini li to, stranka protiv "čutanja uprave" ima pravo žalbe. Druga vrsta rješenja u upravnom postupku su procesnog karaktera. Pojedina od njih približavaju se svojom ulogom značaju koji ima odluka o glavnoj stvari. Takvo je, na primjer, rješenje - ranije zaključak! - o *obustavljanju postupka*), o odbijanju (preciznije je o "odbacivanju"!) žalbe), o odbijanju zahtjeva za ponavljanje postupka i sl. Ima i drugih procesnih rješenja, recimo o upravljanju postupkom ili o pojedinim procesnim radnjama (u ranijem tekstu ZUP-a je u tim slučajevima bilo predviđeno donošenje "zaključaka"): rješenje o prekidanju postupka rješenje o povraćaju u pređašnje stanje, rješenje o obezbeđenju dokaza rješenje o izvršenju, itd. Rješenje se, po pravilu, izdaje u pisanom obliku, a njegovi najvažniji sastavni dijelovi su "uvod", "dispozitiv", "obrazloženje" i "uputstvo o pravnom lijeku". Poseban značaj ima dispozitiv (izreka), kojim se odlučuje o cjelini predmeta postupka, kao i o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno rješenje.

2. Vrste rješenja

ZUP, u zavisnosti od kriterija, poznaje nekoliko vrsta rješenja i to : 1) Djelimično, dopunsko i privremeno 2) Usmeno i pisano , 3) Rješenje sa skraćenim obrazloženjem, 4) Rješenje kao zabilješka na spisu predmeta, 5) Zajednička rješenja 6) Izvršna i pravosnažna rješenja 7)

¹⁰ V. I. Krbek, *Sudska kontrola naredbe*, Zagreb, 1939, str. 11–12.

Rješenja o glavnoj stvari, procesnim pitanjima i troškovima postupka, 8) Rješenja o izvršenju 9) Rješenja o novčanoj kazni 10) Rješenje kao garantni akt itd.

2.1. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje

Pravilo je da se upravnim aktom/rješenjem (njegovim dispozitivom) odlučuje o predmetu postupka u cjelini .

.1.1 .Djelimično rješenje

Ovo rješenje predstavlja izuzetak od navedenog pravila da se rješenjem odlučuje o predmetu postupka u cjelini. Da bi se moglo donijeti djelimično rješenje, potrebno je: (1) da je u pitanju *deljiva upravna stvar* – da se rješavanje o njoj može podijeliti na nekoliko pitanja; (2) *da se o izvjesnim djelovima stvari može riješiti prije nego o drugim* (jer se, na primjer, u konkretnom slučaju u pogledu nekih tačaka teže i sporije utvrđuje činjenično stanje zbog potrebe rješavanja prethodnog pitanja); (3) *da je, prema ocjeni nadležnog organa, celishodno da se o djelovima upravne stvari koji su sazreli za rješavanje donese odluka* – djelimično rješenje – prije nego što bude odlučeno o ostatku stvari. Posle donošenja djelimičnog rješenja, postupak se nastavlja radi odlučivanja o preostalim pitanjima – drugim rješenjem. Djelimično rješenje, uz svoje naznačene osobenosti, ima sva obilježja samostalnog (zasebnog) rješenja donešenog u upravnom postupku: u pogledu organa koji ga donosi, formi i sastavnih djelova, pravnih dejstava, mogućnosti pobijanja, izvršenja. Za razliku od situacije iz prethodnog stava, ovdje se imaju u vidu slučajevi kada je jednim upravnim aktom/rješenjem *propušteno da se odluči* o svim pitanjima koja ulaze u predmet postupka, iako su bila zrela za rješavanje.

2.1.2. Dopunsko rješenje

Dopunsko je ono kojim se odlučuje o pitanjima koja nijesu bila obuhvaćena već donijetim rješenjem, a trebalo ih je njime riješiti. Dopunsko rješenje se donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke. Posle donošenja nepotpunog rješenja (u smislu odredbe ovog stava) stranka može dvojako postupati: (1) izjaviti žalbu na takvo rješenje (zbog njegove nepotpunosti) – u zakonskom roku; (2) predložiti donošenje dopunskog rješenja, pri čemu takav predlog nije ograničen rokom (Sudska praksa pod 2). Bude li predlog stranke za donošenje dopunskog rješenja odbijen, organ o tome donosi posebno rješenje (kao i svako, napadljivo žalbom). S obzirom na to da je predmet dopunskog rješenja upravna stvar, odnosno dio upravne stvari o kome nije ranije odlučeno, ono – kao i djelimično rješenje – ima prirodu samostalnog, zasebnog rješenja u upravnom postupku. Pravna sudbina dopunskog rješenja nezavisna je, prema tome, od sudbine ranije donetog nepotpunog rješenja u istoj upravnoj stvari. Kada organ odbije predlog stranke za donošenje dopunskog rješenja, on to čini posebnim procesnim rješenjem.

2.1.3. Privremeno rješenje

Privremeno rješenje je ono rješenje kojim se o upravnoj stvari odlučuje prije završetka - u toku postupka, na temelju činjenica koje su do tog momenta utvrđene. Privremeno rješenje biva ukinuto i zamjenjeno trajnim rješenjem, donešenim posle sprovedenog postupka. U izvjesnim situacijama, čekanje na potpuno utvrđivanje svih pravno značajnih činjenica i donošenje trajnog rješenja može da bude štetno po javni interes ili po interes stranke. Stoga se privremenim rješenjem brže reguliše konkretni slučaj, čime se postiže svojevrsno obezbjeđenje angažovanog interesa - do glavnog rješenja kojim će se o upravnoj stvari trajno odlučiti. Primjere donošenja privremenih rješenja nalazimo redovno kod onih upravnih stvari u kojima se često pokazuje kao neophodno, hitno utvrditi, još u toku postupka, određene akontacione iznose - penzije, prvog poreza i sl. Privremeno važi do donošenja trajnog (glavnog) rješenja, posle kojeg se vrše odgovarajući obračuni. Potrebu donošenja privremenih rješenja procjenjuje u svakom konkretnom slučaju organ koji vodi postupak. Da bi se i formalno razlikovalo od trajnog rješenja, privremeno rješenje se kao takvo mora jasno i nesumnjivo označiti. Privremeno rješenje se donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke. Kada je riječ o dvostranačkim ili višestranačkim upravnim stvarima, pri čemu jedna stranka predlaže izdavanje privremenog

rješenja - organ će procijeniti krajnji ishod postupka i, u skladu s tim, uvažiti ili odbiti predlog stranke. Kada odluči da izda privremeno rješenje, organ je ovlašten da traži od predlagača potrebno obezbjeđenje za slučaj da trajno rješenje ne bude u korist stranke koja je izdejstvovala privremeno rješenje, a izvršenjem privremenog rješenja nastane šteta za protivnu stranku. Bez obzira da li je trajnim (glavnim) rješenjem odlučeno u istom, ili drugačijem smislu nego privremenim rješenjem. Ako je privremeno rješenje već izvršeno, posle donošenja trajnog rješenja, vrši se - ako je potrebno - odgovarajuće korigovanje, odnosno usaglašavanje stvarnog stanja sa dispozitivom trajnog rješenja i privremenom riješenju priznaje svojstvo samostalnog, zasebnog rješenja. Time se stranci pruža pravna zaštita jednaka onoj koju uživa u odnosu na glavno rješenje.

Da ponovimo: Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje smatraju se *samostalnim rješenjima*, u pogledu pravne zaštite/pravnih lijekova, kao i izvršenja.

2.2. Pisano i usmeno rješenje

Rješenje se donosi u *pisanom obliku*. Odstupanje od pravila da se upravni akt donosi u pisanoj formi, predviđeno je ZUP-om kroz *usmeni upravni akt*. Izuzetno, usmena forma rješenja može da bude predviđena i posebnim propisima.

2.2.1. Pisano rješenje

Pisani upravni akt rješenje, sadrži sljedeće *djelove*: uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, tj. o pravnoj zaštiti, naziv organa sa brojem i datumom rješenja, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat organa. U slučajevima predviđenim zakonom ili drugim propisom, rješenje ne mora sadržati pojedine od tih djelova.

ZUP-a sadrži opšte pravilo o sastavnim djelovima upravnog akta. Odstupanja od tih pravila predviđa sam ZUP, a mogu ih normirati i posebni zakoni, kao i podzakonski propisi.

Značajan izuzetak u pogledu strukture pisanog upravnog akta predviđen je kod akta *koji se sastoji samo od dispozitiva u vidu zabilješke na spisu*. Takođe, i drugim zakonima i propisima zasnovanim na zakonu može da bude normirano da se rješenje ne mora sastojati iz svih nabrojanih dijelova.

Uvod rješenja. Uvod je dio pisanog rješenja, koji se sastavlja na početku teksta. *Struktura uvoda* je sljedeća: (1) označenje organa, donosioca rješenja; (2) propis o nadležnosti organa; (3) ime stranke, njenih zaslužnika, ako postoje; (4) o čemu je riječ, šta je u najkraćem predmet postupka.

Dispozitiv rješenja. U dispozitivu (izreci), najznačajnijem dijelu upravnog akta, sadržana je odluka o onome zbog čega je postupak pokrenut i vođen. Pravilo je da se dispozitivom odlučuje o cjelini predmeta postupka. Odstupanja su regulisana kroz djelimično i dopunsko rješenje.

U dispozitivu mora da bude odlučeno i o svim zahtjevima postavljenim u toku postupka, o kojima prije donošenja rješenja nije odlučeno posebnim riješenjima. Kao najbitniji dio rješenja, dispozitiv mora da bude koncizno sastavljen, jasan i precizan – tako da ne daje povoda različitim tumačenjima.

Sadržina dispozitiva predstavlja koherentnu cjelinu, ili je pak izložena u relativno odvojenim djelovima. *Dispozitiv se dijeli u više tačaka*, najčešće u dvije grupe slučajeva: (1) kada je upravna stvar dijeljiva – odluke o pojedinim djelovima, naročito ako o njima nije riješeno u istom smislu, iznose se u odvojenim tačkama; (2) kada je, pored odluke o predmetu postupka, potrebno riješiti i o postavljenim sporednim zahtjevima stranaka.

Sastavni dio dispozitiva su i pojedini *dodaci upravnom aktu*. Ti dodaci su pojedine klauzule upravnog akta koje utiču na njegova pravna dejstva. To su *uslov, rok i nalog (teret)*. Opšte je pravilo da nezakonitost dodatka ne utiče na pravnu valjanost upravnog akta kojem pripada. Ako se (iz bilo kog razloga) ukloni glavnina upravnog akta, redovno se pravno gasi i njegov dodatak. Znači, dodatak po pravilu ima *akcesornu prirodu*. Dodaci upravnog akta moraju da budu u skladu sa njegovim ciljem, sa svrhom akta. Uz to, dakako, oni ne mogu da budu u suprotnosti sa bilo kojom zakonskom normom.

1) *Rok* je određeni vremenski period, odnosno određeni budući momenat u vremenu (precizno kalendarski utvrđen, ili stavljen u zavisnosti od određenog neminovnog zbivanja) prije

čijeg protoka, odnosno nastupanja upravni akt ne može pravno da djeluje - *odložen rok*, ili baš od tog trenutka njegovi pravni učinci prestaju - *raskidan rok*. Za razliku od uslova, rok se odlikuje *sigurnošću događanja*, ali ne uvijek i potpunom tačnošću - u slučaju vezivanja za neko predstojeće dešavanje, čime se takav rok unekoliko približava uslovu (zbog neizvjesnosti tačnog datuma odgovarajućeg pravnog početka, odnosno pravnoga kraja).

2) Suština *uslova* je da opšta pravila o početku, odnosno završetku pravnog djelovanja akta bivaju izmijenjena, sânim aktom, vezivanjem tih momenata za nastupanje određene buduće neizvjesne okolnosti. Raspon uticaja volje stranke na ostvarenje uslova može da varira, ali nikada ne može da bude jedini, apsolutni parametar. Uslov može da bude *odložen* ili *raskidan*. Prvi odlaže redovni početak ili standardni prestanak djelovanja upravnog akta, do ispunjenja uslova. Nasuprot, pojavljivanje raskidnog uslova onemogućava početak, ili pak njegovo naknadno ostvarenje zaustavlja tok djelovanja upravnog akta (stavljajući akt van snage).

3) *Nalog* (teret, namet, *modus*) se sastoji u nalaganju stranci određene činidbe koja je sporedna, ali po pravilu ne i akcesorna naspram glavne obaveze iz upravnog akta. Nalog ima samostalnu egzistenciju i nije tako usko povezan sa čitavim aktom kao što je to kod uslova. *Samostalnost* naloga, u rangu pravne obaveze, ogleda se (i) u mogućnosti da se on postavi i posebnim, naknadnim upravnim aktom, umjesto kao dodatak prvobitnom aktu. *Teret stvara pravnu obavezu koja je podobna za prinudno izvršenje*. On sam po sebi redovno ne dira u pravno postojanje akta uz koji je postavljen. Ali, ima i tereta koji se nameću pod pretnjom stavljanja celog upravnog akta van snage, ne bude li ispunjena ta dodatna obaveza (bez obzira što je i sam teret pravno zreo za izvršenje prinudnim putem). Ipak, posrijedi je u osnovi ambijent istog životnog događaja. Tako, rješenje o prestanku rada neke ustanove, može da sadrži i obavezu (teret, nalog) o ispražnjenju odgovarajućih prostorija u ostavljenom roku.

Samostalnost naloga/tereta, u rangu pravne obaveze, ogleda se (i) u mogućnosti da se on postavi i posebnim, naknadnim upravnim aktom, umjesto kao dodatak prvobitnom aktu.

Sadržinu dispozitiva čini i podatak da žalba ne zadržava izvršenje, ako je takav slučaj posredi.

Odluka o troškovima postupka je neobavezni sastojak dispozitiva rješenja. Ako je bilo nekih troškova o kojima nije odlučeno u rješenju (a ne prije njegovog donošenja) – u dispozitivu mora da bude označeno da će se o njima naknadno donijeti dopunskim rješenjem.

Obrazloženje rješenja . *Elementi potpunog obrzloženja* su: (1) iznošenje, u kratkim crtama, zahtjeva stranke; (2) prikaz činjeničnog stanja koje je utvrđeno, uz navođenje opredjeljujućih razloga pri ocjenjivanju dokaza; (3) prezentiranje razloga odbijanja nekog od zahtjeva stranke.

Ako je riječ o rješenju donesenom po slobodnoj ocjeni, u obrazloženju se mora navesti - pored navedenih elemenata - i propis kojim je organ bio ovlašćen da bira optimalnu (prigodnu) soluciju u datom slučaju, kao i razloge kojima se rukovodio pri donošenju odnosnog rješenja. Protiv rješenja donešenog po slobodnoj ocjeni, načelno je moguće voditi upravni spor – ali u tom sporu sud može ispitivati samo zakonitost takvih rješenja, pravilnost njihovih vezanih djelova, uključujući tu i pitanje postojanja zakonskih pretpostavki za vršenje slobodne ocjene.

Kada žalba ne odlaže izvršenje rješenja, u njemu se mora tačno navesti propis koji tako nešto predviđa, a ako je organ sam odredio da žalba u konkretnom slučaju ne odlaže izvršenje - potanko se mora objasniti razlog tog i takvog izuzetka.

Pravni značaj povrede zavisi od okolnosti konkretnog slučaja; takvo se rješenje može pobijati kako žalbom, tako i tužbom. Prema članu 23. ZUS-a, sud može i bez dostavljanja tužbe na odgovor presudom poništiti osporeni upravni akt, ako nađe da on sadrži takve bitne nedostatke koji spriječavaju ocjenu njegove zakonitosti; valjan razlog biće, na primjer, nedostatak obrazloženja kao sastavnog dijela rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti, o pravnom sredstvu. *Upustvom se stranka obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom*. Kad se protiv rješenja može izjaviti žalba, u uputstvu se navodi kome se izjavljuje, u kom roku, u koliko primjeraka i s kolikom taksom predaje, kao i da se može izjaviti i u zapisnik. Kad se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor, u uputstvu se navodi kom se sudu tužba podnosi, u koliko primjeraka i u kom roku, a kad se može pokrenuti drugi postupak pred sudom, navodi se sud kome se može obratiti i u kom roku.

Kad je u rješenju dato pogrešno uputstvo, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputstvu stranaka koja postupi po pogrešnom uputstvu, ne može zbog toga imati štetnih posljedica.

Kad u rješenju nije dato nikakvo uputstvo ili je uputstvo nepotpuno, stranka može postupiti po važećim propisima, a može, u roku od 60 dana od dana dostavljanja rješenja, tražiti od organa koji je donio rješenje da ga dopuni.

Kad je protiv rješenja moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno upućena da protiv toga rješenja nema mjesta žalbi ili da se protiv njega može pokrenuti upravni spor, rok za žalbu teče od dana dostavljanja rješenja suda kojim je tužba odbačena kao nedopuštena, ako stranka nije prije toga podnijela žalbu nadležnom organu.

Kad protiv rješenja nije moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno upućena da se protiv tog rješenja može žaliti, pa je izjavila žalbu i zbog toga propustila rok za pokretanje upravnog spora, taj rok joj teče od dana dostavljanja rješenja kojim joj je žalba odbačena).

Potpis ovlašćenog službenog lica – lica koje donosi rješenje obavezni je sastojak svakog pisanog rješenja. Rješenja u elektronskom obliku potpisuju se odgovarajućim kvalifikovanim, naprednim potpisom (stav 9) .

Kod *tipskih upravnih akata* faksimil ili odštampano ime službenog lica zamjenjuje njegov svojeručni potpis .

Ako je rješenje donijelo i potpisalo neovlašćeno službeno lice nadležnog organa, stranka odnosni akt može uspješno pobijati odgovarajućim redovnim pravnim sredstvima; takva pravna povreda je valjan razlog i za ponavljanje upravnog postupka.

2.2.2. Usmeno rješenje

Članom 25. ZUP-a daje se pravna mogućnost nadležnom organu, odnosno ovlašćenom službenom licu nadležnog organa da rješenje donese usmeno. Situacija koja *ex lege* opravdava donošenje rješenja u usmenoj formi tiče se preduzimanja izuzetno hitnih mjera radi obezbjeđenja javnog mira i bezbjednosti ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu. To može da bude, na primjer, slučaj jačih elementarnih nepogoda širih razmjera.

Potrebu usmenog donošenja rješenja procjenjuje nadležni organ u svakom konkretnom slučaju.

I kad se rješenje objavi usmeno, mora se – na zahtjev stranke - izdati u pisanom obliku. Organ ispunjava ovu svoju dužnost u roku od 8 dana od dana kada stranka podnese zahtjev u tom smislu ; s druge strane, zahtjev se ne može podnijeti protekom dva mjeseca od donošenja rješenja u usmenom obliku . Pisano izrađeno rješenje mora potpuno da odgovara rješenju koje je usmeno objavljeno.

2.3. Zajedničko rješenje

Pravilo je da u jednoj upravnoj stvari rješava i rješenje donosi jedan (nadležni) organ. To su tzv. *prosta (jednostavna) rješenja*. Odredbe ZUP-a posvećene su tzv. *složenim (zbirnim) rješenjima*. U donošenju takvih rješenja - kada je to zakonom ili drugim propisom naređeno - učestvuju (sarađuju) na određeni način dva ili više organa; ipak, kao neposredni i formalni izdavalac upravnog akta, uvijek se pojavljuje jedan organ. *Oblici opisane saradnje*, organi su različiti: a) jedan organ donosi rješenja uz saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje drugog ; b) za donošenje jednog (istog) rješenja su nadležna dva ili više organa, u pitanjima iz svoje nadležnosti .

2.3.1. Rješenje uz predhodnu saglasnost drugog organa

U situaciji kada je propisano kao neophodno davanje *prethodne saglasnosti*, nadležni organ se prije donošenja rješenja obraća drugom organu – upoznaje ga sa odgovarajućim činjeničnim materijalom i sa svojim stavom o sadržini i smislu rješenja koje treba donijeti, dostavljajući mu nacrt rješenja. Organ od koga se traži saglasnost može je dati, ili odbiti; u svakom slučaju, dužan je da se izjasni u određenom roku , uz odgovarajuće obrazloženje. Ukoliko je saglasnost *data*, nadležni organ donosi rješenje, navodeći u njemu i akt o davanju saglasnosti.

2.3.2. Rješenje uz potvrdu ili odobrenje drugog organa

Kod davanja *potvrde ili odobrenja*, posredi je slabiji stepen učešća drugog organa u odnosu na saglasnost. Davanje potvrde ili odobrenja predstavlja završnu radnju u donošenju rješenja. U pitanju je situacija u kojoj su sve radnje oko donošenja akta već preduzete, i potrebna je samo riječ drugog organa da bi rješenje moglo proizvoditi pravna dejstva. Rješenje se formalno smatra donetim kada je drugi organ dao potvrdu, odnosno odobrenje .

Odbijanje potvrde ili odobrenja (kao i saglasnosti) mora da bude obrazloženo .

2.3.3. Rješenje uz mišljenje drugog organa

Pribavljeno mišljenje, za razliku od opisanih oblika učestvovanja, ne obavezuje organ koji rešava datu upravnu stvar; on je *dužan da ga dobavi, ali ne i da prihvati takvo mišljenje*. Mišljenje drugog organa pokazuje se kao neophodan i koristan elemenat koji nadležni organ ocenjuje u sklopu svih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja . Ne prihvatanje mišljenja ne utiče na zakonitost rješenja ali se mora obrazložiti.

2.3.4 Rokovi donošenja zajedničkih rješenja

Za davanje saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja propisan je poseban rok koji teče od dana obraćanja nadležnog organa drugom organu. Taj *rok iznosi 20 dana*, osim ako je posebnim propisom predviđen drugi rok . "Ćutanje" drugog organa u ostavljenom roku ima isti značaj kao i davanje saglasnosti, potvrde ili odobrenja. Ovdje je u pitanju neoboriva zakonska pretpostavka da "ćutanje" znači *pozitivan odgovor*; međutim, posebnim propisima može da bude drukčije određeno. Što se tiče *nedavanja mišljenja* u propisanom roku, akt se može donijeti i bez njega, osim ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

2.4. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje

2.4.1. Djelimično rješenje

Pravilo je da se upravnim aktom/rješenjem (njegovim dispozitivom) odlučuje o predmetu postupka u cjelini. Donošenje djelimičnog rješenja predstavlja izuzetak od tog pravila. Da bi se moglo donijeti djelimično rješenje potrebno je: (1) da je u pitanju *deljiva upravna stvar* – da se rješavanje o njoj može podijeliti na nekoliko pitanja; (2) *da se o izvjesnim djelovima stvari može riješiti prije nego o drugim* (jer se, na primjer, u konkretnom slučaju u pogledu nekih tačaka teže i sporije utvrđuje činjenično stanje zbog potrebe rješavanja prethodnog pitanja); (3) *da je, prema ocjeni nadležnog organa, celishodno da se o djelovima upravne stvari koji su sazreli za rješavanje donese odluka* – djelimično rješenje – prije nego što bude odlučeno o ostatku stvari.

Posle donošenja djelimičnog rješenja, postupak se nastavlja radi odlučivanja o preostalim pitanjima – drugim rješenjem. Djelimično rješenje, uz svoje naznačene osobenosti, ima sva obilježja samostalnog (zasebnog) rješenja donešenog u upravnom postupku: u pogledu organa koji ga donosi, formi i sastavnih djelova, pravnih dejstava, mogućnosti pobijanja izvršenja. Dopunsko rješenje se donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke.

2.4.2. Privremeno rješenje

Privremeno je ono rješenje kojim se o upravnoj stvari odlučuje prije završetka - u toku postupka, na temelju činjenica koje su do tog momenta utvrđene. Privremeno rješenje biva ukinuto i zamijenjeno trajnim rješenjem, donešenim posle sprovedenog postupka. U izvjesnim situacijama, čekanje na potpuno utvrđivanje svih pravno značajnih činjenica i donošenje trajnog rješenja može da bude štetno po javni interes ili po interes stranke. Stoga se privremenim rješenjem brže reguliše konkretni slučaj, čime se postiže svojevrsno obezbjeđenje angažovanog interesa - do glavnog rješenja kojim će se o upravnoj stvari trajno odlučiti.

Primjere donošenja privremenih rješenja nalazimo redovno kod onih upravnih stvari u kojima se često pokazuje kao neophodno, hitno utvrditi, još u toku postupka, određene akontacione iznose - penzije, prvog poreza i sl. Privremeno rješenje važi do donošenja trajnog

(glavnog) rješenja, posle kojeg se vrše odgovarajući obračuni. I privremenom rješenju priznaje svojstvo samostalnog, zasebnog rješenja.

2.4.3. Dopunsko rješenje

Kad nije riješio sva pitanja koja su predmet upravnog postupka, javnopravni organ može na predlog stranke ili po službenoj dužnosti donijeti rješenje o pitanjima koja nijesu riješena (dopunsko rješenje).

O odbijanju predloga stranke za izdavanje dopunskog rješenja donosi se rješenje.

2.5. Garantni akt

Garantni akt daje ozbiljnost rada javne uprave i stabilnija pozicija stranaka, odnosno mogućnost njihovog dugoročnijeg planiranja pravnih transakcija, uvećana je novouvedenim garantnim upravnim aktom, kada je to propisano posebnim zakonom. Njime organ može uslovno da prizna, da garantuje stranci neko buduće pravo

Pravna mogućnost donošenja garantnog akta počiva na *četiri zakonske pretpostavke*: 1) da je mogućnost donošenja garantnog akta predviđena posebnim zakonom u određenoj oblasti; 2) da stranka zahtijeva donošenje garantnog akta - kako bi unaprijed obezbjedila svoju pravnu poziciju u određenom budućem konkretnom slučaju; 3) da donošenje akta o kojem je riječ nije protivno javnom interesu, niti interesu trećih lica, posebno u dvostranačkim/višestranačkim upravnim stvarima; 4) da je sačinjen u pisanom obliku..

Dejstvo garantnog akta je dvojako: 1) on obavezuje organ u smislu priznavanja određenog prava u trenutku i pod uslovima koji su u njemu određeni; 2) daje ovlašćenja stranci da traži da joj se - pod bitno nepromijenjenom činjeničnom podlogom i po predviđenom pravnom osnovu koji nije prestao da važi ili se nije suštinski izmijenio, prizna pravo koje je garantnim aktom bilo službeno, zvanično obećano. To priznavanje ranije garantovanog prava vrši se novim upravnim aktom, rješenjem.

2.6. Rješenje sa skraćenim obrazloženjem

Za razliku od zakonske sadržine potpunog obrazloženja rješenja. ZUP takođe normira skraćeno, tj. uprošćeno obrazloženje kao mogućnost ako su ispunjeni zakonski uslovi, a ne kao obavezu.

Skraćeno rješenje se donosi :

1) U slučajevima kada je posebnim zakonom (recimo, u određenim vojnim upravnim stvarima, pojedinim policijskim ili carinskim itd.), u cilju zaštite javnog interesa predviđeno da rješenje ima skraćeno obrazloženje.

2) U *jednostavnim upravnim stvarima gdje se podrazumjevaju* dvije grupe upravnih predmeta: (a) oni u kojima učestvuje samo jedna stranka, a njen zahtjev se uvažava; (b) dvostranačke (višestranačke) stvari u kojima stranke ne prigovaraju postavljenom zahtjevu, kome je udovoljeno. U svakom slučaju, takva odluka ne smije ići na štetu ma koga, a naročito ne na štetu javnog interesa.

U opisanim situacijama dopušteno je sasvim uprošćeno obrazloženje u kojem je dovoljno: (a) označiti šta stranka traži, (b) utvrditi činjenično stanje (c) propis na osnovu kojeg se izdaje pozitivno rješenje.

2.7. Rješenje u formi zabilješke na spisu

U članu 24. predviđa se značajno odstupanje od pravila o obliku i sastavnim djelovima rješenja (član 22).

Za donošenje *rješenja u obliku zabilješke na spisu predmeta*, ZUP postavlja nekoliko uslova.

(1) Najprije se traži da je posrijedi *stvar manjeg značaja*. Stvari manjeg značaja su one u kojima je angažovan pretežno privatni interes, koje se po pravilu rješavaju lako i brzo i uz malo troškova, a relativno često se pojavljuju u pravnom životu. Ipak, da li je neka stvar manjeg značaja, procjenjuje u konkretnom slučaju organ koji vodi postupak.

(2) Potrebno je, dalje, da je postupak pokrenut na *zahtjev stranke* i da, na osnovu zakona sleduje *pozitivno rešenje*.

(3) Razlozi za donošenje rešenja u vidu zabilješke na spisu moraju biti *nesumnjivi* (očigledni).

(4) Donošenjem takvog oblika rešenja *ne smije se dirati u javni interes, niti u pravo ili interes protiv te stranke ili trećeg lica*.

(5) Najzad, potrebno je da u pogledu predmetnih stvari *ne postoji propis koji nalaže redovnu formu i strukturu rešenja, ili koji zabranjuje donošenje rešenja u vidu zabilješke na spisu*.

Rješenje u vidu zabilješke na spisu donosi se, na primjer, kod upisivanja semestara na fakultetima i višim školama, kod prelaska iz statusa redovnog u status vanrednog studenta, i drugo.

Uobičajeno je da se rješenje u vidu zabilješke na spisu usmeno saopštava stranci; izdaje se u pisanoj formi jedino na njeno traženje. Uobičajeno je da se kod pisane forme odnosno rješenje sastavlja bez obrazloženja, i to redovno na propisanom formularu, obrascu.

2.8.Pravosnažno i izvršno rešenje

2.8.1.Pravosnažno rešenje

Pravosnažno rešenje je rešenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, odnosno drugom sudskom postupku.

U ranijem tekstu ZUP-a bilo je predviđeno i *načelo pravosnažnosti, tj. načelo zaštite stečenih prava*. Sada je ono izostalo, pri čemu iz ZUP-a nije eliminisan ni termin, ni samo svojstvo pravosnažnosti odlučivanja - pa ni njegovo određenje . ZUP naime kaže: "Pravosnažno rešenje je rešenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, odnosno drugom sudskom postupku" (član 99. stav 2. ZUP-a).

Suština pravosnažnosti kao upravno-procesnog instituta je u priznavanju upravnom aktu (rješenju) određenog svojstva – nakon proteka izvjesnog vremena. To svojstvo se sastoji u relativnoj nepromenljivosti akta, definitivnosti pravnog odnosa koji je stvorio. Kada upravni akt postane pravosnažan, o toj upravnoj stvari se među istim subjektima, po pravilu, ne može ponovo voditi postupak (a to znači – ni rješavati). Time se žele postići uglavnom dva cilja: (1) obezbjeđenje pravne sigurnosti i stabilnosti stvorenih odnosa, čime se otklanja neizvjesnost u procesu ostvarivanja zakona; (2) zaštita prava i pravnih interesa stranaka, kao i zaštita javnog interesa.

Pravosnažnim se standardno naziva ono rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba, niti pokrenuti (tužbom) upravni spor, odnosno bilo, koji drugi sudski postupak. Ovakva pravosnažnost upravnog akta se najčešće označava "formalnom pravosnažnošću". Formalna pravosnažnost ukazuje na vezanost stranke takvim rešenjem – ona ga više ne može napadati redovnim pravnim sredstvima (upravnom žalbom i upravno-sudskom tužbom).

Osim formalne imamo i materijalnu pravosnažnost. Kod pravosnažnosti, kvalifikativ "materijalna" se najčešće shvata kao indikacija vezanosti donosioca sopstvenim aktom, u smislu neopozivosti akta. To znači da - u prisustvu odrednice pravosnažnosti označenih akata - ni donosilac, a ni drugi organi ne bi smjeli (svojim aktima) da utiču na pravnu situaciju stvorenu odnosnim aktom.

U crnogorskom pravu, takve su situacije određene samim ZUP-om, kao i pojedinim odredbama posebnih zakona. Prema ZUP-u, mogućnosti intervencije i u odnosu na pravosnažna rešenja – od strane donosioca akata ili od strane drugostepenog, odnosno nadzornog organa – nisu ni malobrojne (premda uže nego do sada!), a ni beznačajne. U pitanju su dva vanredna, vanžalbena pravna sredstva: "Ponavljanje postupka" i "Poništavanje i ukidanje rešenja" .

Materijalna pravosnažnost ne pokriva tzv. negativna rešenja (kojima je odbijen zahtjev stranke, odnosno nije učinjena nikakva promjena u postojećim pravnim odnosima), budući da se na osnovu njih ne zadobijaju ni prava, ni obaveze .

2.8.2. Izvršno rješenje

Rješenje je izvršno kada ne postoji mogućnost korišćenja redovnih pravnih sredstava protiv njega, kao i kada je dozvoljeno redovno pravno sredstvo ali žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Izvršna rješenja su po pravilu prvostepena ali i drugostepeno kada je drugostepeni organ po žalbi na rješenje ili žalbi zbog ćutanja uprave riješio u meritumu.

2.9. Rješenje o izvršenju

Rješenje o izvršenju je akt kojim se izvršava izvršno rješenje donijeto u upravnom postupku kojim se se konstatuje da je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuje vrijeme, mjesto i način izvršenja. Ovo rješenje donosi se u izvršnom postupku po službenoj dužnosti ili predlogu stranke. Pri donošenju rješenja službeno lice posebno mora voditi računa o principu srazmjernosti i ograničenjima u pogledu vremena izvršenja. Rješenjem o izvršenju može se odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili odrediti da se obaveza izvrši odmah. Protiv rješenja o izvršenju dopuštena je žalba nadležnom drugostepenom organu i ona ne odlaže izvršenje rješenja.

2.10. Rješenje o novčanoj kazni

ZUP takođe, u postupku izvršenja, uređuje i rješenje o novčanoj kazni ako izvršenik u toku roka preduzme neku radnju protivno svojoj obavezi ili ako u tom roku ne izvrši svoju obavezu. Rješenje o kazni donosi službeno lice, a izvršava ga organ nadležan za poslove javnih prihoda.

2.11. Rješenje o obezbeđenju

ZUP uređuje i Rješenje kojim se odlučuje o izvršenju radi obezbeđenja. Privremeno rješenje o obezbeđenju donosi se u slučajevima kada prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje će se donijeti na osnovu činjenica poznatih u momentu njegovog donošenja (privremeno rješenje). Takvo rješenje označava se kao privremeno i ukida se rješenjem kojim se rješava o glavnoj upravnoj stvari. Privremeno rješenje smatra se samostalnim rješenjima u pogledu pravne zaštite i izvršenja.

3. Ispravka očiglednih grešaka u rješenju

Pri sastavljanju ili prepisivanju rješenja može da dođe do grešaka u samom pisanju, odnosno prekucavanju teksta. Posrijedi su tzv. *tehničke greške* - "očigledne netačnosti".

Ovakve greške nijesu vezane za samu izjavu volje donosioca akta, već za izražavanje, odnosno prenošenje te volje odgovarajućim simbilima (slovima, brojevima i sl.); nije, dakle, riječ o povredama pravnih normi - o pravnim greškama kod upravnih akata. Zbog toga, tehnička greška ne može da bude razlog za poništaj rješenja u žalbenom ili u upravno-sudskom postupku.

Greške se ispravljaju se posebnim rješenjem o ispravci (ranije je to bio zaključak o ispravci). Učinjene greške tehničke prirode ispravlja donosilac rješenja - prvostepeni ili drugostepeni organ - svaki u svome aktu. Ispravljanje tehničke greške nije ograničeno rokom. Ispravka greške dijeluje *ex tunc*, dijeleći pravnu sudbinu akta koji se ispravlja, od trenutka otpočinjanja njegovih dejstava.

Prijedlog za ispravljanje uočene tehničke greške koji dolazi od stranke može rješenjem da bude odbijen ili uvažen. Protiv svakog rješenja donešenog u vezi sa ispravljanjem rješenja dopuštena je *posebna žalba*.

Ukazivanje na nezakonitost rješenja o odbijanju predloga za ispravljanje rješenja ili, pak, na nezakonitost rješenja kojim se vrši ispravka tehničke greške u rješenju - ne može da bude razlog za žalbu protiv rješenja o glavnoj stvari.).

4. Oblik i sastavni djelovi pisanog rješenja

Upravni akt - Rješenje se donosi u *pisanom obliku*. Odstupanje od pravila da upravni akt donosi u pisanoj formi, predviđeno je za *usmeni upravni akt*. Izuzetno, usmena forma rješenja može da bude predviđena i posebnim propisima.

4.1. Sadržaj pisanog rješenja

Pisani upravni akt rješenje sadrži sljedeće *dijelove*: uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu tj. o pravnoj zaštiti, naziv organa sa brojem i datumom rješenja, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat organa. U slučajevima predviđenim zakonom ili drugim propisom, rješenje ne mora sadržati pojedine od tih djelova.

Kako i sam njegov naziv ukazuje, "uvod" je dio pisanog rješenja koji se sastavlja na početku teksta. *Struktura uvoda* je sledeća: (1) označenje organa, donosioca rješenja; (2) propis o nadležnosti organa; (3) ime stranke, njenih zastupnika, ako postoje; (4) o čemu je riječ, šta je u najkraćem predmet postupka.

U dispozitivu (izreci), najznačajnijem dijelu upravnog akta, sadržana je odluka o onome zbog čega je postupak pokrenut i vođen. Pravilo je da se dispozitivom odlučuje o cjelini predmeta postupka. Odstupanja su se odnosila – djelimično rješenje i dopunsko rješenje.

U dispozitivu mora da bude odlučeno i o svim zahtjevima postavljenim u toku postupka, o kojima prije donošenja rješenja nije odlučeno posebnim rješenjima. Kao najbitniji dio rješenja, dispozitiv mora da bude koncizno sastavljen, jasan i precizan – tako da ne daje povoda različitim tumačenjima.

Sadržina dispozitiva predstavlja koherentnu cjelinu, ili je pak izložena u relativno odvojenim djelovima. *Dispozitiv se dijeli u više tačaka*. Sastavni dio dispozitiva su i pojedini *dodaci upravnom aktu*. Ti dodaci su pojedine klauzule upravnog akta koje utiču na njegova pravna dejstva. To su *uslov, rok i nalog (teret)*. Dodatak po pravilu ima *akcesornu prirodu*. Dodaci upravnog akta moraju da budu u skladu sa njegovim ciljem, sa svrhom akta. Uz to, dakako, oni ne mogu da budu u suprotnosti sa bilo kojom zakonskom normom.

1) *Rok* je određen vremenski period, odnosno određen buduću momenat u vremenu (precizno kalendarski utvrđen, ili stavljen u zavisnosti od određenog neminovnog zbivanja) prije čijeg protoka, odnosno nastupanja upravni akt ne može pravno da djeluje - *odložan rok*, ili baš od tog trenutka njegovi pravni učinci prestaju - *raskidan rok*.

2) Suština *uslova* je da opšta pravila o početku, odnosno završetku pravnog djelovanja akta bivaju izmijenjena, sânim aktom, vezivanjem tih momenata za nastupanje određene buduće neizvjesne okolnosti. Raspon uticaja volje stranke na ostvarenje uslova može da varira, ali nikada ne može da bude jedini, apsolutni parametar. Uslov može da bude *odložan* ili *raskidan*. Prvi odlaže redovni početak ili standardni prestanak djelovanja upravnog akta, do ispunjenja uslova. Nasuprot, raskidni uslov onemogućava početak, ili pak njegovo naknadno ostvarenje zaustavlja tok djelovanja upravnog akta (stavljajući akt van snage).

3) *Nalog* (teret, namet, *modus*) se sastoji u nalažanju stranci određene činidbe koja je sporedna, ali po pravilu ne i akcesorna naspram glavne obaveze iz upravnog akta. Nalog ima samostalnu egzistenciju i nije tako usko povezan sa čitavim aktom kao što je to kod uslova. *Samostalnost* naloga, u rangu pravne obaveze, ogleda se (i) u mogućnosti da se on postavi i posebnim, naknadnim upravnim aktom, umjesto kao dodatak prvobitnom aktu. *Teret stvara pravnu obavezu koja je podobna za prinudno izvršenje*. On sam po sebi redovno ne dira u pravno postojanje akta uz koji je postavljen. Ali, ima i tereta koji se nameću pod pretnjom stavljanja celog upravnog akta van snage, ne bude li ispunjena ta dodatna obaveza (bez obzira što je i sam teret pravno zreo za izvršenje prinudnim putem). Ipak, posredi je u osnovi ambijent istog životnog događaja. Tako, rješenje o prestanku rada neke ustanove, može da sadrži i obavezu (teret, nalog) o ispražnjenju odgovarajućih prostorija u ostavljenom roku.

Samostalnost naloga/tereta, u rangu pravne obaveze, ogleda se (i) u mogućnosti da se on postavi i posebnim, naknadnim upravnim aktom, umjesto kao dodatak prvobitnom aktu.

Sadržinu dispozitiva čini i podatak da žalba ne zadržava izvršenje, ako je takav slučaj posredi.

Odluka o troškovima postupka je neobavezni sastojak dispozitiva rješenja .Ako je bilo nekih troškova o kojima nije odlučeno u ršenju (a ne pri njegovog donošenja) – u dispozitivu mora da bude označeno da će se o njima naknadno doneti dopunskim rješenjem.

Elementi potpunog obrazloženja, su: (1) iznošenje, u kratkim crtama, zahtjeva stranke; (2) prikaz činjeničnog stanja koje je utvrđeno, uz navođenje opredjeljujućih razloga pri ocenjivanju dokaza; (3) prezentiranje razloga odbijanja nekog od zahtjeva stranke.

Ako je riječ o rješenju donešnom po slobodnoj ocjeni, u obrazloženju se mora navesti - pored navedenih elemensta - i propis kojim je organ bio ovlašćen da bira optimalnu (prigodnu) soluciju u datom slučaju, kao i razloge kojima se rukovodio pri donošenju odnosnog rješenja.

Kada žalba ne odlaže izvršenje rješenja, u njemu se mora tačno navesti propis koji tako nešto predviđa, a ako je organ sam odredio da žalba u konkretnom slučaju ne odlaže izvrše nje - potanko se mora objasniti razlog tog i takvog izuzetka.

Uputstvom o pravnoj zaštiti, o pravnom sredstvu, stranka se obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom. Kad se protiv rješenja može izjaviti žalba, u uputstvu se navodi kome se izjavljuje, u kom roku, u koliko primjeraka i s kolikom taksom predaje, kao i da se može izjaviti i u zapisnik. Kad se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor, u uputstvu se navodi kome se sudu tužba podnosi, u koliko primjeraka i u kom roku, a kad se može pokrenuti drugi postupak pred sudom, navodi se sud kome se može obratiti i u kom roku.

Kad je u rješenju dato pogrešno uputstvo, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputstvu. Stranka koja postupi po pogrešnom uputstvu, ne može zbog toga imati štetnih posledica.

Kad u rješenju nije dato nikakvo uputstvo ili je uputstvo nepotpuno, stranka može postupiti po važećim propisima, a može, u roku od 60 dana od dana dostavljanja rješenja, tražiti od organa koji je doneo rješenje da ga dopuni.

Kad je protiv rješenja moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno upućena da protiv toga rješenja nema mjesta žalbi ili da se protiv njega može pokrenuti upravni spor, rok za žalbu teče od dana dostavljanja rješenja suda kojim je tužba odbačena kao nedopuštena, ako stranka nije prije toga podnela žalbu nadležnom organu.

Kad protiv rješenja nije moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno upućena da se protiv tog rješenja može žaliti, pa je izjavila žalbu i zbog toga propustila rok za pokretanje upravnog spora, taj rok joj teče od dana dostavljanja rješenja kojim joj je žalba odbačena.

Potpis ovlašćenog službenog lica koje donosi rješenje obavezni je sastojak svakog pisanog rješenja. Rješenja u elektronskom obliku potpisuju se odgovarajućim kvalifikovanim, naprednim potpisom.

Kod *tipskih upravnih akata* faksimil ili odštampano ime službenog lica zamjenjuje njegov svojeručni potpis . Ako je rješenje donijelo i potpisalo neovlašćeno službeno lice nadležnog organa, stranka odnosni akt može uspješno pobijati odgovarajućim redovnim pravnim sredstvima; takva pravna povreda je valjan razlog i za ponavljanje upravnog postupka .

XVIII PRAVNI LIJEKOVI

1.Pravo stranke na pravni lijek

Pravni lijekovi u upravnom psotupku temelje se na Ustavu Crne Gore kojim je propisano da "svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu" (član 20). *Pravo stranke na pravni lijek* je i načelo upravnog postupka . Ono može da ima dvojaki predmet:

- 1) preduzetu upravnu aktivnost;
- 2) čutanje uprave (nepreduzimanje upravne aktivnosti).

Ima dvije vrste pravnih lijekova: upravni i sudski. **Pravo na pravni lijek ima** stranka koja smatra da su joj upravnom aktivnošću u upravnoj stvari javnopravnog organa povrijeđena prava i/ili pravni interesi. *Upravni pravni lijekovi*, predviđeni ZUP-om su: žalba, prigovor i ponavljanje postupka.

Žalba se izjavljuje na prvostepeno rješenje, odnosno prvostepeno ćutanje, a prigovor – na drugu upravnu aktivnost javnopravnog organa ili pružaoca usluga .

Sudski pravni lijek je tužba kojom se traži sudska zaštita u upravnom sporu, pred Upravnim sudom (regulativa ZUS-a). Mehanizam sudske zaštite u upravnom sporu ne može se pravovaljano pokrenuti *ako prethodno nije iscrpljena žalba, odnosno prigovor kao redovna upravno-pravna sredstva*. Dakle, postoji sukcesivnost i obavezni red korišćenja raspoloživih pravnih puteva zaštite ako zakonom nije drugačije određeno.

2. Žalba

Žalba kao redovno pravno sredstvo, u formalnom smislu, je podnesak kojim se pobija pravna situacija nastala : 1) činjenjem organa, tj. donošenjem upravnog akta (rješenja, dozvole, certifikata itd. kojim je organ odlučio o nekom pravu, obavezi, pravnom interesu ili nekom procesnom pitanju ili 2) nečinjenjem organa tj. nedonošenjem prvostepenog akta koji je bio dužan donijeti u smislu odredbi o institutu **ćutanja uprave**.

Žalba predstavlja **redovno pravno sredstvo** u upravnom postupku. Redovno pravno sredstvo je ono koje se može uvijek koristiti, sem u slučaju kada je njegova upotreba izričito zakonom isključena. Drugostepeni upravni postupak je postupak po žalbi. Postupak po žalbi (žalbeni postupak), iako relativno česta, nije obavezna faza svakog upravnog postupka. Neophodan uslov (*conditio sine qua non*) za pokretanje žalbenog postupka je izjavljena žalba. Postupkom po žalbi ostvaruje se tzv. instancijska kontrola zakonitosti ili cjelishodnosti donijetog rješenja od strane hijerarhijski više upravne instance. Prema tome, žalbom kao redovnim pravnim sredstvom u upravnom postupku, stranka pokreće postupak instancijske kontrole zakonitosti, odnosno cjelishodnosti rješenja koje je donio organ niže instance (prvostepeni organ) kod organa više instance (drugostepeni organ).

U upravnom postupku prihvaćen je *princip dvostepenosti (devolutivnost žalbe)*, što znači da se protiv rješenja donijetog po žalbi (drugostepenog rješenja) ne može izjaviti žalba. To istovremeno znači da je svako rješenje donijeto po žalbi izvršno, jer se protiv njega ne može izjaviti nova žalba (iako se, po pravilu može podnijeti tužba za poništaj rješenja u upravnom sporu).

Uopšteno govoreći, redovno je ono pravno sredstvo koje se može uvijek koristiti, izuzev u slučajevima kada je njegova upotreba izričito zakonom isključena (nedopuštenost).

2.1. Pravo na žalbu

Pravo na žalbu u upravnom postupku ima stranka, odnosno ovlašćeni državni organ, pobijajući pravilnost prvostepenog rješenja. Žalbom se inicira drugostepeni postupak i drugostepena odluka o upravnoj stvari. Rješenje doneseno povodom žalbe je rezultat sprovedene kontrole zakonitosti ili/i cjelishodnosti prvostepenog rješenja. Tako se žalba pokazuje kao upravno-kontrolno sredstvo za otklanjanje eventualnih pravnih grešaka u napadnutom upravnom aktu. Završetkom drugostepenog (žalbenog) postupka, rješenje postaje *izvršno* pa se u upravnom postupku ne može više napadati žalbom. *Nakraće rečeno, žalba se pokazuje kao zahtjev za ponovnim redovnim razmatranjem iste stvari, u svrhu donošenja konačne zakonite (i cjelishodne) upravne odluke* (bez obzira da li je u prvom stepenu uopšte bilo meritorno odlučeno ili ne).

Pravna priroda žalbe dvojaka: (1) Žalba u smislu upravno-kontrolnog sredstva, u rangu ostvarivanja procesnog prava na rješavanje, žalba u rangu zahtjeva za pokretanje redovne upravne kontrole prvostepenog rješenja; tu se može govoriti o *procesno-pravnoj strani žalbe*, o izjavljenoj volji za rješavanjem u upravnom postupku u dva stepena: (2) Žalba kao zahtjev za ponovnim rješavanjem iste upravne stvari i njenim drugačijim uređivanjem u meritornom, materijalno-pravnom smislu; ovdje je riječ o *materijalno-pravnoj strani žalbe*.

ZUP uspostavlja pravila i izuzetke u ostvarivanju prava na žalbu.

Pravilo je da protiv:

1) Rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu;

2) Prvostepenog rješenja ministarstva ne može se izjaviti žalba;

3) Rješenja Vlade ne može se izjaviti žalba.

Izuzeci su da:

1) Protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku posebni zakon može isključiti žalbu;

2) Protiv prvostepenog rješenja ministarstva može se izjaviti žalba kad je to zakonom propisano, kao i u slučaju kad se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor.

S druge strane, međutim, *tako nešto je protivno članu 6. Evropske Konvencije koji predviđa bez izuzetka dostupnost sudske zaštite, bilo u upravnom sporu bilo u nekom drugom sudskom postupku*. Isto pravilo sadrži i Ustav Crne Gore: "Konačni pojedinačni pravni akti uživaju sudsku zaštitu" (član 148. stav 2).

Crnogorski zakonodavac se, pak, rukovodio principom da vladavina prava i potreba obezbjeđenja prava i interesa stranka u upravnom stvarima, podrazumijevaju da protiv prvostepenih upravnih akata ne smiju da budu kumulativno isključeni i žalba, redovni pravni lijek u upravnom postupku, i tužba, odnosno upravni spor, redovna sudska kontrola zakonitosti upravnih akata (u upravno-sudskom postupku).

Za rješavanje u pojedinim stvarima u određenim slučajevima može da bude nadležna i Vlada (npr. oblast službeničkog sistema kod postavljenja ili imenovanja visoko rukovodnog kadra, starješine samostalnih organa uprave, državne sekretare). Određivanje ovakve nadležnosti za rješavanje u upravnom postupku svakako je izuzetak, a ne pravilo. Tako npr. po posebno predviđenoj žalbi protiv rješenja ministarstva može da odlučuje Vlada ili njena komisija (npr. Komisija za žalbe u oblasti službeničkog sistema).

Imajući u vidu ustavni položaj Vlade ZUP-om je izričito propisano da je na njihova prvostepena rješenja, upravna žalba, bez izuzetka – isključena. To istovremeno znači da su takva prvostepena rješenja izvršna u upravnom postupku i da postoji direktna mogućnost da se ona napadaju tužbom u upravnom sporu.

2.2. Predmet žalbenog postupka

U postupku po žalbi ispituje se zakonitost rješenja koje se pobija. Kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u postupku po žalbi ocjenjuje se i cjelishodnost (uključujući i srazmjernost) rješenja.

Žalbom se pobija prvostepeno rješenje tako što se ukazuje na njegovu nezakonitost. *Nezakonitost* je najširi, klasični oblik pravne mane upravnog akta. Sastoji se u nesaglasnosti upravnog akta odgovarajućim kogentnim pravnim propisima, tj. u kršenju slova ili duha mjerodavne pravne norme. Nezakonitost pogađa i pravno vezane upravne akte i upravne akte donijete po tzv. diskrecionoj (slobodnoj) ocjeni.

Nezakonitost može da bude dvojaka:

1 - Prema vrsti nezakonitosti: da li je posrijedi povreda *formalno-pravnih pravila* o određivanju nadležnog subjekta za rješavanje, postupka koji prethodi odluci, uključujući tu i samo utvrđivanje činjenica, kao i o obliku izdatog akta - ili je riječ o kršenju *materijalno-pravnih normi* na osnovu kojih se stvar meritorno rješava. Prva podgrupa pravnih mana može se zajednički označiti kao *formalno-procesna nezakonitost*, a druga, kao *materijalna nezakonitost*;

2 - Prema težini nezakonitosti: apsolutna ili relativna *rušljivost*. Razlozi apsolutne rušljivosti bi u stvari bile ranije bitne povrede pravila postupka (npr. *Zainteresovano lice nije bilo pozvano u postupak*; *Stranci nije bila data mogućnost da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka*; *Stranka nije bila pozvana na uviđaj*; *Stranka je bila pozvana na usmenu raspravu ali nije bila upozorena na posljedice izostanka*; *Stranci je prvostepeni organ dao tri dana za kompleksnu dopunu zahtjeva*; *Povreda pravila o stvarnoj nadležnosti*; *Povreda pravila o mjesnoj nadležnosti*; *Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje* itd.).

1 - Vrsta nezakonitosti:

Formalno-procesne nezakonitosti. Ona može biti čisto formalno-procesna nezakonitost i formalno-procesnu nezakonitost u pogledu utvrđivanja činjenica. Kod tzv. *čiste formalno-procesne nezakonitosti*, narušava se propisima predviđena formalna strana akta: 1) nenadležnost (stvarna, mjesna ili funkcionalna, pri čemu se ova treća tiče donošenja upravnog akta od strane neovlašćenog službenog lica inače nadležnog organa); 2) sam postupak donošenja akta; 3)

njegovo završno obličje. A *činjenično-procesna nezakonitost* nastaje tokom pribavljanja (i ocjene) relevantne činjenične građe u postupku: 1) nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, 2) netačno utvrđeno činjenično stanje ili 3) izvođenje pogrešnog zaključka iz inače pravilno utvrđenog činjeničnog stanja.

Materijalna nezakonitost se prostire u predjelu samog meritornog odlučivanja o datoj pravnoj stvari. To je suštinska, dubinska nezakonitost upravnog akta, skopčana sa samom primjenom materijalnog propisa na pribavljenu činjeničnu građu u konkretnoj situaciji, kao i rezultatom te primjene. Materijalna nezakonitost kod upravnog akta može da se sastoji: 1) u primjeni nemjerodavnog materijalnog propisa; 2) u pogrešnom tumačenju mjerodavnog propisa; 3) u primjeni materijalnog propisa uprkos nekoj faktičkoj ili pravnoj smetnji; 4) u povredi samostalnosti organa pri donošenju upravnog akta; 5) u prekoračenju ovlašćenja na vršenje slobodne ocjene; 6) u njegovoj zloupotrebi, tj. u izigravanju cilja slobodne ocjene.

Prema težini nezakonitosti standardno se teorijski razdvajaju *rušljivi* ("relativno ništavi") od *ništavih* ("apsolutno ništavih") upravnih akata. U tom smislu, rušljivost predstavlja načelno manje grubu, lakšu nezakonitost, u poređenju sa ništavošću. Međutim novi ZUP ne poznaje kategoriju ništavosti upravnog akta; umjesto nje predviđen je pravni režim oročenog (10 godina od dana izvršnosti rješenja) *obaveznog poništavanja* upravnog akta u tačno predviđenim slučajevima. Među njima su i razlozi ništavosti iz ranijeg teksta ZUP-a. Tako, teorijski uzevši, u ovdašnjem ZUP-u su sve pravne mane upravnog akta sada kvalifikovane rušljivošću - samo su neke teže, ozbiljnije (obavezno poništavanje rješenja), a ostale lakše. Dejstva rušljivih akata se brišu na dva načina - *poništanjem* i *ukidanjem*. *Poništavanjem* se akt uklanja iz pravnog poretka od momenta rođenja, od trenutka otpočinjanja njegovih pravnih dejstava. Dejstvo poništavanja je retroaktivno, pa se uzima kao da rušljivi akt nije uopšte ni postojao. *Ukidanjem*, kao blažom pravnom mjerom, već nastali učinci rušljivog akta ostaju, ali se otklanja mogućnost da on dalje proizvodi pravne posljedice. Tako, ukidanje djeluje samo unaprijed, za ubuduće.

Rješenja donijeta po *diskrecionoj, slobodnoj ocjeni* mogu se pobijati i u pogledu nezakonitosti, i u pogledu pravilnosti same izvršene slobodne ocjene – *cjelishodnosti*. Naime, svaki upravni akt je zakonski zasnovan, pravno vezan. No, *pravna vezanost* jednog upravnog akta za *pravni propis* može da bude potpuna i djelimična. Donosilac pravno vezanog akta, poštujući pravila procedure (i druge formalne elemente), primjenjuje materijalni (sadržinski) propis na pojedinačan slučaj tako što utvrđuje (ne)ispunjenost uslova na strani nekog lica za nastupanje predviđenih pravnih posljedica. On je obavezan da mjerodavni propis striktno primijeni, s obzirom na obilježja datog slučaja: *Jedna solucija za određeni tip situacija*. Tako, otpust iz državljanstva *neće se dati* (tj. ne smije se dati!) dok traje ratno stanje, stanje neposredne ratne opasnosti ili vanredno stanje.

Pri donošenju upravnog akta korišćenjem diskrecione (slobodne) ocjene izdavalac je u samom propisu ovlašten (najčešće riječima "može", "slobodan je da odluči", "odlučuje", "ocijenjuje") da *izabere onu pravnu soluciju koja će najpotpunije (najbolje) odslikavati volju zakonodavca u pogledu konkretne situacije*. Primjere odlučivanja po osnovu slobodne ocjene nalazimo: u materiji davanja dozvole za nošenje oružja; kod izdavanja pasoša; u pogledu odobrenja strancu stalnog nastanjenja; kod pravne mogućnosti organa da odbije zahtjev za sticanje državljanstva prijemom ili odobri državljanstvo ako ocijeni da je to u državnom interesu, itd.

Da se elastičnost opisane zakonske regulative ne bi pretvorila u arbitrnost i samovolju, propisuju se bespogovorne granice izbora, odnosno ovlašćenja, i cilj koji se tom prilikom mora ostvariti i "u skladu sa ranijim odlukama koje je javnopravni organ donio u istim ili sličnim upravnim stavrima".. Prema tome, *organu stoje na raspolaganju dvije (ili više) pravnih solucija za određeni model situacije, sa zadatim ciljem (ostvarenje ili zaštita angažovanog javnog interesa)*. To su okviri diskrecione ocjene.

2.3.Sadržaj i rok žalbe

Sadržina žalbe je krajnje jednostavna: 1) predmet žalbe – rješenje ili ćutanje; 2) označenje organa čije se rješenje, odnosno ćutanje napada; 3) razlog žalbe – zbog čega se rješenje pobija:

jedna ili više vrsta nezakonitosti ili/i necjelishodnost. Od stranke se ne očekuje da žalbu posebno obrazloži.

Nije obavezno da jedan podnesak kojim se ukazuje na manljivost određenog akta bude naslovljen kao žalba. Bitno je da sadrži podatke propisane u stavu 1, da se po njemu može raditi u smislu ispitivanja osnovanosti strankinog nezadovoljstva radom organa, njene namjere da se pravilnost tog rada u konkretnom slučaju provjeri – i akt ukloni iz pravnog poretka ako je nezakonit, odnosno necjelishodan.

Mada stranka u žalbi po pravilu ne bi trebalo da iznosi *nove činjenice i nove dokaze*, ako to ona ipak učini – dužna je da pruži odgovarajuće obrazloženje. Tu dužnost strana nema ako je organ te nove činjenice i okolnosti dužan da utvrđuje po službenoj dužnosti. Dakle, žalilac je - po pravilu - obavezan da objasni, da iznese razloge zbog čega odnosne činjenice (dokaze) nije iznio još u prvostepenom postupku.

Opšti rok za Žalbu protiv prvostepenog rješenja iznosi 15 dana od dana obavještanja o rješenju. Poseban, duži rok ili kraći od roka propisanog ZUP-om, može da bude određen posebnim zakonom. U situaciji žalbe zbog nedonošenja prvostepenog rješenja u propisanom roku - čutanje uprave žalba nema rok tako da žalba može da bude samo preuranjena, a ne i neblagovremena.

U uputstvu o pravnom lijeku mora da bude naveden rok za žalbu protiv odnosnog rješenja. Kada u uputstvu o pravnom lijeku nije označen rok za žalbu predviđen posebnim zakonom, stranka može izjaviti žalbu poštujući bilo taj specijalan rok (ako joj je poznat), bilo onaj petnaestodnevni iz ZUP-a .

Rok za žalbu protiv rješenja je *prekluzivan i neproduživ*, pa žalba izjavljena po proteku roka biva odbijena (doslednije je - odbačena!) kao neblagovremena .Istekom roka za žalbu, prvostepeno rješenje postaje izvršno.

Rok za izjavljivanje žalbe posebno se računa za svako lice, odnosno organ kome je rješenje dostavljeno – *i to od dana dostavljanja rješenja*. Procesno-pravni značaj ima samo uredno dostavljanje, izvršeno u skladu sa ZUP-om. Pri dostavljanju rješenja primjenjuju se pravila o obaveznom ličnom dostavljanju (član 84).

Rok za žalbu protiv rješenja koja su stranci samo usmeno saopštena kao i u slučajevima određenim posebnim propisima, računa se od dana saopštenja; ako je traženo pisano izdavanje takvih rješenja, u pogledu računanja roka za žalbu važi pravilo da se žalba izjavljuje u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije propisan drugi rok.

2.4.Odricanje od prava na žalbu i odustajanje od žalbe

Institut odricanja stranke od prava na žalbu je nov u ovdašnjem upravnom postupku. Riječ je o *zvaničnom iskazu stranke da neće izjaviti žalbu, datom unaprijed - prije nego što rok za žalbu protiv prvostepenog rješenja o kojem je obavještena istekne*. Ona to može učiniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik.

Nema punovažnog odricanja od prava žalbe u višestranačkim upravnim stvarima ako ma i jedna od njih to ne učini. Činom pravovaljanog odricanja prava na žalbu - ono postaje pravnosnažno, ne može se pobijati tužbom u upravnom sporu.

Drugostepeni postupak se pokreće i vodi isključivo povodom zahtjeva nezadovoljne stranke (odnosno drugog ovlašćenog subjekta), izraženog u žalbi. Stoga, sve do donošenja rješenja po žalbi, stranka može da od nje *odustane*. U tom slučaju se postupak po žalbi obustavlja, rješenjem onog organa (prvostepenog ili drugostepenog) kod koga se u tom trenutku nalazi žalba sa spisima predmeta. To rješenje sadrži i odluku o troškovima postupka. ZUP izričito spriječava da se odustane od jednom učinjenog odustanka. Ipak, rješenje o obustavljanju postupka donijeto od strane prvostepenog organa napadljivo je žalbom; istovrsno rješenje drugostepenog organa može se redovno pobijati u upravnom sporu, tužbom.

2.5.Predavanje žalbe

Žalba se izjavljuje nadležnom drugostepenom organu, ali se *neposredno predaje, odnosno šalje donosiocu pobijenog rješenja – prvostepenom organu*. Neposredna predaja žalbe

podrazumijeva dva oblika: (1) neposredno uručenje organu pisano sastavljene žalbe; (2) usmeno saopštavanje žalbe na zapisnik kod organa.

Pisano sastavljena žalba (kao podnesak) može da bude i upućena (poslata) poštom: (a) običnom pošiljkom, (b) preporučenom pošiljkom, (c) telegrafski putem (Žalba izjavljena telegramom). Takođe, predavanje žalbe može da se obavi *elektronskim putem i faksom*. Ukoliko je žalba poslata *telegrafski ili preporučenom poštom* – dan predaje pošti smatra se kao dan predaje organu kome je upućena (član 90. stav 2); taj dan se lako i sigurno može ustanoviti.

S obzirom na propisana "postupanja i ovlašćenja prvostepenog organa po žalbi" koji prethodi postupanju drugostepenog organa naređuje se drugostepenom organu da žalbu, pogrešno predatu, odnosno poslatu njemu, *odmah uputi prvostepenom organu*.

Mada Žalbu treba predati (ili poslati) prvostepenom organu, *jednak procesnopravni značaj - u pogledu roka - ima i predaja, odnosno slanje žalbe neposredno drugostepenom organu* (ipak se, praktično, postupak donekle usporava). Tako, kada prvostepeni organ cijeni blagovremenost one žalbe koja je predata (poslata) neposredno drugostepenom organu, kao dan predaje takve žalbe uzima dan kada je ona neposredno predata drugostepenom organu, ili dan kada je prispjela drugostepenom organu običnom pošiljkom, odnosno dan kada je drugostepenom organu poslata (predata pošti pošiljaoca) preporučenom poštanskom pošiljkom ili telegrafski, odnosno kada je kod njega primljena faksom – *bez obzira na dan kada je (kasnije) stvarno prispjela prvostepenom organu*.

2.6.Odložno (suspenzivno) dejstvo žalbe

Pravilo je da žalba ima suspenzivno dejstvo te da se u toku roka za žalbu rješenje ne može izvršiti ali posebnim zakonom se može drugačije propisati, (npr. Rješenje inspektora ne zadržava izvršenje rješenja).

Odložno (suspenzivno) dejstvo, sastoji se u zabrani izvješenja rješenja: (1) u žalbenom roku, bez obzira da li je žalba (koja je bila dopuštena) izjavljena ili ne; (2) u roku od propisnog izjavljivanja žalbe do dostavljanja drugostepenog rješenja stranci. Propisno izjavljena žalba je ona koja je u konkretnom slučaju dopuštena, blagovremena i izjavljena od strane ovlašćenog lica. Kada se žalbom pobija samo dio rješenja, ostatak rješenja se može izvršiti, nezavisno od izjavljene žalbe; odložno dejstvo žalbe odnosi se, dakle, samo na dio rješenja koji je njome napadnut.

Odstupanja od pravila suspenzivnog dejstva žalbe mogu se podijeliti u tri grupe tzv. hitnog izvršenja:

(1) Kada je zakonom – ne i podzakonskim propisom – predviđeno da žalbeni rok i izjavljena žalba ne utiču na izvršenje rješenja; primjere za ovo nalazimo u oblasti inspeksijskog nadzora i poreskoj oblasti

(2) U slučajevima zaštite javnog interesa ;

(3) U slučajevima preduzimanja hitnih mjera .

(4) Ako bi uslijed odlaganja izvršenja bila nekoj od stranaka (u višestranačkim upravnim stvarima) pričinjena šteta koja se ne bi mogla popraviti; hitnost koja tada opravdava izvršenje rješenja bez odlaganja, u korist jedne od stranaka, može da bude kompenzovana traženjem odgovarajućeg obezbjeđenja od odnosne stranke kojim bi se takvo izvršenje rješenja uslovilo.

3.Ponavljanje postupka

3.1.Pojam ponavljanja postupka

Poslije žalbe kao redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku u pogledu upravnih akata, rješenja, ZUP-om se uređuje *ponavljanje postupka, u rang u vanrednog, vanžalbenog* upravno-pravnog puta (čl. 132-136). Ponavljanje postupka ima značaj *vanrednog pravnog sredstva* u upravnom postupku, jer se može tražiti, odnosno ostvariti tek po donošenju rješenja protiv kojeg nema žalbe. Tako, ponavljanje postupka može doći u obzir u tri grupe slučajeva: (1) ponavljanje postupka okončanog drugostepenim rješenjem – ponavljanje drugostepenog postupka, kada je drugostepenim rješenjem meritorno odlučeno o upravnoj stvari; (2) ponavljanje

prvostepenog postupka okončanog rješenjem na koje je žalba bila isključena; (3) ponavljanje prvostepenog postupka završenog rješenjem protiv koga nije korišćena žalba .

Ponavljanje se podnosi na postupak u kojem je doneto rješenje koje se (više) ne može napadati žalbom. Do ponavljanja može doći samo na zahtjev stranke.

3.2.Razlozi i rok za ponavljanje postupka

ZUP poznaje 11 razloga za ponavljanja postupka.

1. – razlog tiče se *novih činjenica i novih dokaza čije iznošenje, odnosno podnošenje predstavlja razlog za ponavljanje postupka*. Pod novim činjenicama, razumijemo takve činjenice koje su postojale i u vrijeme vođenja ranijeg postupka, ali organ nije znao za njih stranka bez svoje krivice nije bila u stanju da ih iznese – pa nisu ni uzete u obzir prilikom utvrđivanja relevantnog činjeničnog stanja, mada je trebalo da čine njegov sastavni dio. Riječ je, dakle, o naknadno saznatim, odnosno iznijetim činjenicama, a ne i o činjenicama koje nastanu tek po okončanju ranijeg postupka. Za ponavljanje postupka po osnovu ove tačke potrebno je da su te nove činjenice, odnosno novi dokazi takvog značaja da su mogli – da su iznijeti tj. upotrijebljeni u ranijem postupku – *dovesti do drugačijeg rješenja stvari*.

2. – razlog je to što je tzv. *prethodno pitanje kasnije riješeno u bitnim tačkama drugačije, od strane nadležnog organa*. Kada organ ne prekidajući postupak sam raspravi prethodno pitanje i na toj osnovi riješi glavnu stvar, odluka o prethodnom pitanju ima pravno dejstvo samo u pogledu konkretnog predmeta. Da bi se mogla tražiti ponavljanje po ovoj tački, neophodno je: (1) da nadležni organ riješi kasnije dotično pravno pitanje (kao samostalno u odgovarajućem postupku) suštinski različito u odnosu na raniju odluku; (2) da je nastupila pravnosnažnost te odluke nadležnog organa, kako bi je stranka mogla upotrijebiti pri traženju ponavljanja.

3. – razlog ima iz dvije komponente:

a) *Ponavljanje u situaciji kada je u donošenju rješenja (ne i u obavljanju pojedinih radnji u postupku) učestvovalo službeno lice koje je moralo da bude izuzeto*. Razlozi za obavezno izuzeće službenog lica koje je učestvovalo u donošenju rješenja, važe i za članove kolegijalnih organa .

b) *Povreda tzv. funkcionalne nadležnosti kao razlog za ponavljanje postupka*. Ovdje je posrijedi nenadležnost unutar organa: neovlašćenost jednog službenog lica za donošenje rješenja. Nenadležnost samog organa nije osnov za ponavljanje postupka.

4. – razlog se tiče *sastava kolegijalnog organa, odnosno načina donošenja odluke od strane tog organa*. – Za punovažno rješavanje u upravnom postupku od strane kolegijalnog organa (kolegijalnog organa uprave ili drugog organa) neophodno je: (1) prisustvo više od polovine njegovih članova – da bi se uopšte moglo rješavati; (2) da se za odluku izjasnila većina prisutnih članova (ako zakonom ili drugim propisom nije određena naročita većina) – da bi donijeta odluka bila pravno valjana. Dakle, ovdje je riječ o nepropisnom sastavu kolegijalnog organa da bi on uopšte mogao odlučivati, kao i nepostojanju neophodne većine za punovažnu odluku u konkretnom slučaju - kao pravno priznatim, predviđenim razlozima za ponavljanje postupka.

5. *razlog odnosi se na lice koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke u postupku, nije bila data takva mogućnost*. U praksi se najčešće radi o neučestvovanju tzv. indirektne stranke, zainteresovanog lica u postupku, bilo da se za takvo lice nije znalo, bilo da je organ propustio da ga pozove da učestvuje u postupku. Stranka koja nije učestvovala u upravnom postupku može pobijati prvostepeno rješenje žalbom, sve dok teče rok za žalbu u pogledu stranke, odnosno stranaka koje se u postupku učestvovala. Ako je rješenje postalo konačno (ili čak pravnosnažno) u odnosu na stranke koje su u postupku učestvovala, lice koje je trebalo da učestvuje u postupku kao stranka isključeno je od mogućnosti ulaganja žalbe; ono tada može da predloži ponavljanje postupka.

6. – razlog odnosi se na činjenicu da stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa, kao razlog za ponavljanje postupka. Za procesno nesposobna fizička lica, radnje u postupku mora da vrši njihov zakonski zastupnik. Pravno lice vrši radnje u postupku preko svog predstavnika koji je, istovremeno, i njegov zakonski zastupnik. Druge stranke u postupku – koje nijesu ni fizička, ni pravna lica – obavljaju procesne radnje preko svojih

predstavnik. Otuda, ako određena stranka u postupku nije imala zakonskog zastupnika (ili predstavnika), ili ju je pak zastupalo neko drugo lice koje po mjerodavnom zakonu (odnosno drugom propisu) nije njen zakonski zastupnik (ili predstavnik) – to je razlog za ponavljanje redovno okončanog postupka.

7. – *razlog tiče se pozivanja na odluku Ustavnog suda od značaja za upravni postupak* . - Kada je Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajamčene Ustavom u upravnom postupku pred javnopravnim organom, a istom odlukom nije poništio osporeni upravni akt - tada se pri ponavljanju odluka Ustavnog suda uzima kao dokaz povrede koja je mogla uticati na sadržinu konačne upravne odluke (rješenja);

8. – *razlog je povreda načela zakonitosti u pogledu iznevjerivanja legitimnih očekivanja stranaka (član 5. stav 2)*, posebno u upravnim stvarima u kojima je vršena slobodna ocjena organa. U ponovljenom postupku, valja da se utvrdi da li je, zašto je (ako je uopšte) i da li opravdano organ eventualno zaista odstupio od svoje dotadašnje prakse.

9. – *razlog je pozivanje na odluku Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari* može biti od uticaja na zakonitost konačnog upravnog rješenja u postupku čije se ponavljanje predlaže, odnosno sporovodi.

Rok za podnošenje zahtjeva za ponavljanje postupka iznosi 30 dana od dana kada je stranka saznala za razloge ponavljanja ili od dana kad je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza. Rok je šest mjeseci od dana saznanja za respektivnu i respektabilnu odluku Evropskog suda za ljudska prava, što bi smatramo vrijedilo i za odnosnu odluku .

Traženje, odnosno pokretanje ponavljanja ograničeno je *rokom od 3 godine* – počev od dostavljanja rješenja stranci. To je *objektivni rok za traženje, odnosno sprovođenje ponavljanja*; subjektivni rok teče unutar objektivnog, ali samo pod pretpostavkom da je ta stranka bila obaviještena o rješenju.

Prema zakonskom tekstu ovaj rok odnosi se kako na stranku (i njene pravne sledbenike) i to za svaku stranku – pa i onu koja nije učestvovala u upravnom postupku – objektivni rok počinje od dana kada je konačno rješenje *njoj* dostavljeno; u postupku sa više lica u svojstvu stranaka ne mora, prema tome, da bude riječ o istom danu.

3.3.Zahtjev za ponavljanje postupka

Ponavljanje postupka se uvijek traži povodom rješenja kojim je postupak okončan – prvostepenog ili drugostepenog rješenja. Stranka može zahtjev za ponavljanje postupka poslati poštom ili neposredno predati bilo prvostepenom, bilo drugostepenom organu čijim je rješenjem postupak meritorno okončan - ili ga poslati elektronskim putem.

U zahtjevu za ponavljanje postupka stranka nije dužna da dokaže, već samo da *učini vjerovatnim* razloge zbog kojih traži ponavljanje postupka. Smatramo da ovaj zakonski uslov treba razumjeti tako da je (u datom kontekstu) neophodno da podnosilac u prijedlogu za ponavljanje, isticanjem odgovarajućih činjenica (dokaza), stvori kod organa predstavu da je veća mogućnost da postoji nego da ne postoji razlog zbog kojeg se traži ponavljanje.

Zahtjev za ponavljanje postupka *nema odložno dejstvo u odnosu na izvršenje rješenja po kojem se ponavljanje predlaže*. To je pravilo (stav 3). Ipak, ali samo zuzetno, organ nadležan za odlučivanje o zahtjevu može rješenjem odložiti izvršenje, i to pod sledećim uslovima, kumulativno (stav 4): 1). Ako bi izvršenje nanijelo stranci štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi; 2) ako odlaganje nije protivno javnom interesu; 3) ako se odlaganjem ne bi nanijela veća ili nenadoknadiva šteta drugoj (suprotnoj) stranci, odnosno zainteresovanom licu.

Eventualno dopušteno odlaganje izvršenja traje do donošenja upravnog akta kojim se prijedlog za ponavljanje odbacuje ili odbija, odnosno uvažava i ponavljanje dozvoljava.

3.4.Nadležni organ za ponavljanje postupka

O prijedlogu za ponavljanje odlučuje organ čijim je rješenjem okončan postupak, onaj koji je meritorno (o samoj stvari) konačno odlučivao u upravnom postupku; eventualna (u međuvremenu) promjena prebivališta stranke nema značaja.

Prema vladajućem stanovištu zastupljenom u ranijoj sudskoj praksi sa jugoslovenskog prostora, ako dođe do izmjene stvarne nadležnosti u odnosnoj upravnoj stvari, o ponavljanju postupka rješava onaj organ na koga je prešla nadležnost organa koji je u ranijem postupku donio konačno rješenje. Bez obzira na stav zakonodavca da o predlogu za ponavljanje treba da rješava isti organ koji je **donio rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba**. Mislimo da su, pri pomenutoj izmjeni formalnopravnih odredaba, mjerodavni novi propisi o nadležnosti. Smatramo, isto tako, da se – sa gledišta principa da o svakoj upravnoj stvari mora da odlučuje organ stvarno nadležan prema u tom momentu važećim propisima – ne smije dopustiti da organ, koji nije više stvarno nadležan da rješava o određenoj upravnoj stvari u redovnom postupku, odlučuje o ponavljanju tog istog postupka.

3.5.Odluka o ponavljanju postupka

Da bi prijedlog za ponavljanje postupka mogao biti meritorno razmatran, neophodno je da su ispunjena *tri osnovna formalnoprocesna uslova* :

- (1) *Blagovremenost prijedloga za ponavljanje* cijeni se prema pravilima predaje zahtjeva
- (2) *Izjavljenost prijedloga od strane ovlašćenog lica*, a to je stranka, odnosno njeni pravni sledbenici kod kojih mora postojati pravni interes za traženje ponavljanja.

- (3) *Okolnost, razloga na kome se zasniva prijedlog, mora da bude učinjen(a) vjerovatnim.*

Zbog neispunjenja navedenih uslova, prijedlog za ponavljanje bi morao da bude odbijen kao nedopušten - rješenjem, bez meritornog razmatranja (stav 2). Kada nema formalnoprocesnih smetnji, organ razmatra da li postoji mogućnost da se na temelju istaknutog razloga donese različita odluka u odnosu na raniju. Ako je nesumnjivo da postojanje razloga na koji se stranka u prijedlogu poziva nije bilo, odnosno ne bi bilo presudno za sadržinu odluke kakva je donijeta u ranijem postupku – što znači da uticaj toga razloga (uz pretpostavku da postoji) nije toliki da bi se u obnovljenom postupku (na osnovu njega) mogla donijeti drugačija odluka – otpada realna potreba i interes da se postupak obnavlja. U tom slučaju će *prijedlog za ponavljanje biti odbijen, rješenjem*.

Kada su ispunjeni propisani zakonski uslovi za ponavljanje postupka nadležni organ donosi rješenje *o dozvoljavanju ponavljanja i obimu ponavljanja u konkretnom slučaju* – bilo da se ono vrši po prijedlogu stranke, bilo po službenoj dužnosti. Ono *odlaže izvršenje rješenja* donijetog u postupku čije je ponavljanje dopušteno. Suspenzivno dejstvo rješenja kojim se dozvoljava ponavljanje traje do donošenja rješenja u ponovljenom postupku.

Rješenjem kojim se dozvoljava ponavljanje postupka "otvaraju se vrata" ponavljanju postupka i meritornom odlučivanju – putem donošenja rješenja – o stvari koja je bila predmet ranijeg postupka (v. član 136). U rješenju o dozvoljavanju ponavljanja navodi se razlog za ponavljanje i činjenice iz kojih proizlazi da on stvarno postoji, kao i značaj toga razloga u pogledu mogućnosti da se (na osnovu njega) donese drugačiji odluka u odnosu na ranije. Da li će se ponaviti cio postupak ili samo jedan njegov dio, zavisi od prirode razloga ponavljanja i od toga u kom stadijumu postupka je nastao.

Skraćeni postupak ponavljanja ne podrazumijeva obavezno donošenje rješenja kojim se ponavljanje dopušta - "kad je to prema okolnostima slučaja moguće i u interesu je ubrzanja postupka". Tada se odmah prelazi na neophodne radnje ponavljanja.

3.6.Rješenje u ponovljenom postupku

Osnov za donošenje rješenja u ponovljenom postupku jesu, prije svega, činjenice utvrđene u tom postupku, ali i one ustanovljene u ranijem postupku – osim kada je riječ o ponavljanju postupka u cjelini. Pri rješavanju u ponovljenom postupku, organ je dužan da ocijeni: (a) dokaze na osnovu kojih je u ranijem postupku donijeto rješenje i (b) naknadno pribavljene, nove dokaze.

Kao rezultat ponovljenog postupka donosi se rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet postupka. Dva su moguća ishoda ponovljenog postupka: (1) *potvrđivanje ranijeg rješenja* – ono ostaje na snazi kada se pokaže da razlog ponavljanja nije bio takvog značaja da bi doveo do drukčije odluku u odnosu na raniju: (2) *zamjenjivanje ranijeg rješenja novim rješenjem*, drukčije sadržine. U ovoj drugoj situaciji, sudbina ranijeg rješenja nije uvijek ista: ono biva uklonjeno ili se dejstvom *ex tunc* – *ponišćavanje toga rješenja, ili sa dejstvom ex nunc* – *ukidanje prvobitnog*

rješenja. Kod poništavanja ranijeg rješenja, uklanjaju se sve pravne posljedice koje je ono proizvelo od momenta donošenja, te ga novo rješenje u potpunosti zamjenjuje (retroaktivno). Kod ukidanja ranijeg rješenja, ne dira se u pravne posljedice koje je ono do tada proizvelo, ali novo rješenje – koje ga zamjenjuje od momenta ukidanja – stupa na mjesto ranijeg u pogledu proizvođenja pravnih dejstva za ubuduće.

Upravni akti koji se donose u vezi sa ponavljanjem postupka mogu se podijeliti u dvije grupe.

(1) *Akti donijeti u vezi sa zahtjevom za ponavljanje postupka:* (a) rješenja kojim se odbija prijedlog za ponavljanje postupka (član 135. st 2. i st 3); (b) rješenje kojim se dozvoljava ponavljanje (član 135. stav 4).

(2) *Akti koji se donose u ponovljenom postupku* – rješenje glavne stvari: (a) rješenje kojim se potvrđuje ranije rješenje (ranije rješenje ostaje na snazi); (b) rješenje kojim se poništava ili ukida ranije rješenje (novo rješenje dolazi na mjesto ranijeg).

Protiv rješenja prvostepenog organa – donijetih u vezi sa ponavljanjem postupka – stranka može izjaviti žalbu. Rješenje drugostepenog organa donijeto povodom takve žalbe može se (*bez prava žalbe protiv njega*) – napadati tužbom u upravnom sporu.

4. Prigovor

4.1. Postupanje po prigovoru

Prigovor spada u redovna upravno-pravna sredstva, u pravne lijekove predviđene i normirane ZUP-om. Kao i izjavljivanje žalbe, tako i ulaganje prigovora predstavlja neophodnu prethodnu procesnu stepenicu za sledstveno traženje sudske zaštite u upravnom sporu.

Dok je predmet žalbe upravni akt, odnosno čutanje u pogledu njegovog izdavanja - predmet prigovora su sledeće *upravne aktivnosti organa, izvan upravnog akta* (kao jednostranog autoritavnog čina sa neposrednim i samostalnim pravnim dejstvima), *kao i čutanje kod njihovog preduzimanja*: 1) zaštita korisnika javnih usluga; 2) ostale upravne aktivnosti - upravne radnje. Za nabrojane upravne aktivnosti – za razliku od upravnog akta – zajedničko je da ili nijesu jednostrane (upravni ugovor), ili da nemaju sopstvena i neopredna pravna dejstva (ostale upravne aktivnosti, upravne radnje u prvome redu). No, i *svim nabrojanom upravnim aktivnostima se vrši respektabilan uticaj na pravne situacije stranaka*. Stoga, prigovor ima svrhu pravnog sredstva odbrane prava i pravnih interesa podnosioca od mogućih protivpravnih narušavanja, odnosno povreda tim upravnim aktivnostima.

U pogledu upravnih aktivnosti koje su predmet prigovora, ispituje se kako *njihova zakonitost*, ali ne i cjelishodnost.

Kada je u pitanju zaštita korisnika javnih usluga, prigovor se podnosi višem, nadzornom organu sprem onoga čija je upravna (ne)aktivnost predmet prigovora. *Tada je prigovor devolutivno pravno sredstvo, prenosi teret odlučivanja na drugi, viši organ.*

Prigovor protiv drugih upravnih aktivnosti je *nedeolutivno, remonstrativno pravno sredstvo*: podnosi istom organu, tačnije starješini onog organa čija upravna aktivnost je predmet prigovora.

4.2. Shodna primjena odredbi o žalbi na prigovor

Žalba i prigovor su redovna pravna sredstva protiv upravnih aktivnosti . Stoga *odredbe žalbi koje se tiču njene forme, sadržine i roka za izjavljivanje prilagođeno, tj. shodno vrijede i za prigovor*. Prilagođena primjena je uzrokovana razlikama između upravnih aktivnosti koje se napadaju žalbom – upravni akt, i onih koje su predmet prigovora – ostale upravne aktivnosti.

XIX POSTUPAK PRVOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI

1. Postupak, uslovi i odlučivanje po žalbi

Postupanje po izjavljenoj žalbi podijeljeno je, prema ZUP-u, na postupanje i ovlašćenja prvostepenog organa po žalbi i postupanje i ovlašćenja drugostepenog organa po žalbi.

Pravilo je da povodom žalbe ne rješava isti organ koji je donio rješenje napadnuto žalbom. Žalba se izjavljuje drugom, nadležnom drugostepenom organu (devolutivno dejstvo žalbe).

ZUP predviđaju određena, po karakteru *prethodna*, ovlašćenja i obaveze prvostepenog organa u pogledu žalbe koja je izjavljena na njegovo rješenje. Postupanje prvostepenog organa po žalbi ima za cilj da olakša rad drugostepenom organu, a u određenim slučajevima – da se intervencija drugostepenog organa izbjegne, odnosno učini nepotrebnom.

Elementarni procesni uslovi da bi žalba u konkretnom slučaju uopšte bila uzeta u razmatranje jesu: (1) njena dopuštenost; (2) izjavljenost od strane za to ovlašćenog lica; (3) blagovremenost (odnosno nepreuranjenost).

(1) Odredba o pravu stranke na žalbu kao redovni pravni lijek isključuje žalbu protiv drugostepenog rješenja. Osim toga, kada je to ZUP-om ili drugim zakonom propisano, žalba nije dopuštena ni protiv određenih prvostepenih rješenja. (2) Za izjavljivanje žalbe ovlašćena je stranka u dotičnom postupku (stranačka legitimacija). (3) Blagovremenost žalbe se cijeni prema pravilu ZUP-a. Sa neblagovremenošću treba, načelno, upodobiti preuranjenost žalbe. Žalba je preuranjena tj. prevremena ako je izjavljena prije isteka roka za donošenje rješenja. Bilo koji od navedenih nedostataka "odbijanja" (uobičajeno je bilo odbacivanje) žalbe, aktom u formi rješenja.

U praksi se redovno najprije provjerava dopuštenost, a zatim legitimacija za žalbu. Tek ukoliko su ta dva uslova ispunjena, ispituje se blagovremenost žalbe.

Protiv rješenja o "odbijanju" žalbe, dopuštena je posebna, procesna žalba. Time se ostavlja pravna zaštita u pogledu zakonitosti ispitivanja prethodnih procesnih uslova da bi žalba mogla biti uzeta u meritorno razmatranje. Povodom procesne žalbe (ukoliko je izjavljena od strane ovlašćenog lica i blagovremena), odlučuje organ koji je nadležan i za rješavanje po "odbijenoj" glavnoj žalbi. Ako nađe da je procesna žalba opravdana – tj. da je rješenje o "odbijanju" glavne žalbe nezakonito – posle poništaja tog rješenja nadležni (drugostepeni) organ uzima u razmatranje i žalbu koja je bila "odbijena". U takvom slučaju, drugostepeni organ *donosi samo jedno rješenje*.

Ako nađe da žalba ispunjava prethodne elementarne procesne uslove da bi se uzela u rad - ako dakle ne "odbije" žalbu, prvostepeni organ sam provjerava zakonitost ili/i cjelishodnost svog, žalbenog rješenja. U dvostranačkim i višestranačkim upravnim stvarima, prvostepeni javnopravni organ obavještava ostale stranke o žalbi jedne od njih i određuje im primjeren rok za odgovor na žalbu.

Ispitujući žalbu u meritornom smislu (dakle, kada je nije procesno "odbio"), prvostepeni organ može da utvrdi da je žalba u potpunosti osnovana. Tada on *novim rješenjem zamjenjuje žalbeno rješenje*: rok za to je najkasnije 15 dana od dana prijema žalbe. Prije toga može da upotpuni postupak (primjerice stoga što su u žalbi iznijete nove činjenice okolnosti uz opravdanje što nisu bile prezentovane ranije) ili da otkloni određene procesne nedostake (recimo da pruži stranci priliku za izjašnjenje i sl.), ako smatra da je to neophodno za donošenje zakonitog prvostepenog rješenja.

Protiv tog novog (drugog) prvostepenog rješenja, donijetog u istoj stvari, može se *neposredno izjaviti žalba drugostepenom organu*.

XX POSTUPAK DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI

1. Postupak drugostepenog organa po žalbi

U svom postupanju, načelno, drugostepeni organ ispituje dvije vrste pravnih momenta, i to sukcesivno:

1) podobnost žalbe da uopšte bude uzeta u rad ; 2) ako je žalba podobna za meritorno razmatranje njenih navoda - ispituje se i zakonitost (formalna i materijalna) i cjelishodnost ožalbenog rješenja; ovo se čini u okviru navoda žalbe .

ZUP nalaže drugostepenom organu da najprije provjeri da li je žalba zaista dopuštena, izjavljena od strane ovlašćenog lica i blagovremena, kako je to našao prvostepeni organ prosljeđujući mu žalbu sa spisima predmeta. *Ako smatra da ocjena prvostepenog organa nije*

bila ispravna, drugostepeni organ će "odbiti" žalbu svojim rješenjem, neupuštajući se u ocjenu njene osnovanosti .

Ako je sam prvostepeni organ bio "odbio" (odbacio) žalbu na prvostepeno meritorno rješenje iz procesnog razloga, pa je protiv tog rješenja izjavljena procesna žalba – postupak je sledeći. Drugostepeni organ najprije razmatra drugu procesnu žalbu, pošto mu bude poslata od strane prvostepenog organa (koji je utvrdio blagovremenost te žalbe, kao i legitimaciju u pogledu nje). Ako je ona zaista izjavljena od strane ovlašćenog lica i blagovremena drugostepeni organ prelazi na ispitivanje njene osnovanosti. Bude li utvrdio da je druga, procesna žalba neosnovana, odbiće je - pa do razmatranja žalbe protiv meritornog rješenja o glavnoj stvari i ne dolazi (budući da je organ našao da je ona zakonito odbijena (odbačena).

Kada međutim drugostepeni organ usvoji drugu žalbu – nađe da je prva žalba nezakonito odbijena (odbačena), pristupiće rješavanju po (prvoj) žalbi na rješenje o glavnoj stvari.

Rezimirano, rješavajući po žalbi, drugostepeni organ može da: (1) *Odbije žalbu*; (2) *Poništi rješenje* (u cjelini ili djelimično) i da: (a) dostavi predmet nadležnom organu na rješavanje; riječ je o poništavanju rješenja po službenoj dužnosti zbog nenadležnosti; (b) da sam riješi stvar; (v) da vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak; (3) *Izmijeni (preinači) rješenje, u cjelini ili djelimično* .

U ovim stavovima navedeni su slučajevi kada drugostepeni organ, posle meritornog razmatranja - *odbija žalbu*. Žalba se odbija kada je rješenje u svemu pravilno (stav 5). Pravilnost rješenja, u najširem smislu, podrazumijeva: (1) zakonitost rješenja u pogledu primjene formalnih (procesnih) propisa; (2) zakonitost u pogledu primjene materijalnih propisa; (3) pravilnost kod vršenja tzv. slobodne ocjene – cjelishodnost (ako je riječ o rješenjima donesenim po slobodnoj, diskrecionoj ocjeni). Žalba biva odbijena i kada drugostepeni organ utvrdi da je u prvostepenom postupku bilo nepravilnosti, ali da one nisu mogle da utiču na rješenje stvari. Riječ je, prema tome, o nebitnim nedostacima u postupku koji je prethodio donošenju rješenja.

Odbijajući žalbu, drugostepeni organ je dužan da u svom rješenju objasni zbog čega konkretni nedostaci nisu imali, odnosno nemaju značaja za samu odluku o predmetu postupka. Do odbijanja žalbe dolazi i u slučaju kada je prvostepeni organ zakonito i pravilno riješio stvar, ali u obrazloženju *nije iznio prave, odgovarajuće razloge za odluku sadržanu u dispozitivu*.

Ako žalbu nije "odbio", drugostepeni organ kreće sa razmatranjem žalbenih navoda. Pravilo je da drugostepeni organ rješava po žalbi na osnovu činjenica utvrđenih u prvostepenom postupku. Pravilo ovoga stava ima u vidu poglavito *nepravilnosti u pogledu utvrđivanja činjeničnog stanja koje je počinio prvostepeni organ u postupku koji je sproveo*.

Naime, u postupku koji prethodi donošenju rješenja mora se tačno utvrditi (ne) postojanje svih pravno relevantnih činjenica u datom slučaju. Kada organ ne uzme u razmatranje, odnosno ne utvrdi (ne)postojanje jedne ili više pravno relevantnih činjenica, u pitanju je *nepotpuno utvrđeno činjenično stanje*. Organ je *pogrešno utvrdio činjenično stanje* ako je uzeo da određena činjenica postoji, odnosno ne postoji – a u stvarnosti je obrnuto; posrijedi je neispravan stav organa u pogledu postojanja izvjesne pravno relevantne činjenice.

Takođe, povreda pravila postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari, sastoji se, na primjer: u raspravljanju prethodnog pitanja od strane prvostepenog organa u koje on, *ex lege*, nije smio da ulazi; u povredi načela izjašnjavanja stranke; u primjeni pravila opšteg upravnog postupka, kada je trebalo da postupi po posebnim procesnim pravilima vezanim za odnosnu materiju, itd. Zatim, ako iz dispozitiva nije jasno kako je stvar riješena, odnosno ako je u dispozitivu sadržana odluka drugačije sadržine od one koja proizlazi iz obrazloženja toga rješenja – drugostepeni organ će otkloniti opisane nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa (ili čak preko nekog zamoljenog organa).

Prilikom upotpunjavanja postupka, odnosno otklanjanja nekog od navedenih nedostataka, mora se dati mogućnost stranci da se o tome izjasni. Upotpunjavanje postupka, odnosno otklanjanje uočenih nedostataka ne mora dovesti do drugačijeg rješenja upravne stvari. Drugostepeni organ će odbiti žalbu ako ustanovi da je o upravnoj stvari, i pored prvobitnih nedostataka u postupku, zakonito i pravilno odlučeno. Dode li pak do saznanja da se *na temenju činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku mora doneti drugačija odluka – on poništava prvostepeno rješenje i sam meritorno rješava stvar*.

Prema tome, *drugostepeni organ će biti dužan da povodom žalbe sam meritorno riješi stvar*, redovno uz dvije pretpostavke: (a) da je o upravnoj stvari (o pravima i obavezama stranke u konkretnom slučaju) meritorno rješavao prvostepeni organ; (b) da drugostepeni organ nađe da, primjenom materijalnih propisa na cjelokupno utvrđeno (u skladu sa procesnim odredbama) činjenično stanje, treba donijeti drugačiju meritornu odluku od one koju je donio prvostepeni organ.

U ovakvim okolnostima, dakle, *drugostepeni organ nije ovlašten da – po poništaju pobijanog rješenja – vrati predmet prvostepenom organu na ponovno rješavanje*.

Drugostepeni organ će - kada nađe da je prvostepeno rješenje nezakonito ili/i necjelishodno - uvažiti žalbu i poništiti prvostepeno rješenje i *sam (nevraćajući predmet prvostepenom organu na ponovno rješavanje) riješiti upravnu stvar u svim slučajevima kada ocijeni da je to neophodno i racionalno, tj. optimalno*. Ovdje se ima u vidu pojednostavljenje i skraćivanje postupka (procesna ekonomija i efikasnost - član 9), kad god za to postoje uslovi.

Isto je *ex lege drugostepeni organ dužan da učini* - da meritorno sam riješi stvar bez vraćanja prvostepenom organu - kada je već jednom poništio prvostepeno rješenje (stav 9). No, ako drugostepeni organ utvrdi da je novo prvostepeno rješenje zakonito, odbiće žalbu.

Da bi se spriječilo odugovlačenje postupka, ZUP-om je naređeno da: A) *drugostepeni organ* u svome rješenju ukaže prvostepenom organu šta treba da radi da bi otklonio nedostatke koji su doveli do poništavanja prvobitnog rješenja; B) *prvostepeni organ* - (a) da u svemu postupi po primjedbama drugostepenog organa i (b) da donese novo rješenje, i to bez odlaganja a najdocnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta.

Novo rješenje u smislu ovoga stava je prvostepeno rješenje i može da bude napadnuto žalbom.

2.Izmjena rješenja

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

3.Drugostepeno rješenje

O žalbi na rješenje (prvostepeno) odlučuje se takođe rješenjem, i to drugostepenim. Ono je *izvršno (njime je konačno odlučeno* u upravnom postupku): može se dalje pobijati tužbom u upravnom sporu, pred Upravnim sudom (u upravno-sudskom postupku).

ZUP uređuje oblik i sadržinu, sastavne djelove pisanog izrađenog upravnog akta. Ove odredbe se primjenjuju i na drugostepeno rješenje, donijeto po žalbi – ali *shodno*: prilagođeno svrsi i rangi toga akta.

4.Žalba u slučaju ćutanja uprave

Pravilo je da se žalba izjavljuje na donijeto rješenje u prvom stepenu ili na prvostepeno ćutanje, *tj. kada prvostepeno rješenje nije donijeto u predviđenom roku. Ne donošenje prvostepenog rješenja u roku* - predmet je posebnog regulisanja ZUP-a. U pitanju je postupak pokrenut po zahtjevu stranke. Žalba na "ćutanje" nije dopuštena u slučajevima kada je i inače žalba na odluku u toj upravnoj stvari unaprijed isključena.

Da bi drugostepeni organ mogao da radi po žalbi na predmetno "ćutanje", ona mora da bude: (1) dopuštena u toj stvari; (2) izjavljena od strane ovlaštenog lica; (3) ne smije da bude preuranjena, tj. prevremeno izjavljena. U slučaju nedostatka neke od predočenih početnih procesnih pretpostavki, žalba se odbacuje rješenjem drugostepenog organa.

Kada su svi navedeni uslovi ispunjeni, drugostepeni organ *procjenjuje opravdanost razloga zbog kojih prvostepeni organ nije donio rješenje u roku* (na primjer, teškoće u vezi sa rješavanjem prethodnog pitanja, ponašanje stranke, ažurnost i efikasnost rada prvostepenog organa). Od takve ocjene drugostepenog organa zavisi da li će odrediti prvostepenom organu dodatni rok za donošenje rješenja - *maksimum 30 dana od prijema naloga za rješavanje*, ili će tražiti da mu ovaj

pošalje cjelokupan materijal u vezi sa odnosnim predmetom. Dodatni rok se određuje kada su razlozi za kašnjenje u donošenju rješenja, po ocjeni drugostepenog organa, *bili opravdani*.

Ako prvostepeni organ *izda svoje rješenje u dodatno ostavljenom roku*, drugostepeni organ će – kada dobije odgovarajuće obavještenje – obustaviti postupak po žalbi, svojim rješenjem. Na rješenje prvostepenog organa (kojim on, dakle, okončava dotadašnje ćutanje) stranka može izjaviti žalbu, pod opštim uslovima.

U slučaju da drugostepeni organ smatra da razlozi za nedonošenje prvostepenog rješenja *nijesu izvinjavajući*, pred drugostepenim organom se otvaraju dvije zakonske mogućnosti: 1) da sam odluči po zahtjevu stranke koji je ostao bez pravnog odgovora - *u roku od 45 dana od kada je on primio žalbu*; 2) da prvostepenom organu pruži još jednu šansu za rješavanje - da mu naloži da riješi o zahtjevu stranke - *i to u roku od 15 dana od tog prijema ponovljenog naloga datog u obliku posebnog rješenja*.

5.Rok za donošenje rješenja po žalbi

Rok za odlučivanje po Žalbi obuhvata ne samo donošenje (izradu), već i dostavljanje rješenja stranci. Ovaj rok se računa od dana uredne predaje žalbe.

ZUP-om je određen krajnji rok za donošenje (i dostavljanje) rješenja – *45 dana*. Posebnim propisom može da bude predviđen kraći, ali ne i duži rok;

Ovaj rok odnosi se i na slučaj kada je žalba izjavljena zbog nedonošenja prvostepenog rješenja (po članu 129). Tada za odlučivanje po žalbi počinje da teče od isteka roka postavljenog (u smislu stava 2. člana 129) prvostepenom organu da (naknadno) donese rješenje.

Mogućnost pokretanja upravnog spora u slučaju nedonošenja (i nedostavljanja) stranci (žaliocu) rješenja u propisanom roku, uređena je članom 18. ZUS-a; posredi je tužba protiv konačnog ćutanja uprave.

6.Dostavljanje drugostepenog rješenja

Dostavljanje strankama drugostepenog upravnog rješenja - rješenja donijetog od strane drugostepenog organa, u žalbenom postupku - vrši, po pravilu, *prvostepeni organ*. Da bi prvostepeni organ mogao da ispuni ovu dužnost, neophodno je da mu drugostepeni organ pošalje svoje rješenje, sa svim spisima predmeta.

Odredba ovog člana ne sadrži rok u kojem je prvostepeni organ dužan da dostavi stranci (strankama) rješenje drugostepenog organa: riječeno je samo "bez odlaganja", znači - odmah. No, ne postoje zakonske smetnje da *sam drugostepeni organ neposredno* dostavi stranci svoje rješenje, kada smatra da je to u konkretnom slučaju podesniji, efikasniji način.

XXI PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA

1.Obavezno poništavanje rješenja

Rušljivošću se, u odnosu na ništavost, označavala lakša vrsta pravne greške. Rušljiva rješenja se mogu napadati, odnosno uklanjati – poništavati ili ukidati – jedino u za to određenim rokovima. Ako se takva mogućnost ne iskoristi, ili se pak uložena pravna sredstva ne pokažu uspješnim – rušljiva rješenja ostaju, stičući pravnosnažnost. ZUP predviđa *obavezno poništavanje* rješenja koja sadrže naročito teške greške rušljivosti dok se ništavost se ne pominje u aktuelnom ZUP-u.

No, analogno ništavosti, naročite ozbiljne pravne mane rušljivosti se precizno i po pravilu taksativno pravno određuju. Rješenje će se "obavezno poništiti" samo kada sadrži neki od razloga koji su ZUP-om ili drugim (posebnim) zakonom predviđeni. ZUP poznaje 10 razloga obaveznog poništavanja.

1) Kada je rješenje u upravnom postupku donijeto u stvari iz sudske nadležnosti što znači da predmet postupka nije upravna već sudska stvar.

2) kada je rješenje donijeto u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku; Pri tome se imaju u vidu pravne stvari koje spadaju bilo u sudsku, bilo u nedržavnu (čisto samoupravno-lokalnu, recimo) ili neku drugu nadležnost (na primjer, zakonodavnu ili

podzakonsku opšte-normativnu nadležnost) – a ne u upravnu nadležnost. Pravna greška o kojoj je riječ obično se naziva apsolutna stvarna nenadležnost, za razliku od relativne – stvarne ili mjesne – nenadležnosti, kao relativno lakšeg (manje ozbiljnog) oblika rušljivosti.

3) Kada njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće tj. *Kada nije moguće ostvariti prava ili ispuniti obaveze utvrđene dispozitivom akta*. Ukoliko to nije ostvarivo, besmislen je njegov opstanak u pravnom poretku. Pod nemogućnošću izvršenja akta, ne misli se samo na prinudno izvršenje, već na njegovo izvršavanje uopšte. Nemogućnost se shvata bilo kao pravna, bilo kao faktička. Primjer za pravnu nemogućnost izvršenja rješenja bilo bi izdavanje dozvole za odstrel divljači koja je pod zaštitom zakona i čije je izlovljavanje apsolutno zabranjeno. Faktička nemogućnost izvršenja postoji, na primjer, kod rješenja o upućivanju umrlog lica na odsluženje vojnog roka.

4) Kada njegovo izvršenje predstavlja krivično djelo. Za pravni sistem je apsolutno nedopustivo da se izvršenjem jednog akta (i to akta vlasti) stvara rizik od prouzrokovanja najteže vrste dijelika, krivičnog djela. Stoga, takav upravni akt ne smije opstati u pravnom poretku, već mora da bude uklonjen sa svim pravnim poslasticama koje je proizveo.

5) Kada je rješenje je donijeto kao posljedica prinude, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje. Ovdje se naređuje poništavanje svakog onog rješenja čija je sadržina rezultat preduzimanja izvjesne pravno nedozvoljene radnje. Od nedozvoljenih radnji posebno su navedene: prinuda, iznuda, ucjena i pritisak. Izvršilac radnje može da bude učesnik u postupku – stranka, njen zastupnik, svjedok, vještak i dr. – ili neko drugo lice. Nedozvoljene radnje o kojima je riječ u ovoj tački mogu biti preduzete, bilo neposredno prema službenom licu ovlašćenom za donošenje rješenja, bilo prema nekom učesniku u postupku. Neophodno je da u svakom slučaju postoji uzročna veza između nedozvoljene radnje i donošenja rješenja.

6) Kada je rješenje donio javnopravni organ bez prethodnog zahtjeva stranke koji je u toj upravnoj stvari bio neophodan, a na to rješenje stranka naknadno izričito ili prećutno nije pristala. U slučajevima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje upravnog postupka nužan zahtjev stranke, nadležni organ može voditi postupak samo ako takav zahtjev postoji. Dok zahtjev o kome je riječ ukazuje na prethodno izražavanje volje za pokretanjem i vođenjem postupka, *pristanak*, u smislu tačke 6. stava 1. člana 139, izražava naknadno (ali prije nego što rješenje bude poništeno!) saglašavanje sa već donetim rješenjem. *Pristanak* stranke može da bude dat izrično ili prećutno (kada je iz njenog ponašanja nesumnjivo da se saglašava sa rješenjem koje je doneseno bez njenog zahtjeva).

7) Kada je rješenje donio nenadležni javnopravni organ ili jedan javnopravni organ bez saglasnosti, potvrde ili odobrenja drugog javnopravnog organa. Ovo se odnosi na a) *Stvarnu nenadležnost djelimično i mjesnu nenadležnost* i b) *nedostatak koji se tiče neučestvovanja jednog organa u donošenju tzv. složenih (zbirnih) rješenja kada je takvo učestvovanje bilo po zakonu obavezno*. *Povreda pravila o stvarnoj nadležnosti* najčešće se naziva “relativnom stvarnom nenadležnošću”: o stvari, o kojoj se inače odlučuje u upravnom postupku, rješavao je organ u čiji djelokrug ona ne spada po svojoj prirodi. Apsolutna stvarna nenadležnost, pak, postoji u slučaju kada je u upravnom postupku odlučeno o stvari iz sudske nadležnosti ili o drugoj stvari o kojoj se u upravnom postupku uopšte ne može rješavati. Svako takvo “rješenje” je teško rušljivo i mora se obavezno poništiti, u smislu člana 139. ZUP-a. Primjer povrede *stvarne nadležnosti* je kad prvostepeni organ rješava po zahtjevu za ponavljanje postupka okončanog drugostepenim rješenjem. Time on krši pravilo ZUP-a, pa se rješenje prvostepenog organa donijeto u ponovljenom postupku mora poništiti po pravu nadzora.

Mjesna nenadležnost (kao razlog za poništaj rješenja po pravu nadzora) sastoji se u tome što je stvarno nadležni organ odlučio u upravnoj stvari koja nije vezana za područje njegovog postupanja.

8) kada je u istoj upravnoj stvari već donijeto pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena; *Postojanje dva rješenja u istoj upravnoj stvari, pri čemu je ranijim rješenjem upravna stvar pravosnažno drukčije riješena*. U takvoj situaciji postoji dužnost poništavanja po osnovu službenog nadzora kasnijeg, konačnog ili čak pravosnažnog rješenja. “Ista upravna stvar”podrazumijeva: (1) identitet životnog događaja, situacije koja je uređena sa dva različita rješenja; (2) iste stranke (Sudska praksa pod 20).

9) Kada se rješenje zasniva na presudi donijetoj u sudskom postupku koja je pravosnažno ukinuta. *Rješenje koje se zasniva na određenoj sudskoj presudi* ne bi trebalo da opstane ako ta presuda bude *kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom*. Dužnost obaveznog poništavanja po ovom pravnom osnovu postoji tek po pravosnažnosti odluke o ukidanju te ranije presude.

10) Kada rješenje sadrži nepravilnost koja je zakonom propisana kao razlog za obavezno poništavanje rješenja. Npr. kada Zakon o državnim službenicima propisuje da je svako rješenje o zasnivanju radnog odnosa koje nije donijeto nakon sprovođenja postupka javnog oglašavanja radnog mjesta će se poništiti od strane nadležnog organa.

Rok za obavezno poništavanje je *deset godina od dana izvršnosti rješenja*. Do poništavanja dolazi ili po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke.

Kada je riječ *određivanja nadležnosti za obavezno poništavanje rješenja može se reći da je ona veoma široko određena*. Ovlaštenje i dužnost različitih organa – izdavaoca rješenja, drugostepenog organa, pa čak i nadzornog organa - da obavezno ponište upravni akt posljedica težine nedostataka koji su posrijedi i važnog javnog interesa da takva rješenja budu uklonjena iz pravnog poretka. I sud u upravnom sporu pazi na najteže pravne nedostatke upravnog akta, i to po službenoj dužnosti (član 34. stav 2. ZUS-a)

Protiv rješenja donešenog po osnovu ovog člana *dopuštena je žalba samo kada se radi o rješenju prvostepenog organa*. Nije od značaja da li je aktom, koji je takvim rješenjem poništen, bilo odlučeno u upravnoj stvari ili ne .

2. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja

2.1. Pojam poništavanja i ukidanja

"Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja" je jedan od vanrednih, vanžalbenih načina zaštite zakonitosti rješavanja u upravnim stvarima, predviđen ZUP-om. Ova intervencija ima obilježja službenog nadzora, s obzirom da za njeno vršenje nije neophodan zahtjev stranke ili nadležnog državnog organa, iako se i takva pravna inicijativa predviđa.

Predmet poništavanja i ukidanja su *rješenja protiv kojih nije dozvoljena žalba* : drugostepena rješenja, kao i prvostepena rješenja protiv kojih je žalba bila isključena ili nije bila izjavljena, odnosno njeno ulaganje se pokazalo bezuspješnim. Okolnost da su ova rješenja postala pravosnažna, ne predstavlja smetnju za pravu akciju koju analiziramo.

Ovlaštenja vršioca dotičnog službenog nadzora su dvojaka, zavisno od vrste pravne greške koje rješenje sadrži. Ona se sastoje u poništavanju rješenja ili u ukidanju rješenja). Poništavanjem rješenja uklanjaju se sve pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo od momenta donošenja, a onemogućavaju mu se i pravni učinci u budućnost). Ukidanjem rješenja ne brišu se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo, ali se spriječavaju dalja pravna dejstva ukinutog rješenja.

Nadzor iz člana 140. ZUP-a ograničen je u dva pravca: (1) iscrpljuje se u *ispitivanju zakonitosti* konačnog rješenja; ne ulazi se u pitanje cjelishodnosti, u provjeru pravilnosti izvršene slobodne ocjene kod tzv. diskrecionih upravnih akata; (2) ovlaštenja vršioca nadzora *ne obuhvataju meritorno rješavanje upravne stvari*; nemaju dakle revizioni karakter. Ukoliko je poslije poništavanja, odnosno ukidanja potrebno doneti novo rješenje, predmet se vraća organu koji je donio poništenu, odnosno ukinutu odluku.

Tri su razloga poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja su :

1. – *Kada je donošenju rješenja prethodilo krivično djelo, a rješenje se zasniva na takvom dijeliku*, (lažna isprava i lažna izjava svjedoka ili vještaka) ili je posljedica nekog drugog krivičnog djela npr. primanje mita) ono je i samo nezakonito.

2. – *Kada je rješenja koje je povoljno za stranku donijeto na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je ovlašćeno službeno lice bilo dovedeno u zabludu*. **U ovom slučaju** potrebno je ispunjenje (kumulativno) sledećih posebnih uslova: (1) da su navodi stranke dati u postupku neistiniti; (2) da je stranka to znala, postupajući u namjeri stvaranja zablude kod organa koji vodi postupak; (3) da je organ donio rješenje na podlozi neistinitih navoda stranke; (4) da je riječ o rješenju povoljnom za stranku.

3 - *Tiče se odluke Evropskog suda za ljudska prava u identičnoj pravnoj stvari* koja je donijeta u istovjetnoj upravnoj stvari donijete do pravosnažnosti rješenja a može biti od uticaja na zakonitost rješenja.

Blažom pravnom greškom, ZUP kvalifikuje slučaj *očigledne povrede materijalnog propisa*. Jer, tada se rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može poništiti ili ukinuti spram ("zavisno od") prirode upravne stvari i posljedica koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem tog rješenja. Dakle, mogućnost uklanjanja rješenja - poništavanja, odnosno ukidanja - u situaciji *očigledne povrede materijalnog propisa*, je u sferi diskrecione ocjene nadležnog organa.

Naime, poseban uslov za ukidanje rješenja po osnovu službenog nadzora postoji u *dvos-tranačkim i višestranačkim upravnim stvarima*. Tada je za ukidanje rješenja potreban pristanak zainteresovanih stranaka, svakako onih kojima bi ukidanje bilo na štetu. U takvoj situaciji, zaštita interesa stranaka, odnosno njihovih stečenih prava preteže u odnosu na zaštitu objektivne zakonitosti.

Poništavnje i ukidanje je kako u rukama prvostepenog, tako i drugostepenog, odnosno nadzornog organa. Pravna intervencija se vrši ili po službenoj dužnosti nadležnog organa, ili na prijedlog stranke ili drugog javnopravnog organa. U ovom drugom slučaju riječ je samo običnoj inicijativi o kojoj organ nije dužan na donese rješenje - već samo obavještenje ako takav njihov, "spoljni" prijedlog ne prihvati.

2.2.Ukidanje zakonitog rješenja

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

Posrijedi su dvije grupe restriktivnih slučajeva koji se tiču mogućnosti ukidanja, u cjelini ili djelimično, zakonitog rješenja (neoborenog, nezavisno od toga da li je zadobilo svojsto pravnosnažnosti) kojim je stranka stekla neko pravo.

Prva situacija omogućava ukidanje zakonitog rješenja u *vanrednim okolnostima ugroženosti javnog interesa*: ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi i javnu bezbjednost. Uslov za tu izuzetnu mjeru je da se navedene vrijednosti ne bi mogle drugačije djelotvorno zaštititi - posebno ako se to ne bi moglo uspješno otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava.

Druga situacija ima u vidu rješenja čija je *pravna egzistencija uslovljena ispunjenjem naređene obaveze* - pa stranka tu obavezu nije uopšte ili u cjelosti ispunila ili je nije ispunila u predviđenom roku.

ZUP takođe uređuje pitanje *nadležnosti za ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo*. Ona je postavljena krajnje usko. Naime, za razmatrano ukidanje rješenja ovlašćen je isključivo sam *izdavalac toga rješenja*. I to po službenoj dužnosti, il na prijedlog nekog drugog organa, ali ne i na prijedlog stranke. U sferi primjene ovog pravnog sredstva odlučujuća *ocjena nadležnog organa* o ispunjenosti zakonskih uslova za preduzimanje ove pravne intervencije, kao i njegova procjena - i kada su zakonski uslovi ispunjeni da to pravno sredstvo upotrijebi u odgovarajućem obimu: ZUP kaže "može se ukinuti", i to u cjelini ili samo djelimično.

Rezimirano, *Ukidanje* otpočinje i ostvaruje se bilo po službenoj dužnosti (oficijelna maksima) bilo na prijedlog za to drugih, ovlašćenih javnopravnih organa. Nadležni organ u upravnom postupku nije dužan već jedino ovlašćen na preduzimanje odnosnog ukidanja u situaciji kada je (prema njegovoj procjeni) to neophodno da bi se očuvala zaštićena javna dobra. Drugim (zainteresovanim) pravnim subjektima, eventualnim predlagračima ukidanja ZUP *ne daje legitimaciju za formalno uključivanje u postupak*; oni, dakle, nemaju pravo da dobiju odgovor u obliku posebnog rješenja, ako njihova inicijativa (usmjerena u pravcu ukidanja jednog upravnog akta) ne bude prihvaćena.

2.3.Pravne posljedice poništavanja i ukidanja

Rješenja sa najtežim pravnim greškama (ranije "ništava") pravno se uklanjaju time što se *obavezno poništavaju*. Rješenja koja sadrže ostale pravne greške rušljivosti – eliminišu se *poništvanjem ili ukidanjem*, u odgovarajućim pravnim postupcima: po žalbi, prilikom ponavljanja

postupka, po pravu službenog nadzora. Ukidaju se i zakonita rješenja kojima je stranka stekla neko pravo, pod zakonskim uslovima.

Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje je donio prvostepeni organ može se izjaviti žalba; ako žalba nije dopuštena, može se neposredno pokrenuti upravni spor, tužbom kod Upravnog suda. Gotovo je suvišno konstatovati i normirati da se protiv svih rješenja drugostepenog organa može pokrenuti upravni spor.

Pravni značaj poništavanja rješenja je da dijeluje *ex tunc* – od natrag, tj. od momenta donošenja rješenja koje se uklanja (dakle, retroaktivno). Time bivaju brisane sve pravne posljedice koje su nezakonita rješenja već proizvela, a sprječavaju se njihova dalja (za buduće) pravna dejstva.

U odnosu na poništavanje, *ukidanje rješenja* ima slabiji, uži domašaj. Rješenje kojim se jedno rješenje ukida dijeluje samo za ubuduće – *ex nunc* – ostavljajući na snazi sve već proizvedene (do momenta ukidanja) posledice rješenja koje se na ovaj način uklanja.

Kad je rješenje ukinuto zbog „vanrednih „ razloga stranka ima pravo na *naknadu pretrpljene, tj. stvarne štete*. O zahtjevu za naknadu pretrpljene štete rješava, u *parničnom postupku, nadležni sud*. Znači, u situaciji kada je u cilju zaštite javnog (šireg) interesa zakonito žrtvovan pojedinačni interes, stranci se priznaje pravo na odgovarajuću novčanu kompenzaciju (obeštećenje). Prema ZUP-u, dolazi u obzir naknada samo stvarne štete uslijed ukidanja zakonitog rješenja kojim je stranka stekla pravo. Ovom formulacijom obuhvaćena je samo doista nastala šteta, ne i izmakla dobit (korist koja se mogla očekivati po redovnom toku stvari da nije došlo do ukidanja rješenja). Zahtjev za naknadu štete upravlja se prema samoj Državi Crnoj Gori, odnosno onom nedržavnom kolektivitetu sa javnim (prenijetim državnim) ovlaštenjima - čiji je organ donio rješenje o ukidanju izvršnog rješenja u konkretnom slučaju. Za odlučivanje po zahtjevu za naknadu odnosne štete (ukoliko nije došlo do sporazuma o visini naknade) nadležan je, ponavljamo, *parnični sud*. No, nema smetnji da se isti zahtjev postavi i u upravno-sudskoj tužbi, u postupku rješavanja upravnih sporova.

3. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom

Do primjene instituta **Mijenjanja i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom** dolazi u toku postupka rješavanja upravnog spora (trenutno član 26. ZUS-a).

1. Primjena pravila ZUP-a podrazumijeva ispunjenje nekoliko uslova.

(1) Potrebno je, najprije, da se mijenjanje ili poništavanje odnose na *odluku donesenu u upravnoj stvari, drugoj stvari u pogledu koje je upravni spor dopušten* (čl. 1 i 7. ZUS-a). Predmet ove pravne intervencije mora da bude upravni (ili drugi pojedinačan akt, ako je to posebnim zakonom predviđeno) akt koji je konačan u upravnom postupku, jer je samo takav akt podoban za osporavanje upravno-sudskom tužbom (član 7. ZUS-a). Osim toga, neophodno je da je upravni spor o zakonitosti donijetog upravnog akta i pokrenut tužbom (član 15. ZUS-a), u zakonskom roku (blagovremeno – član 16. ZUS-a).

(2) Izdavalac osporenog upravnog akta (tuženi organ) treba da donese novi akt za *vrijeme upravno-sudskog postupka, prije njegovog okončanja*. Upravno-sudski postupak se smatra okončanim kada upravni akt čija je zakonitost bila osporena stekne svojstvo pravosnažnosti (tužba bude odbijena), odnosno kada postane pravosnažna sudska odluka kojom je taj akt poništen (tužba bude uvažena).

(3) Donošenje novog akta ZUP uslovljava *uvažavanjem svih zahtjeva tužbe – tužbe u cjelini*. U ovom kontekstu, intencija zakonodavca je jasna: da bi došlo do eliminisanja spora i obustavljanja postupka potrebno je da se donosilac osporenog akta u svemu saglasi sa tužiocem – da novim aktom, mijenjanjem ili poništavanjem prvobitnog, u potpunosti udovolji tužbenom zahtjevu.

(4) Pri mijenjanju ili poništavanju ovog akta u korist tužioca, *organ ne smije da vrijeđa već priznata prava drugih stranaka u upravnom postupku (kod višestranakačkih upravnih stvari), niti prava trećih lica*.

4. Obustavljanje postupka

Obustavljanje postupka je procesna radnja kojom se, pod zakonom propisanim uslovima, okončava započeti postupak bez obzira da li je on pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.

Takođe ZUP poznaje i tri vrste obustava u zavisnosti od vrste postupka, i to 1) Obustavu postupka pokrenutog po zahtjevu stranke 2) Obustavu postupka pokrenutog po službenoj dužnosti i 3) Obustavu upravnog izvršenja.

U postupku pokrenutom na zahtjev stranke, kada je organ nađe da nema uslova za nastavljjanje započetog postupka, odnosno da su, zbog ponašanja stranke (prećutni odustanak od zahtjeva – v. član 102. stav 2), ili usljed drugih okolnosti otpali razlozi za njegovo dalje vođenje (na primjer, smrt stranke ili situacija kada je stranka sama izvršila radnje na koje je budućim rješenjem trebalo da bude obavezana) - *donijeće po službenoj dužnosti rješenje o obustavljanju postupka*.

Međutim i kada stranka odustane od zahtjeva u postupku pokrenutom po tom zahtjevu, ne dolazi do obustavljanja postupka - u dvije grupe slučajeva: (1) ako je produženje postupka potrebno u javnom interesu - postupak se nastavlja po službenoj dužnosti; (2) kada u višestranačkim upravnim stvarima protivna stranka zahtijeva da se postupak produži; u ovom slučaju postupak se nastavlja po zahtjevu te stranke, pri čemu se postupak u odnosu na stranku koja je odustala od zahtjeva mora obustaviti posebnim rješenjem.

Kada organ obustavi postupak pokrenut po službenoj dužnosti a isti postupak je mogao biti pokrenut i na zahtjev stranke, postupak će se nastaviti ako to stranka zahtijeva. To, praktično, znači ponovno otvaranje, započinjanje postupka.

Upravno izvršenje će se obustaviti po službenoj dužnosti, ako se utvrdi da je : 1) obaveza u cjelini izvršena, 2) da izvršenje nije bilo uopšte dopušteno, 3) da je bilo sprovedeno prema licu koje nije u obavezi, 4) ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva, 4) odnosno ako je izvršna isprava poništena ili ukinuta.

Rješenje o obustavljanju postupka, umjesto dosadašnjeg zaključka o obustavi postupka, donosi službeno lice organa (po pravilu, starješina) koje je ovlašćeno i za njegovo donošenje.

XXII IZVRŠENJE

1. Pojam izvršenja

Izvršenje rješenja u upravnom postupku predstavlja finale - „krunu „ postupka, jer se time ostvaruju pravne posljedice, odnosno ostvaruje u životu cilj rješavanja - stvaranje nove ili izmjena postojeće pravne situacije. Izvršenjem se ostvaruje samo dispozitiv rješenja, jer se samo njime rješava o stvari koja je bila predmet postupka. Da bi se to moglo ostvariti, dispozitiv rješenja mora biti određen i jasan kako ne bi ostavljao bilo kakve dileme. Osim toga izvršenje se mora sprovesti na načelima srazmjernosti. U skladu sa ovim načelom koriste se ona pravna sredstva i mjere kojima se ostvaruje cilj propisa a da se pri tome u što manjoj mjeri ograničavaju prava i interesi pravnih subjekata (načelo srazmjernosti).

ZUP uređuje izvršenje odluka (akata) kojima je okončan upravni postupak. U zavisnosti od načina okončanja postupka imamo dvije grupe izvršenja i to: 1) Izvršenje rješenja (prvostepenih i drugostepenih) i 2) Izvršenje poravnjanja ako je upravni postupak okončan poravnanjem a ne rješenjem.

U upravnom postupku donijete odluke se sprovode na osnovu: 1) Izvršnog rješenja 2) Rješenja o izvršenju koje je postalo izvršno, (umjesto dosadašnjeg zaključka o dozvoli izvršenja), i 3) Na osnovu poravnanja zaključenog u upravnom postupku.

U upravnom postupku odluka se izvršava tek kada postane izvršna, a izvršna mogu biti i prvostepena i drugostepena rješenja. Za izvršavanje rješenja nije više potrebna konačnost jer je ona isključena iz ovog zakona, niti pravosnažnost (rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba

niti pokrenuti upravni spor osim ako pravosnažnost kao uslov nije propisana posebnim materijalnim zakonom.

Obavezu utvrđenu dispozitivom rješenja uvijek može da izvrši stranka u ostavljenom roku i u toj situaciji neće doći do primjene odredbi o izvršenju ZUP-a i drugih zakona koji uređuju izvršenje upravnog akta. Tek bezuspješnim istekom roka za izvršenje utvrđenog dispozitivom, ako stranka sama ne izvrši obavezu, izvršenje se sprovodi po odredbama ZUP-a o izvršenju ili po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju zavisno od vrste obaveze. U tom smislu odredbe ZUP-a, odredbe o prinudnom izvršenju tako da do njihove primjene dolazi samo onda kada je takva prinuda potrebna da bi se dispozitiv rješenja realizovao. Tako nema potrebe za prinudnim izvršenjem rješenja kojim se utvrđuje obaveza stranke ako je: 1) Stranka izvršila u cjelosti svoju obavezu jer nema šta da se izvršava; 2) Kada je rješenjem zahtjev stranke odbijen kao nedopušten, neblagovremen ili izjavljen od neovlašćenog lica; 3) Kada je zahtjev stranke odbijen kao neosnovan i 4) Kada je postupak po zahtjevu obustavljen.

U dvostranačkim i višestranačkim upravnim stvarima kada se o pravu, koje se jednoj stanci priznaje, utvrđuje kao korelativ, obaveza druge - suprotne stranke rješenje se izvršava prinudno po odredbama ZUP-a, prema drugoj stanci u obavezi kao izvršeniku. Tako npr. kad organ starateljstva uređuje način kontaktiranja roditelja sa djetetom, koje je poslije razvoda braka, dodijeljeno jednom od njih na čuvanje i vaspitanje, roditelj kome je dijete dodijeljeno obavezan je da drugom roditelju omogući kontakt sa djetetom na način i u vrijeme kako je to dispozitivom rješenja utvrđeno. Ako se to ne čini „dobrovoljno“ rješenje se prinudno izvršava po odredbama ZUP-a – a, prema njemu kao izvršeniku, a na prijedlog drugog roditelja kao tražioca izvršenja.

Kada je riječ o upravnim ugovorima iz člana 27 ZUP-a, njihovo izvršenje se obezbeđuje u sudskom - parničnom postupku shodno Zakonu o parničnom postupku. U tom smislu, ZPP. propisuje da je za suđenje u sporovima koji nastaju u toku i povodom sudskog ili upravnog izvršnog postupka, odnosno u toku i povodom stečajnog postupka, isključivo mjesno nadležan sud na čijem se području nalazi sud koji sprovodi izvršni, odnosno stečajni postupak, odnosno sud na čijem se području sprovodi upravno izvršenje (član 44 ZPP). Takođe, u sporovima radi utvrđivanja postojanja ili nepostojanja ugovora, radi izvršenja ili raskidanja ugovora - *osim jednostranog raskida ugovora od strane javnopravnog organa (primjedba autora)*, kao i u sporovima radi naknade štete usljed neizvršenja ugovora, pored suda opšte mjesne nadležnosti, mjesno nadležan je i sud mjesta gdje je po sporazumu stranaka tuženi dužan da izvrši ugovor (član 56). Upravno sudska nadležnost u upravnom sporu u odnosu na upravne ugovore utvrđena je samo u odnosu na **poništaj** upravnog ugovora i **jednostrani raskid** upravnog ugovora od strane javnopravnog organa.

2.Izvršnost rješenja

ZUP uređuje dvije vrste izvršnih rješenja (prvostepeno i drugostepeno), određuje se u kom momentu koje rješenje postaje izvršno. Žalba i sam žalbeni rok, po pravilu, zadržavaju izvršenje rješenja, (suspenzivno dejstvo žalbe i žalbenog roka), ali ni tužba u upravnom sporu ne zadržava izvršenje rješenja.

Od ovog pravila ZUP propisuje nekoliko izuzetka (odložno dejstvo žalbe), kada se rješenje može izvršiti u toku roka za žalbu i nakon što je žalba izjavljena i to u situacijama:

- 1) ako je to zakonom propisano,
- 2) ako se radi o zaštiti javnog interesa,
- 3) ako se radi o preduzimanju hitnih mjera,
- 4) ako bi usljed odlaganja izvršenja bila nanijeta, protivnoj stranci ili licu koje ima pravni interes, šteta koja se ne bi mogla popraviti (hitno izvršenje).

Ova pravila upravnog postupka o suspenzivnom dejstvu žalbe i žalbenog roka za odlučivanje praktično su ugrađena u 5 posebnih tačaka koje uređuju kada nastupa izvršnost prvostepenog rješenja.

Dakle prvostepeno rješenje postaje izvršno u 5 slučajeva i to:

- 1) istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena – tada je rješenje pravosnažno. Ovo se odnosi na prvostepeno rješenje protiv koga je dozvoljena žalba. Žalba ima suspenzivno dejstvo i za vrijeme roka za žalbu i roka za odlučivanje po žalbi, ali do rješavanja po žalbi nije došlo jer je

istekao rok za žalbu od 15 dana, odnosno zakonom propisan kraći rok, ili se stranka, odnosno sve stranke odrekla prava na žalbu (član 122 st.1 i 2), što znači da žalba nije ni izjavljena.

2) dostavljanjem stranci rješenja, ako žalba nije dozvoljena - tada rješenje nije pravosnažno jer se po pravilu, može tužbom osporavati u upravnom sporu. Odnosi se na prvostepeno rješenje protiv kojeg žalba nije dozvoljena. To su prije svega prvostepena: 1) Rješenja koja donosi ministar, 2) Rješenja koja donosi Vlada i 3) Kada je to posebnim zakonom propisano. To znači da se isključenje žalbe protiv upravnog akta može propisati samo zakonom ali ne i drugim propisom. Tako npr ZUP-om je jasno propisano da se protiv rješenja Vlade ne može izjaviti žalba, što znači da bi se takvi prvostepeni upravni akti mogli osporavati tužbom u upravnom sporu.

3) dostavljanjem stranci rješenja, ako žalba ne odlaže izvršenje - tada rješenje nije pravosnažno jer se može osporiti u drugostepenom postupku; Tačka 3 odnosi se na rješenje protiv kojih je žalba dopuštena ali nema suspenzivno dejstvo odnosno kada žalba ne zadržava izvršenje prvostepenog rješenja. Ovdje se radi o izuzecima od opšteg pravila da žalba odlaže izvršenje rješenja tj. uređuju se situacije kada se prvostepeno rješenje može izvršiti u toku roka za žalbu i nakon što je žalba izjavljena. U tom smislu prvostepeno rješenje se može izvršiti u žalbenom roku i nakon što je žalba izjavljena: 1. ako je to zakonom propisano, 2. ako se radi o zaštiti javnog interesa, 3. ako se radi o preduzimanju hitnih mjera, 4. ako bi usljed odlaganja izvršenja bila nanijeta protivnoj stranci ili licu koje ima pravni interes i šteta koja se ne bi mogla popraviti (hitno izvršenje).

4) dostavljanjem stranci rješenje kojim se žalba odbija - nije pravosnažno jer se, po pravilu, može osporavati tužbom u upravnom sporu. Ovo je tačka koja se odnosi na rješenja protiv kojih je dozvoljena žalba i ista ima suspenzivno dejstvo a drugostepeni organ je odbio žalbu. Ako je u takvim slučajevima žalba odbijena iz procesnih nedostataka, (jer ZUP ne poznaje više institut odbacivanja): neblagovremena (nije podnijeta u zakonskom roku), preuranjena (kod ćutanja uprave) ili izjavljena od neovlašćenog lica (nedostatak stranačke legitimacije) – prvostepeno rješenje postaje izvršno momentom dostavljanja rješenja po žalbi bez obzira koji organ (prvostepeni zbog procesnih razloga) ili drugostepeni organ (zbog procesnih i materijalnih razloga) donio rješenje o odbijanju žalbe. Ako je žalba nedopuštena onda se radi o slučaju iz tačke 2 pa prvostepeno rješenje postaje izvršno momentom dostavljanja tog rješenja stranci a ne momentom dostavljanja stranci rješenja o odbijanju žalbe kao nedopuštene. Ako je žalba odbijena kao neosnovana prvostepeno rješenje postaje izvršno momentom dostavljanja stranci rješenja drugostepenog organa kojim je žalba odbijena.

5) danom odricanja stranke od prava na žalbu – tada je rješenje pravosnažno.

U svim ovim situacijama važi opšte pravilo da rješenje mora biti uredno dostavljeno stranki, jer donijeto a nedostavljeno ili neuredno dostavljeno rješenje smatra se kao da nije ni donijeto, tj. ne može proizvesti pravne posljedice. Ova tačka je novi uslov izvršnosti prvostepenog rješenja u ZUP-u. Ona se takođe odnosi samo na prvostepena rješenja protiv kojeg je dozvoljena žalba stranke/stranaka koje se u žalbenom roku odriču od prava na žalbu, bez obzira da li žalba ima suspenzivno ili devolutivno dejstvo. Stranka se ne može odreći od žalbe ako žalba na prvostepeno rješenje nije dozvoljena jer se nema čega odreći. Stranka se može odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod javnopravnog organa od dana prijema prvostepenog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. 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. Rješenje prvostepenog organa u slučaju odricanja od žalbe postaje izvršno danom odricanja stranke od prava na žalbu. Ova situacija će biti veoma česta kod tzv. pozitivnih rješenja kojima je stranci priznato neko pravo a stranka ima interes da se rješenje što prije izvrši (npr. upis prava na nepokretnosti, birčaki spisak itd.).

Izvršno rješenje može biti i drugostepeno. Drugostepenim rješenjem rješava se po žalbi i njenoj osnovanosti. Samo dva drugostepena rješenja stižu izvršnost i to: 1) Drugostepeno rješenje kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje i upravna stvar riješena drugačije u meritumu i 2) Drugostepeno rješenje donijeto kod ćutanja uprave kada organ u meritumu rješava o zahtjevu stranke i upravnoj stvari. U navedenim situacijama *se izvršava drugostepeno rješenje* jer je dispozitivom tog rješenja riješena upravna stvar tj. uređena prava i obaveze, i tada se za dispozitiv poništenog prvostepenog rješenja vezuju pravne posljedice poništaja, tj. smatra se kao

da nikada nije bilo donijeto. Tada se novim (drugostepenim rješenjem) nalaže izvršenje radnje ili druge obaveze. Takvo drugostepeno rješenje postaje izvršno danom dostavljanja stranci. Ako je u postupku učestvovalo više stranaka, rješenje postaje izvršno u odnosu na svaku stranku prema danu kada je svakoj posebno dostavljeno.

ZUP uređuje i momenat izvršnosti rješenja u dvije situacije: 1) Ako je u rješenju određen rok u kojem se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti, rješenje postaje izvršno istekom tog (paricionog) roka; 2) Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje postaje izvršno poslije isteka roka od 15 dana (paricini rok) od dana dostavljanja rješenja stranci. Rješenjem određeni rok za izvršenje rješenja, odnosno propisani rok od 15 dana počinje da teče od dana kad rješenje postane izvršno.

Poravnanje može biti potpuno ili djelimično samo u pojedinim pitanjima što znači i da izvršenje predmeta upravnog postupka može biti potpuno – u cjelosti i djelimično samo o nekim pitanjima koja su predmet postupka. Izvršenje se može sprovesti na osnovu poravnania samo u višestranačkim upravnim stvarima kada u upravnom postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima. *Izvršenje se može sprovesti ali samo protiv lica koje je učestvovalo u poravnanju i preuzelo pravo ili obavezu.* Ako u postupku učestvuju više stranaka a poravnanje zaključuje samo neke stranke onda će se izvršenje sprovoditi samo u odnosu na stranke koje su zaključile poravnanje ali ne i na druge stranke već se u odnosu

Ako je u poravnanju određen rok izvršenja neke obaveze stranci, a stranka nije izvršila svoju obavezu, takvo poravnaje je podobno za upravno izvršenje istekom roka za dobrovoljno izvršenje. Ako u poravnanju nije određen rok koji stranka ima da izvrši preuzetu obavezu onda se upravno izvršenje može sprovesti protekom roka od 15 dana od zaključenog poravnania.

3. Predmet izvršenja

Rješenjem u upravnom postupku odlučuje se o nekom pravu ili obavezi stranke. I pravo i obaveza stranke mogu imati oba vida – novčani i nenovčani. Obaveza stranke može biti izražena u: 1) Novačanom davanju (npr. plaćanje poreza, carine, raznih komunalnih i drugih naknada, taksi, troškova upravnog postupka itd.) 2) Vršanju kakve radnje (iseljenje, predaja zemljišta u posjed, uklanjanje bespravno izgrađenog ili postavljenog objekta, donošenje odgovarajućeg akta, nabavku opreme, otklanjanje raznih nezakonitosti itd.), što je imanentno inspekcijским organima, 3) Uzdržavanje od kakve radnje (zabrana obavljanja djelatnosti, zabrana držanja životinja, zabrana obavljanja poslova pojedinim službenim licima, zabrana upravljanja motornim vozilom itd.), 4) trpljenju, odnosno dopuštanju kakvih radnji (ustanovljenje službenosti puta kao vid nepotpune eksproprijacije, promjena granica građevinskog zemljišta koje je bivši vlasnik dužan da trpi itd.) i 5) Predaju kakve stvari (predaja privremeno oduzete dokumentacije, zaplijenjenih stvari, neispravnih namjernica radi uništenja, oružja koje se oduzima rješenjem itd.).

ZUP poznaje dva predmeta izvršenja i to: 1) Izvršenje rješenja radi ispunjenja novčanih i nenovčanih obaveza 2) Izvršenje rješenja 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 obezbeđenju.

Praktično posmatrano izvršenja mogu biti „dobrovoljna“ i prinudna, što zavisi od toga da li stranke kojima su nametnute obaveze izvršavaju te obaveze dobrovoljno ili se izvršenje te obaveze njima moraju nametnuti prinudnim putem. U tom smilu pod izvršnim upravnim postupkom podrazumijeva samo postupak prinudnog izvršenja obaveza iz rješenja koje stranka neće dobrovoljno da izvrši.

Polazeći od načela srazmjernosti odnosno proporcionalnosti u upravnom postupku, zakon određuje da kada se stranci i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, javnopravni organ je dužan da prema stranci i drugom učesniku u postupku primijeni propisane mjere koje su za njih povoljnije, ako se tim mjerama postiže cilj zakona. Ukoliko organ ne postupi po ovom načelu već primjenjuje način i sredstva kojim se teže pogađaju pravni interes izvršenika, izvršenik može izjaviti žalbu na rješenje o izvršenju.

Predmet izvršenja, odnosno vrste potraživanja su uvijek: 1) novčana potraživanja ili 2) nenovčana potraživanja. Pod *novčanim* potraživanjima smatraju se potraživanja koja se

izražavaju u novcu. Pod *nenovčanim* potraživanjima podrazumijeva se izvršenje neke radnje, predaja određene stvari, obaveza izvršenika da nešto dopusti ili da se uzdržava od neke radnje i slično.

ZUP detaljnije uređuje izvršenje nenovčanih obaveza dok vrlo ograničeno uređuje izvršene novčanih obaveza. U upravnom, naročito posebnom postupku, organ može odlučivati o novčanim obavezama stranka u različitim situacijama : 1) Naložiti plaćanje neke obaveze (porez, carine, itd.), 2) Naložiti plaćanje novčane kazne (upravna mjera, prekršajni nalog), 3) Naložiti plaćanje troškova postupka (vještačenja, nagrade učesnicima postupka, naknade itd.), 4) Naložiti plaćanje naknada itd.

Međutim, ZUP uređuje izvršenje novčanih obaveza samo radi:

1) ispunjenja novčanih obaveza čiji predmet izvršenja su nekretnine, akcije i udjeli članova u privrednom društvu,

2) Izvršenje radi ispunjenja novčanih obaveza utvrđenih novčanom kaznom, koje su izriječene u skladu sa ovim zakonom, koje izvršava organ uprave nadležan za poslove javnih prihoda a sredstva naplaćena od novčanih kazni uplaćuju se u korist budžeta Crne Gore .

Izvršenje radi ispunjenja pojedinih novčanih i svih nenovčanih obaveza izvršenika sprovodi se putem upravnog izvršenja .

Kada se radi o izvršenju upravnih akata koji glase na novčane obaveze izvršenje se sprovodi na osnovu izvršnog upravnog akta i rješenja o izvršenju koje donosi organ koj sprovodi izvršenje. Pri tome kod upravnog izvršenja novčanih obaveza koje izvršava javni izvršitelj ili organ nadležan za poslove finansija, organ koji je donio izvršni upravni akt stavlja klauzulu izvršnosti i dostavlja javnopravnom organu nadležnom za izvršenje.

4. Izvršenik i tražilac izvršenja

Stranka kojoj je rješenjem u upravnom postupku utvrđena neka obaveza i koja je dužna da tu obavezu izvrši, u postupku upravnog izvršenja naziva se izvršenik. Protiv nje - izvršenika se sprovodi izvršenje. U postupku upravnog izvršenja, naročito u postupku po zahtjevu stranke, može učestvovati i tražilac izvršenja koji u postupku ostvaruje svoje pravo ili pravni interes.

Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti kada za to postoji javni interes za razliku od izvršenja koje se sprovodi po prijedlogu kada je u pitanju privatni interes neke stranke.

Izvršenik može biti i lice koje je pri sklapanju poravnanja preuzelo neku obavezu koju treba izvršiti u postupku prinudnog izvršenja. Takođe, to mogu biti i državni službenici odnosno namještenici, koji su po pisanom sporazumu između njih i starješine državnog organa o naknadi štete obavezani na naknadu štete koju su prouzrokovali u vršenju službe. Ako se izvršenje pokreće na osnovu poravnanja stranke u postupku – tražilac izvršenja i izvršenik su samo lica koja su učestvovala u sklapanju poravnanja. Poravnanje je saglasnost stranaka o spornoj stvari ili odnosu sklopljeno u pokrenutom postupku na zapisniku kod nadležnog organa, čime je izvršenje olakšano.

Iz rješenja, odnosno druge izvršne isprave donijete u upravnom postupku koje se izvršava, mora biti jasno ko je izvršenik kao i u čemu se sastoji njegova obaveza. Ako dispozitiv izvršnog rješenja kojim je odlučeno o obavezi stranke ili dispozitiv rješenja o izvršenju, odnosno druge izvršne isprave (poravnanja), nije precizan i jasan izvršenje se ne može sprovesti i postupak se mora obustaviti, bez obzira što član 155 nije ovaj razlog predvidio kao razlog obustave izvršenja, ali obustava proizilazi iz samog – nepreciznog ili nejasnog akta koji je po prirodi stvari neizvršiv. Takođe, izvršenik može zbog manjkavosti takvog izvršnog naslova sa uspješnom žalbom pobiti izvršno rješenje, osim ako žalba nije dozvoljena, odnosno pobiti žalbom rješenje o izvršenju u pogledu vremena, mjesta i načina izvršenja.

Postupak upravnog izvršenja, u zavisnosti od načina pokretanja upravnog postupka, može biti: 1) po prijedlogu stranke, i 2) službenoj dužnosti. To znači da je za upravni postupak, pokrenut po zahtjevu, potreban prijedlog stranke za sprovođenje izvršenja donijetog akta, a za upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, postupak izvršenja pokreće organ po službenoj dužnosti ili na nečiju inicijativu. Postupak izvršenja akta donijetog u upravnom postupku pokrenut i okončan izvršnim aktom na zahtjev stranke, sprovede se samo ako je to u interesu stranke i stranka je podnijela predlog za izvršenje (*tražioca izvršenja*) .

Izvršenje upravnog akta donijetog po službenoj dužnosti sprovodi se kada to nalaže javni interes. To znači da će organ koji je donio izvršno rješenje (po pravilu prvostepeni organ), kada rješenje postane izvršno, sam pokrenuti postupak upravnog izvršenja kada ocijeni da je izvršenje tog rješenja u javnom interesu. *Za tu ocjenu nije bitno da li je postupak bio pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, jer i kada je postupak bio pokrenut po zahtjevu stranke izvršenje rješenja može biti i u javnom interesu.* Tako npr. rješenje o eksproprijaciji se donosi po zahtjevu korisnika eksproprijacije (stranke ili zastupnika države, opštine, državnih fondova i javnih preduzeća, ako zakonom nije drukčije određeno), (član 7 ZoE), a izvršenje takvog rješenja je i u javnom interesu pa će organ pokrenuti postupak upravnog izvršenja i po službenoj dužnosti. Ako je za izvršenje rješenja donijetog po zahtjevu stranke a čije izvršenje je i u javnom interesu ali za izvršenje takvog akta je nadležan sud, javni izvršitelj ili drugi javnopravni subjekat, subjekat inicijativu sa sprovođenjem takvog izvršenja će dati organ koji je odlučio o zahtjevu stranke.

Kada je nesporno da je izvršenje rješenja samo u interesu stranke ono se sprovodi samo po prijedlogu stranke jer je inicijativa za sprovođenje izvršenja samo u rukama stranke u čijem se interesu sprovodi izvršenje i u toj situaciji organ ne može ni u jednoj varijanti sprovođiti izvršenje po službenoj dužnosti.

5. Vrijeme izvršenja

Upravno izvršenje se sprovodi radnim danom u vremenu od 08:00 do 20:00 časova. Nedjeljom, u dane državnih praznika i poslije 20:00 časova, radnje izvršenja mogu se sprovesti samo ako postoji opasnost od odlaganja i ako je javnopravni organ koji sprovodi izvršenje izdao za to pisani nalog.

Bitan element izvršenja je svakako i vrijeme izvršenja kako u pogledu dana kada se ne može izvršavati rješenje, tako i u pogledu dnevnog vremenskog neizvršenja rješenja. U tom smislu uređuje se dozvoljenost sprovođenja izvršenja odnosno, ograničenje sprovođenja izvršenja u odnosu na dane i vrijeme upravnog izvršenja. Ova ograničenja, koja imaju zaštitni karakter stranke, su analogna članu 73 ZUP-a koji se odnosi, i ima zaštitni karakter stranke, na dostavljanje pismena, samo što se ova ograničenja odnose na izvršenje.

Iz smisla i duha ovih odredbi proizilazi da se navedena ograničenja, zbog prirode izvršenja, odnose prevashodno na izvršenja nenovčanih obaveza (preko drugih lica i putem prinude), ali ne i na izvršenje novčanih potraživanja i izvršenje putem novčanih kazni. Od ograničenja uređenih ovim članom treba isključiti izvršenje usmenih rješenja koja se donose i izvršavaju radi preduzimanja izuzetno hitnih mjera radi obezbjeđenja javnog reda i mira i bezbjednosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovine, koja se rješenja sprovode odmah, bez obzira na dane ili vrijeme izvršenja.

Ograničenja pomenutih upravnih izvršenja odnose na nedelju kao neradni dan i na dane državnih praznika uređene Zakonom o državnim i drugim praznicima (član 1) kao neradne dane i to za državne praznike Crne Gore: a) 21. maj - Dan nezavisnosti i b) 13. jul - Dan državnosti. Takođe neradni dani su i praznici u Crnoj Gori: a) 1. januar - Nova godina i b) 1. maj - Praznik rada. Međutim, ZUP propisuje stroge izuzetke i uslove kada se rješenja o izvršenju može sprovođiti i nedeležom i praznicim i to:

1) Da postoji opasnost od odlaganja izvršenja i 2) Ako je javnopravni organ koji sprovodi izvršenje izdao pisani nalog da se izvršenje može sprovesti nedjeljom, u dane državnih praznika i poslije 20,00 časova. Pri tome treba imati u vidu da su ova dva uslova kao izuzetak sprovođenja rješenja o izvršenju postavljena kumulativno tj. da oba uslova moraju biti ispunjena da bi se izvršenje sprovelo. Ove okolnosti takođe mogu biti razlog za žalbu na rješenje o izvršenju jer se tiču pravilnosti izvršenja.

Iako ZUP ne uređuje zabranu izvršenja u dane vjerskih praznika značajan uticaj na vrijeme izvršenja može imati i Zakon o svetkovanju vjerskih praznika. Ovaj zakon uređuje samo obaveze preduzeća, ustanova, drugih pravnih lica, državnih organa i preduzetnika da zaposlenima, koji žele da svetkuju svoje vjerske praznike, daju plaćeno odsustvo za radne dane koji padaju u dane vjerskih praznika. Takođe Zakona uređuje vjerske praznike i **dane** svetkovanja vjerskih. Bez obzira na okolnost što ZUP izričito ne ograničava upravno izvršenje u dane svetkovanja vjerskih praznika, smatramo da u cilju poštovanja slobode vjeroispovijesti izvršenika, organ koji sprovodi

izvršenje treba uvijek imati u vidu ovu okolnost i izbjegavati, kada priroda upravne stvari dozvoljava i kada izvršenje nije hitno, zakazivanje izvršenja u dane velikih vjerskih praznika. U slučaju da je izvršnim rješenjem određeno vrijeme izvršenja rješenja u dane vjerskih praznika koje svetkuje izvršenik smatramo cjelishodnim i u skladu sa načelom opravdanog očekivanja stranke, srazmjernosti, samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, da po prijedlogu izvršenika izvršni organ treba da odloži izvršenje rješenja i odredi drugi rok za izvršenje.

6. Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja

Pitanje nadležnosti izvršenja je veoma važno i za ostvarenje principa zakonitosti jer stranke moraju unaprijed znati koji će organ postupati u izvršenju. U tom smislu zakonodavac polazi od stanovišta da organ koji je donio rješenje koje se izvršava može najefikasnije izvršiti svoje rješenje jer najbolje i poznaje prilike izvršenja a i u interesu je organa da sam sprovede izvršenje. Zakonom je proširen krug organa koji samostalno izvršavaju rješenja koja su oni donijeli, pa se tako uspostavlja pravilo da pored državnih organa, organ lokalne samouprave sada i drugi javnopravni organi - nosioci javnih ovlašćenja, mogu orginaro - neposredno sprovoditi izvršenja svojih rješenja, bez dozvole ministarstva nadležnog za poslove uprave, odnosno predsjednika opštine. Tako npr. kada komunalno preduzeće donese rješenje o prekidu snabdijevanja vodom nekog potrošača, a to lice ne dozvoljava pristup priključku za vodu, nadležna služba toga preduzeća izvršiće rješenje, ako treba i uz asistenciju organa unutrašnjih poslova.

ZUP uređuje i nadležnost organa za izvršenje. U tom smislu on uređuje: 1) Pravilo o nadležnosti prvostepenog javnopravnog organa za sprovođenje upravnih izvršenja, osim izvršenja novčanih obaveza, 2) Izuzetak da se posebnim zakonom može odrediti drugi organ za izvršenje od prvostepenog organa koji je donio izvršno rješenje, 3) Prezumptivna nadležnost za sprovođenje izvršenja organa prema mjestu prebivališta, boravišta ili sjedišta izvršenika, ako je propisano da upravno izvršenje ne može da sprovede javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, a nijedan drugi organ nije ovlašćen posebnim propisom ili ako zakonom nije drukčije propisano, 4) Dužnost organa uprave nadležan za policijske poslove da javnopravnom organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, na njegov zahtjev, pruži pomoć u sprovođenju izvršenja i 5) Dužnost prvostepenog javnopravnog organa, da stavi na rješenje koje se izvršava potvrdu da je postalo izvršno (potvrda o izvršnosti) i prosljedi ga odmah organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, ukoliko on nije nadležan za sprovođenje izvršenja, po službenoj dužnosti ili na prijedlog tražioca izvršenja.

Dakle za upravno izvršenje samo nenovčanih obaveza, pravilo da javnopravni organ koji je donio izvršeno rješenje sprovodi njegovo izvršenje a da se posebnim zakonom može propisati nadležnost drugih organa za sprovođenja izvršenja a ne organa koji su donijeli izvršno rješenje.

Nadležnost za sprovođenje izvršenja nenovčanih obaveza određena je ZUP-om, a može biti određena prema prirodi stvari i drugim zakonima i propisima. Prema tome, u smislu ZUP-a, *prvostepeni organ je presumptivno izvršni organ za izvršenje rješenja* i to kako prvostepenog tako i drugostepenog organa kada je drugostepenim rješenjem meritorno riješena stvar koja je predmet odlučivanja, osim ako zakonom nije uređeno da izvršenje svog rješenja sprovodi drugostepeni organ. U tom smislu posebnim propisom može biti drugačije određeno (*na primjer*, da izvršenje sprovodi organ drugog stepena koji je riješio u meritumu, javni izvršitelj ili organ unutrašnjih poslova itd.).

Kada upravno izvršenje svog rješenja sprovodi organ nadležan izvršenje se sprovodi na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i rješenja o izvršenju .

Kada je riječ o nadležnostima državnih organa propis o uvrđivanju nadležnosti organa bi morao biti zakon, s obzirom da je članom 16 stav 1 tačka 3 Ustava CG jasno propisano da se Zakonom u skladu sa ustavom, pored ostalog, uređuje i „nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje“. Kada je riječ o drugim javnopravnim organima u smislu člana 3 ZUP-a (organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja kada neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima), njihove nadležnosti se mogu utvrđivati i podzakonskim aktima npr. Statut opštine, Uredba o povjeravanju

poslova državne uprave lokalnoj samoupravi ili Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave.

Ovdje posebno treba imati u vidu vršenje državnih, zakonom prenesenih i uredbom Vlade povjerenih poslova državne uprave, lokalnoj (samo) upravi kad su organi lokalne (samo) uprave prvostepeni organi u prenijetim i povjerenim upravnim stvarima, u smislu člana 112 Ustava CG, člana 81-86 Zakona o državnoj upravi, ali i član 28 stav 2 Zakon o lokalnoj samoupravi kojim je propisano da opština vrši i poslove koji su joj zakonom prenijeti ili propisom Vlade povjereni.

U tom člana prvostepeni organi koji su nadležni za izvršavanje rješenja su pored državnih organa, naročito organi državne uprave (ministarstva i drugi organi uprave) i organi lokalne samouprave i u sopstvenim poslovima i delegiranim poslovima, ali i drugi javnopravni organi - nosioci tzv. javnih ovlašćenja kojima je sada ovim zakonom priznato pravo da neposredno izvršavaju svoje upravne akte kao što su agencije, komisije, svajeti, zavodi, instituti, tijela, privredna društva i ustanove koja pružaju javne usluge građanima itd.

ZUP uređuje i pretpostavljenu nadležnost organa za izvršenje ako je propisano da upravno izvršenje ne može da sprovede javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, a nijedan drugi organ nije ovlašćen posebnim propisom, izvršenje sprovodi nadležni javnopravni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sjedište izvršenika, ako zakonom nije drukčije propisano. Iz smisla i duha zakona proizilazi da prezumtivna nadležnost ovog organa egzistira samo pod određenim uslovima i to:

1. Ako je propisano da prvostepeno rješenje ne može da sprovodi javnopravni organ koji ga je donio (propisom isključena nadležnost javnopravnog organa za izvršenje svog rješenja),

2. Da ni jedan drugi organ posebnim propisom (zakonom ili podzakonskim aktom) nije ovlašćen za njegovo sprovođenje

3. Da zakonom nije drugačije propisano, odnosno ako zakonom nije propisana nadležnost drugog organa za izvršenje,

4. Da je prezumtivni organ stvarno nadležan za upravnu oblast u kojoj se sprovodi izvršenje.

5. Da prezumtivni organ ima i mjesnu (funkcionalnu) nadležnost prema prebivalištu, boravištu ili sjedištu izvršenika.

To znači da je za izvršenje pravostepenih akata, kada je isključena nadležnost za izvršenje prvostepenog organa, prezumtivno stvarno i mjesno nadležan organ prema području na kojem se nalazi, prebivalištu, boravištu ili sjedištu izvršenika, ako zakonom nije drugačije propisano. To takođe znači da se: 1) nadležnost u izvršenju prvostepenog organa može isključiti bilo kojim propisom (zakon, podzakonski akt), 2) Da nijedan organ nije ovlašćen posebnim propisom, ne samo zakonom nego i podzakonskim aktom i 3) da samo zakon može propisati drugačije tj. utvrditi nadležnost nekom organu da izvršava prvostepena rješenja drugih organa kojima je nadležnost isključena.

Bez obzira koji javnopravni organ bude nadležan za prezumtivno izvršenje, za njegovo postupanje je nužno postojanje: 1) Izvršnog rješenja snadbjevenog kalauzulom izvršnosti i 2) Rješenje o izvršenju koje će donijeti prezumtivni organ na osnovu izvršnog rješenja, kojim se konstatuje da je rješenje postalo izvršno a kojim je određeno vrjeme, mjesto i način izvršenja. Rješenje o izvršenju donosi organ nadležan za izvršenje.

ZUP uređuje i dužnost organa uprave nadležan za policijske poslove da javnopravnom organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, na njegov zahtjev, pruži pomoć u sprovođenju izvršenja pogotovo ako se radi o primjeni prinudnih mjera, kada se pruža otpor sprovođenju izvršenja ili se očekuje takav otpor. Ova pomoć se pruža samo po zahtjevu organa koji sprovodi izvršenje a ne i po službenoj dužnosti. Takva obaveza proizilazi i iz Zakona o unutrašnjim poslovima kojim je propisano da Ministarstvo, u okviru svoje nadležnosti, pruža stručnu pomoć građanima, pravnim licima i drugim državnim organima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, zaštite života, lične bezbjednosti građana i imovine i Pravilnik o uslovima i načinu pružanja pomoći državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima u postupku izvršenja njihovih odluka, detaljnije uređuje postupak pružanja pomoći i ovlašćenja policije. Sadržinski istovjetna je odredba je i u Zakonu o inspekcijском nadzoru kojom je propisano da je na poziv inspektora, policija dužna odmah da preduzme mjere kojima se inspektor obavezuje nesmetano obavljanje inspekcijского pregleda.

Posebno treba napomenuti da službenici policije u postupku upravnog izvršenja ne stoje ni u kakvom odnosu prema izvršenju ili strankama niti su dio organa koji sprovodi izvršenja, već su samo obavezni da pruže pomoć kada je ugrožena bezbjedost lica koja učestvuju u sprovođenju izvršenja ili da primijene sredstva prinude protiv onih koji pružaju otpor izvršenju.

ZUP uređuje pravnu situaciju postupanje prvostepenog organa koji je donio izvršno rješenje ali nije nadležan za njegovo izvršenje, tj. nije nadležan i za donošenje rješenja o izvršenju već je za izvršenje njegovog rješenja nadležan drugi organ. U takvoj situaciji prvostepeni javnopravni organ samo na svoje izvršno rješenje stavlja potvrdu da je rješenje izvršno (tzv. klauzula izvršnosti) tj. određuje datum kada je rješenje postalo izvršno u smislu člana 144. Potvrda izvršnosti se stavlja na izvršna rješenja po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti, zavisno od toga da li je rješenje donijeto u postupku po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.

Nakon stavljanja potvrde izvršnosti rješenje se odmah prosleđuje organu koji je nadležan za njegovo izvršenje.

Dakle iz citirane odredbe proizilaze prava i obaveze stranke i prvostepenog organa. Stranka ima pravo da predloži prvostepenom organu stavljanje klauzule izvršnosti, a organ ima obavezu da stavi potvrdu izvršnosti, ili po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti i obavezu da takvo izvršno rješenje odmah proslijedi organu nadležnom za izvršenje, tj. organu koji će donijeti rješenje o izvršenju. Na osnovu izvršnog rješenja snadbjevenog klauzulom izvršnosti nadležni organ za izvršenje donosi rješenje o izvršenju.

7.Rješenje o izvršenju

Kada je riječ o odredbama o rješenju o izvršenju, umjesto dosadašnjeg zaključka o dozvoli izvršenja; ZUP uređuje:

1. Postupanje Javnopravnog organa nadležnog za sprovođenje izvršenja (po službenoj dužnosti ili po prijedlogu tražioca izvršenja),
2. Vrsta i sadržina akta kojim se sprovodi izvršenje (rješenje o izvršenju),
3. Vrijeme izvršenja (kroz dodatni rok za izvršenje obaveze ili izvršnja odmah),
4. Kome se dostavlja rješenje o izvršenju (izvršeniku ali i tražiocu izvršenja ako je izvršenje po prijedlogu stranke),
5. Način dostavljanja rješenja o izvršenju (ličnim ili posrednim dostavljanjem).

Organ nadležan za sprovođenje upravnog izvršenja, po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti, donosi rješenje o izvršenju. Tim aktom se konstatuje da je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuje vrijeme, mjesto i način izvršenja. Pri tome, mora se voditi računa da se za izvršenje označi samo ono što je dispozitivom izvršnog rješenja određeno vodeći računa o principu srazmjernosti. Rješenjem o izvršenju može se odrediti dodatni rok za izvršenje obaveze ili odrediti da se obaveza izvrši odmah. 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 prijedlog, ličnim ili posrednim dostavljanjem. Protiv rješenja o izvršenju dopuštena je žalba nadležnom drugostepenom organu i ona ne odlaže izvršenje rješenja.

U slučajevima kada je rješenje donijeto radi preduzimanja u javnom interesu hitnih mjera (usmeno rješenje) ne donosi se rješenje o izvršenju, jer se usmenim rješenjem određuje rok, mjesto, vrijeme i način izvršenja. Hitne mjere postoje ako se ugrožava život ili zdravlje ljudi, javni red i mir, javna bezbjednost ili imovina veće vrijednosti (npr. požar, poplave, zemljotresi, pojava opasnih zaraznih bolesti i sl.)(član 25). Takvo rješenje koje treba izvršiti donijeto je u skraćenom postupku zbog same činjenice hitnosti rješavanja nastale situacije koja ne trpi odlaganja.

Ukoliko je rješenje postalo izvršno, a donosilac rješenja nije ovlašten za njegovo izvršenje, organ koji je donio izvršno rješenje stavlja na izvršno rješenje potvrdu da je rješenje postalo izvršno (potvrda izvršnosti), čime konstatuje dan nastupanja izvršnosti i dostavlja organu nadležnom za izvršenje. Organ nadležan za izvršenje donosi rješenje o izvršenju, protiv koga se takođe može izjaviti žalba koja ne zadržava izvršenje rješenja. Organ koji dostavlja svoje izvršno rješenje na izvršenje drugom organu može tom organu predložiti i način izvršenja rješenja.

Rezimirajući postupak izvršenja možemo zaključiti da imamo dvije vrste izvršenja i to: 1) Pravu grupu izvršenja nenovčanih obaveza koja se sprovode na osnovu izvršnog rješenja

snadbjevenog potvrdom o izvršenju i rješenja o izvršenju. To su izvršenja koja se sprovode preko drugih lica ili neposrednom prinudom. 2) Drugo, izvršenja novčanih obaveza gdje se ne donosi rješenje o izvršenju već rješenje o novčanoj kazni, u onim upravnim stvarima u kojima prema prirodi upravne stvari izvršno rješenje nije moguće izvršiti preko drugih lica ili neposrednom prinudom.

Rješenje donosi ovlašćeno službeno lice.

8. Žalba na rješenja o izvršenju

Zaštita prava stranaka u upravnom postupku i pravna sredstva koja im stoje na raspolaganju predstavlja opšti princip i zaštitni mehanizam od nerada ili nezakonitog rada javnopravnih organa. Dakle u tom kontekstu ovom odredbom ZUP-a o izvršenju uređuje se: 1) upotreba žalbe kao redovno pravno sredstvo na rješenje o izvršenju; 2) predmet žalbe; 3) ograničenje njenog dejstva na predmet; 4) nadležnost organa za odlučivanje po žalbi; i 4) pravilo nesuspendivnog dejstva žalbe.

U postupku upravnog izvršenja može se izjaviti žalba koja ima devolutivno ali ne i suspendivno dejstvo, ali ona nema domet koji žalba ima na rješenje, u upravnom postupku. Zbog toga je neophodno je razlikovati rješenje o glavnoj stvari (izvršno rješenje), kojom se rješava upravna stvar i rješenje o izvršenju, kojim se sprovodi izvršenje rješenja o glavnoj stvari. U praksi se često griješi kada se izjavljuje žalba u postupku upravnog izvršenja koja se temelji na ovoj odredbi. Naime, po ovom osnovu često se rješenje koje se izvršava pobija na način što se osporava sa stanovišta onih osnova kojima se rješenje može pobijati u žalbi (zbog pogrešnog i nepotpunog utvrđenog činjeničnog stanja, zbog pogrešne primjene materijalnog prava, odnosno povreda pravila postupka). Time stranke pokušavaju vraćati stvar na stanje stvari koje može biti predmet samo prvostepenog i drugostepenog postupka a ne i predmet žalbe u smislu ovog člana. Takvim žalbama se ispušta iz vida činjenica da je upravna stvar u principu izvršna i da se, po pravilu, više ne može raspravljati o pravilnosti donešenog rješenja.

Protiv rješenja kojim se rješava glavna stvar, po pravilu, je dozvoljena redovna žalba koja se odnosi na glavnu stvar i podnosi se, po pravilu, prije donošenja rješenja o izvršenju. Međutim, žalba na rješenje o izvršenju se odnosi samo na vrijeme, mjesto i način izvršenja tj. ograničenog je dometa jer se njome ne može pobijati pravilnost izvršnog rješenja koje se izvršava. Ovom žalbom se pored mjesta izvršenja, može osporavati vrijeme izvršenje ako je određeno da se izvršenje sprovodi neradnim danom, u dane državih praznika ili nocu od 20:00 – 08:00 časova, a nije u pitanju hitnost. Takođe ovom žalbom se može osporavati način izvršenja ako se koriste sredstva izvršenja koja su nesrazmjerna (povreda princip srazmjernosti).

Odredbe ovog zakona o sadržaju, roku, predavanju, odricanju, odustanku i postupcima organ po žalbi primjenjuju se i na ovu žalbu. Protiv rješenja o izvršenju koje je izvršno a nema drugostepenog organa može se samo podnijeti tužba u upravnom sporu.

9. Vrste izvršenja

9.1. Izvršenje preko drugih lica

ZUP uređuje izvršenje preko drugih lica tj: 1) izvršenje zamjenjivih obaveza koje izvršenik nije dobrovoljno izvršio a koje su mu naložene rješenjem javnopravnog organa i to preko drugih lica; 2) Uslovi sprovođenja izvršenje, da izvršenik uopšte nije izvršio ili nije u cjelini izvršio svoju obavezu; 3) Troškovi izvršenja koje padaju na teret izvršenika; i 4) prethodna opomena izvršeniku prije nego se pristupi sprovođenju izvršenja, to znači da do izvršenje preko drugih lica dolazi u slučajevima ako se izvršenikova obaveza sastoji u izvršenju obaveze - radnje koju može izvršiti drugo lice umjesto izvršenika. Radi se o zamjenjivoj obavezi koju izvršenik ne izvrši uopšte ili je ne izvrši u cjelini, kao što je radnja rušenje nepokretnog ili uklanjanja pokretnog objekta, uklanjanje materijala sa neke površine, iseljenje lica i stvari iz objekata itd. Te obaveze umjesto izvršenika može izvršiti neko drugo lice - pravno ili fizičko, ali na trošak izvršenika. Organ koji sprovodi izvršenje prethodno će rješenjem opominjati izvršenika putem podnesaka: opomena, da obavezu izvrši u određenom roku i na mogućnost da će se radnja, ako on ne ispuni obavezu,

izvršiti preko drugog lica na njegov trošak. Ukoliko izvršenik i poslije ove opomene ne izvrši svoju obavezu u ostavljenom roku pristupa se izvršenju radnje preko drugog lica.

Rezimirajući proces ove vrste izvršenja možemo zaključiti da ovo izvršenje prolazi kroz nekoliko faza i to: 1) Izvršno rješenje kojim je riješena upravna stvar, snadbjeveno potvrdom izvršnosti ako ga izvršava drugi organ; 2) Rješenje o opomeni pred izvršenje koji donosi organ koji izvršava; 3) Rješenje o izvršenju koje donosi organ koji sprovodi izvršenje.

Organ koji sprovodi izvršenje angažuje drugo lice – pravno, fizičko, organizaciju, izvršnu službu, javno preduzeće, preduzetnike itd, koje raspolaže sa odgovarajućim sredstvima potrebnim za izvršenje – najčešće radna snaga i mehanizacija, da korišćenjem tih sredstava umjesto izvršenika obavi radnju kojom će se obaveza izvršiti (npr. rušenje objekta, uklanjanje privremenog objekta sa javne površine, uništenje pčelinjeg društva koje je zaraženo bolešću, isele stvari iz objekta itd.). Ovdje treba posebno imati u vidu odnos između organa i lica koja faktički izvršavaju radnje izvršenja po nalogu službenog lica. U tom smislu valja imati na umu da rješenje izvršava samo organ koji je donio izvršno rješenje a da ostala – druga lica, preko kojih se vrši izvršenje samo vrše fizičke radnje potrebne da bi se izvršenje sprovedo ali ona ne izvršavaju rješenje u smislu ovog zakona. U tom smislu lica koja vrše neposredne radnje izvršenja ne nalaze se ni u kakvoj upravno pravnoj vezi sa izvršenjem i izvršenikom.

Nesumljivo je da izvršenje preko drugih lica prate i odgovarajući troškovi izvršenja i u tom smislu ovaj stav i propisuje da je radi obezbjeđenja troškova izvršenja, organ koji sprovodi izvršenje je ovlašćen da rješenjem, umjesto do sada zaključkom o dozvoli izvršenja; naloži izvršeniku, da unaprijed položi iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja, a da se obračun izvrši naknadno. Ovo (privremeno) rješenje kao i rješenje kojim su nakon sprovedenog postupka utvrđeni konačni troškovi postupka izvršeniku kojim je određeno da izvršenik u određenom roku plati troškove postupka izvršenja, predstavlja izvršnu ispravu protiv koje se može podnijeti posebna žalba u smislu člana 95 stav 3 ZUP. Takođe odredbe člana 96, o slobađanju plaćanja troškova stranke, odnose se i na izvršenika. U tom smislu izvršenik bi mogao zahtjev za oslobađanje troškova izvršenja podnijeti do donošenja rješenja o troškovima izvršenja a nakon toga istovremeno u posebnoj žalbi na rješenje o troškovima izvršenja zahtijevati i oslobađanje od troškova, o čemu će odlučiti drugostepeni organ po žalbi.

Na ovaj način bi se određivali troškovi izvršenja u postupcima po službenoj dužnosti koji su nepovoljno okončani za izvršenika i u višestranačkim upravnim stvarima kada je postupak pokrenut prijedlogom stranke koja je uspjela u postupku.

Kada je riječ o izvršenju preko drugih lica u višestranačkim upravnim stvarima pokrenutog prijedlogom stranke a ovi kao i drugi troškovi se ne bi mogli naplatiti od izvršenika onda ih u smislu člana 94 ZUP-a snosi stranka po čijem prijedlogu je izvršenje sprovedeno.

9.2.Izvršenje putem novčanih kazni

Izvršenje novčanom kaznom se sprovodi u slučajevima kada je izvršenik dužan da nešto dopusti ili trpi pa postupa suprotno toj obavezi ili ako je predmet izvršenja izvršenikova radnja koju umjesto njega ne može da izvrši drugo lice. U pitanju su tzv. nezamjenjive obaveze odnosno obaveze koje može izvršiti samo izvršenik, ali ne i neko drugo lice kao npr. konstituisanje prava službenosti prolaza u zoni gradskog građevinskog zemljišta, povraćaj na posao lica nakon što je poništena odluka o prestanku njegovog rada, koji može izvršiti samo odgovorno lice u nekom preduzeću ili ustanovi, predaja nekog dokumenta.

U tom smislu ZUP uređuje :

1) preventivno djelovanje izvršnog organa prema izvršeniku ako svoju obavezu ne izvrši u ostavljenom roku – zaprijetiti će izvršeniku izricanje novčane kazne.

2) Vrstu preventivne mjere – novčana kazna.

3) Izricanje mjere novčane kazne sada kao represivne mjere sa ciljem da prinudi izvršenika da ispuni obavezu u roku.

4) Uslove za preduzimanje mjere novčane kazne - da je izvršenik preduzeo neku radnju protivno svojoj obavezi ili ako u roku ne izvrši svoju obavezu.

5) Vrstu akta kojim se izriče novčana kazna – rješenje.

6) Raspone visine novčane kazne koja se može izreći prvnom i fizičkom licu.

- 7) Ograničenje visine prve kazne pravnom i fizičkom licu.
- 8) Izuzeće suspenzivnog dejstva žalbe u izricanju novčane kazne.
- 9) Nadležnost organa za izvršavanje novčanih kazni.
- 10) Prihodi kome pripadaju novčane kazne.

Naš upravni sistem već poznaje novčane kazne kao upravne mjera naročito u oblasti inspekcijskog nadzora. Tako je zakonom o inspekcijskom nadzoru propisano da inspektor može izreći novčanu kaznu kao upravnu mjeru u slučajevima i u iznosima koji su propisani zakonom. Takođe, ovaj zakon propisuje ovlašćenje inspektora da može izricati novčanu kaznu kao upravnu mjeru u slučaju neizvršenja rješenja inspektora u slučajevima kada priroda uprave stvari onemogućava izvršenje preko drugih lica i putem prinude .

ZUP uređuje preventivno i represivno postupanje organa u cilju obezbjeđenja izvršenja rješenja. U tom smislu javnopravni organ, koji sprovodi izvršenje, najprije će zaprijetiti izvršeniku primjenom novčanih kazni, ako svoju obavezu ne izvrši u ostavljenom roku. Zakon ne uređuje kojim aktom će organ zaprijetiti izvršeniku. Prijetnja prinudnim sredstvom se sastoji u tome što se izvršeniku predočava novčana kazna u utvrđenom iznosu uz prijetnju da će se ta kazna izvršiti prinudno ako on u određenom roku ne izvrši obavezu da nešto preduzme ili da se uzdrži od neke radnje ili ako preduzme neku radnju protivno svojoj obavezi. Na primjer, ako je rješenjem donesenim u upravnom postupku naloženo izvršeniku da se uzdrži od svake zabrane korišćenja prolaza preko njegove urbanističke parcele, rješenjem o izvršenju organa koji to rješenje izvršava, zaprijetiće se da će mu se, ako nastavi sa zabranom prolaza na bilo koji način, ponovo izreći još strožija novčana kazna od npr. 100.00 eura, i da će se ta kazna odmah izvršiti, ako obaveza ne bude ispunjena. Ukoliko on nastavi sa zabranom-fizičkim spriječavanjem, zapriječeno sredstvo-novčana kazna će se izreći i odmah izvršiti – naplatiti prinudno. Istovremeno novim rješenjem o izvršenju će se odrediti novi rok za izvršenje radnje i zaprijetiti novom, strožijom, prinudnom mjerom - novčanom kaznom. U tom smislu svako novo izvršno rješenje bi sadžalo novi rok za izvršenje obaveze izvršenika i prijetnju većom novčanom kaznom (npr. 200.00,300.00 eura) ako se ne izvrši u roku a svako novo rješenje o novčanoj kazni veću novčanu kaznu.

Sagledavajući funkcionalne aspekte ovog izvršenja možemo konstatovati da ovo izvršenje obuhvata nekoliko faza donošenja. 1) Izvršnog rješenja kojim je riješena upravna stvar, snadbjevena potvrdom izvršnosti ako rješenje izvršava dugi organ a ne organ koji ga je donio. 2) Rješenje o izvršenju kojim se konstatuje izvršnost, način izvršenja izricanjem novčane kazne u određenoj visini (minimalna kazna zbog principa srazmjernosti), prijetnja da će se ta novčana kazna izvršiti ukoliko se rješenje dobrovoljno ne izvrši u ostavljenom roku. 3) Rješenja o novčanoj kazni, ako rješenje o izvršenju nije sprovedeno dobrovoljno.

ZUP takođe uređuje vrstu akta – pisano rješenje kojim će se izreći odgovarajuća novčana kazna. U tom smislu primjenju se odredbe ovog zakona o sadržini pisanog rješenja prilagođene izricanju novčane kazne. Za razliku od klasičnog rješenja kojim se odlučuje o pravu ili obavezi stranke i rješenja o izvršenju kojim se odlučuje o vremenu, mjestu i načinu izvršenja, rješenjem o novčanoj kazni se odlučuje o visini kazne. Rješenje potpisuje ovlašćeno službeno lice.

Rješenje o kazni ne može biti rješenje sa skraćenim obrazloženjem niti se može donijeti u obliku zabilješke na spisu predmeta niti kao usmeno rješenje .

U slučaju neizvršenja rješenja o kazni u roku određenom rješenjem službeno lice na rješenje o kazni stavlja klauzulu izvršnosti i dostavlja organu nadležnom za javne prihode – poreskoj upravi.

ZUP takođe uređuje raspone novčanih kazni i visinu novčane kazne koja se izriče prvi put kako za pravno tako i za fizička lica. U tom smislu novčana kazna koja se izriče pravnom licu ne može biti manja od 500 niti veća od 5.000 eura, a za fizičko lice ne može biti manja od 50 eura niti veća od 500 eura. To znači da će uvijek prvo rješenje o novčanoj kazni iznosti minimum novčane kazne, a kasnije novčane kazne ako izvršenik ne izvrši svoju obavezu, po principu srazmjernosti, će se povećavati do maximuma. Naravno, tako će se postupiti imajući u vidu prirodu obaveze (oduzimanje maloljetnog djeteta od jednog roditelja i predaja drugom ili staratelju u slučaju lišenja roditeljskog prava i sl.) i uporno odbijanje izvršenika da izvrši svoju obavezu.

ZUP takođe uređuje izuzetak od pravila suspenzivnog dejstva žalbe propisujući da žalba na rješenja o novčanoj kazni ne odlaže njegovo izvršenje rješenja. To znači da je izvršenik dužan

izvršiti novčanu kaznu bez obzira što je podnijeta žalba i što o žalbi nije odlučeno. Kako su u pitanju novčane obaveze, zakonom je predviđena i mjera uspostavljanja ranijeg stanja (protivizvršenje) za slučaj kada je nakon izvršenja izvršni naslov poništen ili izmijenjen. U tom slučaju, izvršenik ima pravo da traži povraćaj uplaćene kazne. O takvom zahtjevu rješava organ koji je donio rješenje o novčanoj kazni.

ZUP takođe uređuje nadležnost organa za izvršavanje novčanih kazni i javnopravne subjekte kojima pripadaju novčana sredstva naplaćena od novčanih kazni. U tom smislu novčane kazne koje su izriječene u skladu sa ovim zakonom izvršava organ uprave nadležan za poslove javnih prihoda (poreska uprava), a sredstva naplaćena od novčanih kazni uplaćuju se u korist budžeta Crne Gore.

9.3. Izvršenje neposrednom prinudom

Izvršenje neposrednom prinudom može se, prema prirodi obaveze, sprovoditi pod sljedećim uslovima: 1) Da je u pitanju nenovčana obaveza; 2) Da se nenovčana obaveza ne može uopšte ili blagovremeno sprovesti preko drugih lica ili novčanom kaznom; 3) Da drugačije nije propisano. Neposredna prinuda podrazumijeva upotrebu fizičke sile organa ako izvršenik ne izvrši u ostavljenom roku ili se ne uzdrži od vršenja radnji koje su protivne dispozitivu izvršnog rješenja a priroda upravne obaveze je takva da se upotrebom neposredne prinude može sprovesti rješenje o izvršenju.

Do primjene ove odredbe u principu dolazi kada se sprovođenje rješenja vrši po službenoj dužnosti i to naročito u jednostranačkim upravnim stvarima. *Na primjer, ako lice kome je oduzeta dozvola za držanje i nošenje oružja ne vrati oružje ni nakon izricanja novčanih kazni, može mu se prinudno oduzeti. Takođe, ako lice ne stavi na raspolaganje vozilo ili drugo materijalno sredstvo radi otklanjanja posljedica od elementarnih nepogoda njemu se to sredstvo može prinudno oduzeti u pomenute svrhe ili ako lice koje je obavezno da se javi u karantin ne izvrši nalog ministarstva prinudno će se dovesti u karantin.*

Organ može primijeniti neposrednu prinudu prema prirodi stvari ako *posebnim propisom nije određeno* da se ne može primijeniti neposredna prinuda pri sprovođenju izvršenja. Pošto se radi o sprovođenju putem neposredne prinude, nekada će to rješenje moći sprovesti organ koji sprovodi izvršenje (npr. kada inspektor zatvara objekat), a nekada neće moći pa će ih sprovoditi uz asistenciju.

Da bi se prinuda mogla sprovesti službeno lice organa koji izvršava, odnosno asistira u izvršenju mora imati ovlašćenja za upotrebu sredstava prinude. Po pravilu, sredstva prinude će u izvršenju sprovoditi policijski službenici. U tom smislu u zavisnosti od upravne stvari i konkretnih uslova izvršenja policijski službenici mogu koristiti sredstva prinude u skladu sa zakonom a to su najčešće: 1) fizička snaga; 2) palica; 3) sredstva za vezivanje; 4) specijalna vozila (policijska, medicinska); 5) sredstva za zaprečavanje itd. Pri upotrebi sredstava prinude organ koji izvršava posebno vodi računa o principu srazmjernosti u načinu izvršenja.

9.4. Izvršenje usmenog rješenja

U upravnim postupcima se postupak ne okončava uvijek pisanim rješenjem, već postoji mogućnost okončanja postupka i usmenim rješenjem. U tom smislu ni izvršna rješenja se uvijek ne sprovode putem pisanih rješenja o izvršenju. U tom smislu ZUP uređuje i izvršenje usmenih rješenja. Po pravilu je riječ o izvršenjima u upravnim stvarima kad 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 imovine. U takvim okolnostima usmeno rješenje se, po pravilu, izvršava odmah primjenom onih mjera i sredstava koji odgovaraju konkretnoj upravnoj stvari a zbog specifičnog odnosa nerijetko se mogu izvršavati i neposrednom prinudom tj. upotrebom fizičke prinude. U ovim situacijama se ne odnosi ni rješenje o izvršenju, jer je samim usmenim rješenjem (dispozitivom) određena obaveza, vrijeme, mjesto i način izvršenja. To su obično rješenja koja se odnose na remećenje javnog reda i mira bezbjednosti i otklanjanja neposredne opasnosti za život. Na zahtjev stranke, javnopravni organ koji je donio rješenje usmeno dužan je da to rješenje izda stranci u pisanom obliku, najkasnije u roku od osam dana od

dana podnošenja zahtjeva. Zahtjev za izdavanje pisanog rješenja može se podnijeti u roku od dva mjeseca od dana donošenja usmenog rješenja.

10. Obustavljanje i odlaganje izvršenja

Izvršenje se ne mora uvijek sprovesti u skladu sa izvršnim rješenjem već se, pod određenim uslovima, može obustaviti ili odložiti. Na ove okolnosti upućuje i ovaj član koj se uređuje: 1) Obustavljanje izvršenja, uslovi, pravne posljedice obustave i nadležnost organa, 2) Odlaganje izvršenja, uslovi i nadležnost organa za odlaganje, 3) Produženje odlaganja izvršenja, uslove i rokove i nadležnost.

Obustava izvršenja podrazumjeva da je donijeto rješenja o izvršenju ali se, iz navedenih razloga, obustavlja njegovo izvršenje i okončava se dalji postupka izvršenja. Odlaganje izvršenja znači da se postupak izvršenja privremeno prekida ali se nastavlja nakon proteka vremena na koje je izvršenje odloženo i okončava se izvršenjem ili eventualno obustavom ako nastupe zakonski razlozi za obustavu.

ZUP uređuje uslove obustave izvršenja nenovčanih obaveza, ali samo po službenoj dužnosti, ne i u postupku pokrenutom predlogom druge stranke. U tom smislu upravno izvršenje će se obustaviti samo po uslovima ako: 1) se utvrdi da je obaveza u cjelini izvršena, 2) se utvrdi da izvršenje nije bilo uopšte dopušteno, 3) se utvrdi da je bilo sprovedeno prema licu koje nije u obavezi, 4) ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva, odnosno 5) je izvršna isprava poništena ili ukinuta. Kada nastupi jedan od naprijed navedenih uslova, organ koji sprovodi izvršenje donijet će *rješenje o obustavi izvršenja*. Rješenje se može donijeti samo do momenta dok postupak izvršenja nije završen. Istovremeno sa obustavom izvršenja *poništavaju se i sve sprovedene izvršne radnje*.

U ZUP-u nije predviđen razlog za obustavljanje izvršenja zbog činjenice da je izvršenje, usljed okolnosti nastalih posle nastupa izvršnosti, postalo sasvim ili djelimično nemoguće. Na primjer, poplavljeno je zemljište koje je bilo predmet upravnog postupka. U tom slučaju trebalo bi sprovesti novi postupak ili bi se sprovedeni postupak dopunio i donijelo novo prvostepeno rješenje prema promijenjenom stanju.

Pravna posljedica obustave izvršenja je dvojna. Prvo, ako je izvršenje obustavljeno poništavaju se sve sprovedene radnje postupka. Drugo, ako je izvršna isprava ukinuta sprovedene radnje se ne poništavaju ali se dalje radnje izvršenja neće sprovoditi, odnosno izvršenje bi se moralo obustaviti.

ZUP takođe uređuje način i uslove odlaganje izvršenja i produženja odlaganja izvršenja. Kada je riječ o odlaganju izvršenja, javnopravni organ koji je donio izvršno rješenje može na prijedlog stranke a radi izbjegavanja nepopravljive štete, odložiti izvršenje ako zakonom nije drugačije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom. Dakle iz duha ove norme proizilazi da se izvršno rješenje može odložiti pod sledećim uslovima: 1) da postoji prijedlog stranke; 2) Da se odlaganje traži radi izbjegavanja nepopravljive štete; 3) da zakonom nije drugačije određeno (npr. da se ne može vršiti odlagnje); i 4) da odlaganje nije u suprotnosti sa javnim interesom. Odlaganje izvršenja vrši javnopravni organ koji je donio rješenje. Pri tome zakonodavac ne određuje eksplicitno koje rješenje se može odložiti – izvršno rješenje ili rješenje o izvršenju s obzirom na okolnost da rješenja o izvršenju mogu donositi i organi koji nijesu donijeli izvršno rješenje. U tom smislu iz duha ove odredbe može se zaključiti da se, prevashodno mogu odlagati izvršna rješenja ali i rješenja o izvršenju, i ista će odlagati organ koji ga donosi. Sličnu mogućnost o odlaganju izvršenja sadrži i Zakon o inspekcijskom nadzoru kojim je propisan izuzetak da inspektor može izvršenje rješenja odložiti do donošenja odluke po žalbi, ako to priroda odnosa dozvoljava, ako se odlaganje ne protivi javnom interesu i ako bi izvršenjem rješenja nastupila šteta za subjekat nadzora. Takođe npr. ako treba da se sprovede rješenje građevinskog inspektora kojim je naloženo rušenje objekta a pošto je rješenje inspektora izvršno momentom dostavljanja stranci jer žalba ne zadržava izvršenje rješenja, inspektor može po prijedlogu stranke istaknutom u žalbi rješenjem odložiti izvršenje rješenja do odluke drugostepenog organa po žalbi.

Druga je pravna situacija kada je riječ o produženju roka odlaganja izvršenja. Ova situacija podrazumijeva da je javnopravni organ već jedanput odložio izvršenje rješenja i na prijedlog

stranke sada produžava odlaganje izvršenja. Produženje odlaganja izvršenja moguće je samo pod uslovima da je takvo produženje nužno da bi se izbjegla nepopravljiva šteta stranci koja bi nastala izvršenjem rješenja i da se produženje odlaganja vršiti do donošenja pravosnažne odluke o glavnoj stvari, da posebnim zakonom (ali ne i podzakonskim aktom) nije drugačije propisano i da se odlaganja ne protive javnom interesu. Tako npr. ako treba da se sprovede rješenje o izvršenju građevinskog inspektora kojim je određeno mjesto, vrijeme i način izvršenja rušenja objekta, inspektor može po prijedlogu stranke za produženje roka izvršenja novim rješenjem odložiti izvršenje rješenja o izvršenju sve do pravosnažnosti njegovog rješenja odnosno iscrpljivanja pravnih sredstava od strane izvršenika. U tom smislu ovo odlaganje izvršenja produženjem roka nema fiksni rok kao kod odlaganja izvršenja, već zavisi od trenutka kada će rješenje inspektora postati pravosnažno. Nakon pravosnažnosti rješenja inspektor će donijeti novo rješenje o izvršenju u kome će odrediti vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Kada se dozvoli odlaganje tada se stanje u izvršnom postupku upodobljava sa stanjem *mirovanja postupka* i sve preduzete radnje ostaju na snazi. Odlaganje izvršenja je moguće pod uslovom, 1) da se utvrdi da je u pogledu izvršenja obaveze dozvoljeno odlaganje (tzv. poček), 2) da je umjesto privremenog rješenja koje se izvršava donijeto rješenje o glavnoj stvari koje se razlikuje od privremenog rješenja, 3) Rješenje o odlaganju izvršenja donosi javnopravni organ koji je donio rješenje o izvršenju.

11. Protivizvršenje

ZUP uređuje *uslove pokretanje postupka protiv izvršenja i postupak odlučivanja o zahtjevu za protivizvršenje*. Za protiv izvršenja podobna su i izvršenja novčanih i nenovčanih obaveza. Do poništavanja rješenja može doći u postupku: po žalbi, i po pojedinim vanrednim pravnim sredstvima i po tužbi u upravnom sporu. Do ukidanja nezakonitog ali i zakonitog rješenja može doći samo po vanrednim pravnim sredstvima. Izvršenje rješenja može biti sprovedeno pa da kasnije to rješenje bude u upravnom postupku po žalbi ili u vezi sa upravnim sporom poništeno ili izmijenjeno, ili u upravnom sporu sudskom odlukom bude poništeno ili izmijenjeno. Kako je izvršenjem rješenja uspostavljeno stanje koje proizilazi iz dispozitiva tog rješenja, kada se kasnije primjenom pravnih sredstava to rješenje poništi, ukinu ili izmjeni, zakon priznaje pravo stranci na protivizvršenje. Npr. ako je sprovedeno izvršenje rješenja kojim je stranci oduzeto oružje, a kasnije se primjenom pravnih sredstava to rješenje poništi u upravnom ili upravno sudskom postupku, stranka ima pravo da traži povraćaj oduzetog oružja. U tom smislu za protivizvršenje podobno je i poništavajuće ili izmijenjeno rješenje kojim je utvrđena neka obaveza stranci ali i ukidno rješenje kojim je ukinuto neko pravo utvrđeno stranci koje se sprovodi (npr. novčana davanja u oblasti penzijsko invalidskog, socijalnog itd).

Poništavanjem rješenja poništavaju se i pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo, a ukidanjem se ne poništavaju pravne posljedice koje je to rješenje proizvelo, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja. Stranka koja trpi stvarnu štetu usljed ukidanja rješenja iz pojedinih razloga ima pravo na naknadu pretrpljene štete, osim naknade za izgubljenu dobit. Ako je predmet izvršenja bila stvar koja je oduzeta - zamjenjiva obaveza, stranka ima na povraćaj oduzete stvari. O zahtjevu izvršenika za protivizvršenje odlučuje organ koji je donio rješenje o izvršenju.

Kod ukidanja dolazi do protivizvršenja već utvrđenog prava koje se ostvaruje po izvršnom rješenju o priznatom pravu stranke. To su po pravilu prava na određena novčana davanja iz oblasti penzijsko, invalidskog osiguranja, socijalnih davanja itd. O zahtjevu za reizvršenje prava na novčano potraživanje odlučuje organ koji je odlučio u upravnoj stvari čije je rješenje poništeno ili ukinuto. Kada se rješenje kojim je priznato pravo stranci na novčana davanja, pod uslovima utvrđenim zakonom, ukinu kao nezakonito od strane prvostepenog, drugostepenog ili drugog javnopravnog organa koji vrši nadzor nad radom organa koji je donio izvršno rješenje o obustavi isplata novčanih davanja stranci, a ukidno rješenje poništi u postupku po žalbi ili upravnom sporu, stranka može da zahtjeva protivizvršenje i nastavak isplate novčanih davanja.

U zavisnosti od konkretne sadržine odnosa nastalih između rješenja koje je izvršeno i novog rješenja donijetog po pravnom sredstvu protivizvršenje može biti: 1) Rješenje o protivizvršenju kojim je odlučeno u cijelosti o zahtjevu stranke; 2) Djelimično rješenje o

protivizvršenju kojim je samo djelimično usvojen zahtjev stranke za protivizvršenje u odnosu na one elemente koji su prema prirodi stvari podobni za protivizvršenje ali ne i one stvari - zahtjevi koji se po prirodi upravne stvari ne mogu vratiti u prethodno stanje; 3) Rješenje o odbijanju zahtjeva za protivizvršenje kada priroda upravne stvari ne dozvoljava objektivnu mogućnost da se stvar vrati u stanje koje proizilazi iz novog rješenja.

ZUP uređuje i nadležnost javnopravnog organa koji je donio rješenje o izvršenju da odluči o zahtjevu izvršenika za protivizvršenje. U tom smislu javnopravni organ odlučuje rješenjem kojim usvaja (ili odbija) zahtjev izvršenika za protivizvršenje i dozvoljava (odbija) ponovno izvršenje tj. izvršenja novog rješenja umjesto ranijeg koje je poništeno ili ukinuto. Zahtjev za protivizvršenje će se odbiti ako priroda upravne stvari objektivno ne dozvoljava protiv izvršenje jer isto nije moguće, ali u toj situaciji stranka može tražiti naknadu štete. Tako npr. ako je nakon oduzetog oružja isto uništeno, nije moguće povraćaj tog oružja ali stranka tužbom i u upravnom sporu odnosno parnici može tražiti naknadu štete.

12. Obezbjedenje izvršenja

Obezbjedenje izvršenja predstavlja institut koji omogućava javnopravnom organu sprovođenje radnji izvršenja u situacijama:

1) prije nego što je rješenje postalo izvršno; 2) kad je obaveza izvršenika utvrđena; 3) kada je tražilac izvršenja obavezu učinio vjerovatnom.

To obezbjeđenje zakon uređuje kroz: 1) Izvršenje radi obezbjeđenja i 2) Privremeno rješenje o obezbeđenju. Smisao i svrha instituta obezbjeđenja izvršenja je da obezbjedi uspješno izvršenje kad budu ispunjeni uslovi za sprovođenje izvršenja.

Postupak radi obezbjeđenja izvršenja sprovodi se po prijedlogu stranke i službenoj dužnosti. Uslovi pokretanja postupka obezbjeđenja izvršenja su:

- ako bi kasnije izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano,
- vjerovatnoća opasnosti od sprječavanja ili otežavanja ispunjenja obaveza,
- ako postoji opasnost da će izvršenik raspolaganjem imovinom, dogovorom sa trećim licima ili na drugi način spriječiti ili znatno otežati izvršenje obaveze.

Pored uslova za pokretanje postupka obezbjeđenja ZUP takođe uređuje:

Način odlučivanja organa o izvršenju radi obezbeđenja - privremeno rješenje,

Ovlašćenja javnopravnog organa za uslovljavanje preduzimanje radnji izvršenja - polaganjem određenog novčanog iznosa za štetu koja bi mogla nastati za protivnu stranku,

Dejstvo privremenog rješenja o obezbeđenju i obaveza tražioca izvršenja da nadoknadi štetu protivnoj stranci koju je prouzrokovalo izvršenje privremenog rješenja,

Nadležnost javnopravnog organa koji je donio privremeno rješenje da odlučuje o šteti,

Ovlašćenje organa za izricanje i visinu novčane kazne tražiocu izvršenja - ako je očigledno da je privremeno rješenje donijeto zloupotrebom prava od strane tražioca izvršenja,

Dejstvo žalbe na rješenje o novčanoj kazni – žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

U pogledu načina pokretanja postupka obezbjeđenja izvršenja zakonodavac dozvoljava pokretanje ovog postupka po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti. Naravno način pokretanja ovog postupka zavisi od toga da li je upravni postupak u konkretnoj upravnoj stvari pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.

ZUP propisuje način pokretanja postupka radi obezbeđenja izvršenja **prije nego je rješenje postalo izvršno** i uslove pod kojima se izvršenje može dozvoliti.

Glavni razlog za pokretanje postupka obezbjeđenja radi izvršenja je da bi kasnije izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano. Uslovi pokretanja postupka obezbjeđenja su: (a) da rješenje nije postalo izvršno, (b) da postoji opasnost da će, kad rješenje postane izvršno, postupak prinudnog izvršenja biti spriječen ili znatno otežan. Zakon ne precizira šta se smatra pod spriječenosti ili znatnom otežanju izvršenja.

Zavisno od vrste obaveze izvršenika, a i od njegovog ponašanja koje u prvom redu upozorava na takvu opasnost, organ u svakom konkretnom slučaju ocjenjuje da li opasnost te vrste postoji ili ne. Tako, na primjer, ako se izvršenikova obaveza sastoji u predaji nepokretne imovine (u eksproprijaciji, komasaciji i sl.), izvršenik može spriječiti ili znatno otežati izvršenje ako tu nepokretnu imovinu u međuvremenu otuđi. Međutim, sama činjenica da — prema prirodi

obaveze — izvršenik može preduzeti radnje usmjerene na izbjegavanje obaveze i samim tim spriječiti ili znatno otežati buduće izvršenje — nije dovoljna, potrebno je i da postoji okolnost koja ukazuje na postojanje opasnosti. To su okolnosti uglavnom vezane za ponašanje stranke.

O izvršenju radi obezbjeđenja i u ovoj situaciji donosi se privremeno rješenje. Oblik i sastavni djelovi rješenja o izvršenju radi obezbjeđenja isti su kao i kod rješenja o izvršenju s tim što se u dispozitivu ovog rješenja utvrđuje da rješenje još nije postalo izvršno i da postoji opasnost da bi kasnije izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano.

ZUP takođe uređuje izvršenja obaveza koje se mogu prinudno izvršiti samo na prijedlog stranke, uslove pod kojima se može tražiti obezbjeđenje izvršenja i novčanog iznosa za eventualnu naknadu štete protivnoj stranci. Kada se radi o takvim obavezama, koje se mogu prinudno izvršavati samo po prijedlogu tražioca izvršenja, izvršenje radi obezbjeđenja se takođe može preduzeti samo po njenom prijedlogu. U tom prijedlogu tražilac izvršenja mora učiniti vjerovatnim opasnost od spriječavanja ili otežavanja ispunjenja obaveze. Ako organ nadležan za donošenje rješenja ocijeni da je opasnost od spriječavanja ili otežavanja ispunjenja obaveze vjerovatna, donijeće rješenje o izvršenju radi obezbjeđenja. Javniopravni organ u ovoj situaciji može usloviti preduzimanje radnji izvršenja polaganjem određenog novčanog iznosa (depozita) od strane predlagača (tražioca izvršenja). Ta suma kao garancija-obezbjeđenje za eventualnu štetu koja bi mogla nastati za protivnu stranku u slučaju da zahtjev tražioca izvršenja ne bude usvojen izvršnim rješenjem o upravnoj stvari. Obaveza da se opasnost od spriječavanja odnosno otežavanja izvršenja učini vjerovatnim leži na stranci. O izvršenju radi obezbjeđenja i u ovoj situaciji donosi se takođe privremeno rješenje.

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. Oblik i sastavni djelovi rješenja o izvršenju radi obezbjeđenja, iz ovog stava, su isti kao i kod rješenja o izvršenju s tim što se u dispozitivu rješenja o obezbeđenju utvrđuje da postoji opasnost da izvršenik može raspolaganjem imovinom, dogovorom sa trećim licem ili na drugi način spriječiti ili znatno otežati izvršenje.

ZUP uređuje i vrstu upravnog akta kojima se odlučuje o izvršenju radi obezbeđenja. U tom smislu, kao novi ZUP ne poznaje više zaključke kao akte kojima se odlučuje o procesnim pitanjima već samo rješenje, ovaj zakon propisuje da se o svim vrstama izvršenja radi obezbjeđenja donosi privremeno rješenje. Ovo sa razloga što se privremeno rješenje inače donosi u slučajevima kada prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje će se donijeti na osnovu činjenica poznatih u momentu njegovog donošenja (privremeno rješenje). Takvo rješenje označava se kao privremeno i ukida se rješenjem kojim se rješava o glavnoj upravnoj stvari. Privremeno rješenje smatra se samostalnim rješenjima u pogledu pravne zaštite i izvršenja.

ZUP uređuje i obavezu tražioca izvršenja da protivnoj stranci nadokanadi štetu koja je prouzrokovana neosnovanim izvršenjem privremenog rješenja. Budući da se privremeno rješenje o obezbeđenju donosi prije nego što je obaveza stranke utvrđena, pa i prije nego što je pokrenut postupak za utvrđivanje te obaveze, uvijek je moguće da konačan ishod postupka bude negativan tj. da se rješenjem utvrdi da obaveza stranke pravno ne postoji. U takvom slučaju se privremeno rješenje, kojim je trebalo obezbijediti buduće izvršenje te obaveze, pokazuje kao neopravdano jer do utvrđivanja obaveze nije ni došlo. Ti akti koji ukazuju da zahtjev za donošenje privremenog rješenja nije bio osnovan mogu biti izvršna rješenja ali i drugi akti — npr. pravosnažna rješenja ili sudska meritorna odluka, što znači da bi se se tek po izvršnosti rješenja o glavnoj stvari moglo — po ovom osnovu i sa ovog razloga — ocijeniti da li je privremeno rješenje bilo opravdano ili ne.

Međutim, ZUP predviđa i druge razloge za neopravdanost privremenog rješenja koji mogu nastati i prije izvršnosti rješenja o glavnoj stvari pa i prije njegovog donošenja (npr. odustanak od zahtjeva stranke ili žalbe itd). To bi, na primjer, bio slučaj kada je po prijedlogu stranke donijeto privremeno rješenje o obezbeđenju prije pokretanja upravnog postupka, pa predlagač ne podnese u primjerenom roku ili ne podnese uopšte zahtjev za pokretanje upravnog postupka radi utvrđivanja obaveze, ili kada je postupak pokrenut pa stranka odustane od daljeg vođenja postupka, ili je zahtjev stranke odbijen a nakon uložene žalbe stranka odustane od žalbe.

Kada se, na bilo koji od pomenutih načina, utvrdi neopravdanost privremenog rješenja, predlagač u čiju korist je privremeno rješenje bilo donijet dužan je da protivnoj stranci naknadi štetu koja je prouzrokovana donijetim rješenjem. Protivna stranka je ona prema kojoj je ova mjera obezbjeđenja bila preduzeta.

ZUP posebno uređuje nadležnost javnopravnog organa za izricanje novčane kazne tražiocu izvršenja koji je zloupotrijebio pravo radi donošenja privremenog rješenja, visinu novčane kazne i način njenog određivanja. O naknadi štete iz ovog stava rješava se u upravnom postupku, a ne u parnici. Rješenje donosi organ koji je donio privremeno rješenje, dakle organ koji je nadležan za donošenje rješenja o glavnoj stvari. Ako je predlagač deponovao određeni iznos novca šteta se nadoknađuje prvenstveno iz ovog iznosa, a ako on nije dovoljan, predlagač će biti obavezan da izmiri i ostatak do pune naknade štete.

Ako se utvrdi da je privremeno rješenje o obezbeđenju tražilac izvršenja izdejstvovao zloupotrebom svog prava, tražilac izvršenja će se kazniti novčanom kaznom u iznosu prosječne godišnje bruto zarade ostvarene u Crnoj Gori u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike. Da li se radi o zloupotrebi prava tražioca izvršenja ocjenjuje se prema okolnostima svakog konkretnog slučaja, ali mora biti očigledno da je prijedlog podnijet zlupotrebljavajući pravo. Rješenje o kažnjavanju donosi organ koji je donio i privremeno rješenje o obezbeđenju.

Protiv rješenja o kazni dozvoljena je žalba ali ona ne odlaže izvršenje rješenja tj. da žalba nema suspenzivno dejstvo. U ovoj situaciji rješenje o novčanoj kazni postaje izvršno dostavljanjem rješenja stranci i istekom roka za dobrovoljno izvršenje. Ukoliko stranka ne izvrši svoju obavezu u ostavljenom roku, rješenje o kazni postaje podobno za upravno izvršenje, uz stavljanje klauzule izvršnosti na rješenju i dostavljanja organu nadležnom za javne prihode koji će donijeti rješenje o izvršenju i sprovesti u skladu sa propisima kojima se uređuje izvršenje novačnih obaveza koje pripadaju budžetu države. Novačana kazna izriječena u ovoj situaciji uplaćuje se u korist budžeta Crne Gore.

XXIII – NADZOR

Nadzor nad sprovođenjem ZUP-a vrši organ nadležan za poslove državne uprave, tj. resorno ministarstvo, a odgovarajući inspekcijski nadzor – upravna inspekcija. ZUP posebno uređuje dvije vrste nadležnosti na sprovođenjem ovog zakona i to: 1) Nadležnost organa državne uprave (Ministarstva) za poslove uprave, da vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona; i 2) Nadležnost upravne inspekcije da vrši inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona.

Kada je riječ o nadzoru koji vrši ministarstvo nadležno za oblast uprave nad sprovođenjem ovog zakona, ono vrši upravni nadzor koji obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata (redovni nadzor po žalbi i službeni nadzor po vanrednim pravnim sredstvima);
- 2) nadzor nad pružanjem javnih usluga od opšteg interesa i drugim upravnim aktivnostima (odlučivanje po prigovoru);
- 3) Inspekcijski nadzor (Upravna inspekcija);
- 4) Nadzor nad izvršenjem upravnih akata.

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 (Član 17 ZDU). U tom smislu, Ministarstvo nadležno za poslove uprave vrši instancioni (redovni žalbeni) i službeni nadzor (po vanrednim pravnim sredstvima) nad pojedinačnim upravnim aktima koje donose organi uprave u sastavu ministarstva ili samostalni organi uprave u čiji djelokrug rada spadaju poslovi ministarstva za upravu odnosno nad kojima ministarstvo vrši upravni nadzor.

Takođe, ministarstvo u nadzoru nad sprovođenjem ovog zakona vrši instancioni i službeni nadzor u odnosu na zakonitost pojedinačnih upravnih akata koje, iz djelokruga rada ministarstva, donose lokalna samouprava i druga pravna lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova, ako nema samostalnog organa uprave u toj oblasti koji bi vršio nadzor.

Ministarstvo vrši nadzor i nad *ostvarivanjem prava korisnika usluga od opšteg interesa i drugih upravnih aktivnosti*. U tom smislu, ministarstvo će u okviru djelokruga svog rada, ako nema samostalnog organa uprave u djelokrugu njegovog rada, odlučivati po prigovoru na pružanje javnih usluga privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika koji pruža usluge od opšteg interesa iz djelokruga rada ministarstva (član 31), ali i o prigovoru kod drugih upravnih aktivnosti kada je javnopravni organ preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti propisanih posebnim zakonom povrijedio prava i interese stranke (Član 35).

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija. Inspekcijski nadzor se vrši neposrednim uvidom kod ustanova i pravnih lica, organa opština, Glavnog grada, Prijestonice, 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 (Član 19 ZDU). U tom smislu, Upravni inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija u skladu sa svojim nadležnostima utvrđenim posebnim zakonima, jer ovaj zakon, za razliku od ranijeg ZUP-a, koji je uređivao nadležnost i ovlašćenja upravne inspekcije (član 290-293), ne sadrži odredbe o inspekcijskom nadzoru upravne inspekcije. Ovo vjerovatno sa razloga što je u toku je postupak donošenja Zakona o upravnoj inspekciji koji će na jedinstven način urediti oblast upravnog inspekcijskog nadzora, a samim tim i ovlašćenja upravne inspekcije u vršenju nadzora i nad ovim zakonom. Do donošenja tog zakona upravna inspekcija će vršiti inspekcijski nadzor nad primjenom ZUP-a koji je još na snazi skladu sa čl. 290-293 do početka primjene ovog zakona.

XXIV – PRIMJENA ZAKONA

Zakon o upravnom postupku objavljen je u "Sl. list Crne Gore", br. 56/14 od 24.12.2014 i 20/15 od 24.04.2015 godine, stupio na snagu 1 januara 2015 godine, a primjenjivaće se od 1. jula 2016. godine.