

I N F O R M A C I J A
O
HARMONIZACIJI POSEBNIH ZAKONA SA ZAKONOM O UPRAVNOM POSTUPKU

Podgorica, oktobar 2015. godine

1. UVOD

Zakon o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore”, br. 56/14 i 20/15), donijela je Skupština Crne Gore u decembru 2014. godine, a primjenjivaće se od 1. jula 2016. godine.

Novi zakon je usaglašen sa evropskim principima i standardima „dobre javne uprave“ i uspostavlja pravni okvir upravnog postupka koji osigurava građanima i pravnim licima ostvarivanje prava u saglasnosti sa Principima javne uprave, koji je izradila SIGMA¹. Na ovaj način Crna Gora je ispunila onaj dio zahtjeva koji se odnosi na zakonsko uređenje upravnog postupka. Međutim, do početka primjene novog zakona, biće potrebno zalaganje svih aktera da se on adekvatno primjeni u praksi, da se prije svega posebni postupci usaglasе sa novim Zakonom (poštovanje osnovnih načela, „minimalni“ potrebni obim posebnih postupaka) i da se podzakonskim propisima, uputstvima i obukama novine približe svim organima i njihovim zaposlenima. Upravni postupak je u svim državama jedan od stubova funkcionisanja javne uprave, zbog čega će biti potreban i sistematski napor da se smanje administrativne prepreke, odnosno uklone nepotrebni birokratski elementi pojedinih postupaka.

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.

Od donošenja Zakona o upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP) fokus reformskih aktivnosti usmjeren je, prije svega, na stvaranju uslova za njegovu nesmetanu primjenu. Tako su, uz podršku IPA Projekta „Jačanje kapaciteta upravljanja EU sredstvima i opštih administrativnih procedura” i u saradnji sa Upravom za kadrove obučeni tzv. „Predavači za novi ZUP”² koji, po utvrđenom planu obuka održavaju dvodnevne obuke službenicima koji vode upravni postupak, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou³.

Takođe, u okviru projekta pripremljen je Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku koji je dostupan na web site-u Ministarstva unutrašnjih poslova. Od izuzetnog značaja je činjenica da je već pripremljen i Komentar novog Zakona o upravnom postupku, autora sudije Vrhovnog suda g-dina Sretena Ivanovića, koji će svakako doprinijeti da se ucrtа put zakonitog djelovanja nosioca javnopravnih ovlašćenja, s tim što će mogućа sporna pitanja upravna praksa razjasniti kada počne primjena zakona.

Kada je riječ o posebnim zakonima, odnosno posebnim upravnim postupcima, dosadašnja praksa i način donošenja posebnih zakona pokazao je niz negativnih tendencija. Tako su, preliminarom analizom posebnih upravnih postupaka i njihovog odnosa sa važećim Zakonom o opštem upravnom postupku identifikovane **3 grupe zakona** koje sadrže velika, srednja i neznatna odstupanja od ZUP-a. Po donošenju novog ZUP-a, ova podjela je još jače izražena. Naravno, ovo

¹ Program za unapređenje uprave i menadžmenta koji predstavlja zajedničku inicijativu OECD i Evropske komisije

² 17 predavača

³ Prema podacima dobijenim od Uprave za kadrove, zaključno sa III kvartalom 2015. godine, održano je 12 dvodневnih obuka na centralnom nivou i 6 dvodnevних obuka na lokalnom nivou. Ukupno obuku je pohađalo 364 službenika na centralnom i lokalnom nivou.

je posljedica radikalnijih promjena koje, u cilju rasterećenja formalnosti postupka, donosi novi ZUP, ali i okolnosti da se novim ZUP-om uvode neki novi instituti⁴ ili se postojeći transformišu, odnosno brišu⁵.

Grupe zakona, za koje postoji potreba usaglašavanja sa procesnim institutima novog ZUP-a, su:

- grupa zakona **koja sadrži velika specifična proceduralna pravila**, kojima se u znatnoj mjeri odstupa od Zakona o upravnom postupku, odnosno uređuju specifična procesna pitanja koja Zakon nije uredio;
- grupa zakona koja sadrže **srednja odstupanja pravila postupka od ZUP-a**, tj. odstupanja od procesnih pravila i instituta uređenih ZUP-om;
- grupa zakona koja sadrže **neznatna odstupanja od ZUP-a** ili relativno manji broj odredbi procesnog karaktera kojima se odstupa od pravila ZUP-a.

Preliminarna analiza 497 zakona u pravnom sistemu Crne Gore, koja je u okviru projekta urađena u julu 2014. godine, po oblastima i djelokrugu rada resornih ministarstava, pokazala je da u čak 367 zakona postoji makar jedna odredba koju treba preispitati, odnosno uskladiti sa novim ZUP-om, dok je za 64⁶ analizirana zakona procijenjeno da sadrže veća odstupanja od ZUP-a zbog čega treba da budu prioriteta u procesu usklađivanja. Napominjemo, da u ovaj broj (367) ulaze i zakoni u kojima postoje neznatna odstupanja koja nijesu smetnja za primjenu novog zakona, kao i oni čija važeća rješenja je potrebno sagledati kroz prizmu mogućnosti uvođenja novih instituta (npr. garantni akt, upravni ugovor i dr.) U određenom broju analiziranih zakona treba izbaciti jedan ili više instituta. Institut **konačnosti**, npr. treba izbaciti iz 25 identifikovana zakona, institut **odbacivanja** treba izbaciti iz 32 zakona; institut **posebne žalbe** na zaključak iz četiri zakona, institut **zaključka** iz 31 zakona, kao i institut **ništavosti, povrede pravila postupka** i dr.

Kao i do sada i novi ZUP će se primjenjivati pri postupanju u svim upravnim oblastima. Odredbama posebnih zakona se, kao i do sada, zbog specifične prirode upravne stvari u pojedinim upravnim oblastima, mogu propisati neophodna odstupanja od ZUP-a. Međutim, ta odstupanja novi ZUP dozvoljava samo pod opštim i posebnim uslovima. U tom smislu jasno je da zakonodavac ne dozvoljava više **supsidijarnu** primjenu ZUP-a, već se posebni postupci supsidijarno primjenjuju na upravna postupanja, a ZUP se primjenjuje direktno kao i „krovni“ zakon. Opšti uslovi odstupanja u posebnim postupcima su:

- Da ne mogu biti u suprotnosti sa osnovnim načelima i ciljem ZUP-a;
- Da ne mogu umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka utvrđenih ZUP-om.

⁴ Nove institute predviđene ZUP-om, u zavisnosti od upravne oblasti ili upravne stvari, biće potrebno, prilikom postupka usaglašavanja zakona, unositi u posebne zakone. Npr. upravni ugovor, druge upravne aktivnosti, upravna stvar, druga pravna stvar koja se posebnim zakonom može utvrditi kao upravna stvar, prigovor, garantni akt, a mogu i produživost zakonskih rokova, obavještenje stranke, obavezno poništavanje rješenja, poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja, ukidanje zakonitog rješenja itd.

⁵ Eliminisanje ili transformacija nekih postojećih instituta, prema novom ZUP-u, bitno će uticati na odstupanje postojećih zakona koji trenutno sadrže pravne norme i institute kao što su: zaključak, privremeni zaključak, odbacivanje, konačnost, bitne povrede pravila postupka, posebna žalba, poništavanje i ukidanje po osnovu službene dužnosti, vanredno ukidanje, oglašavanje rješenja ništavim.

⁶ Prilog I-Spisak zakona sa većim odstupanjima

Kada je riječ o konkretnim odstupanjima koje ZUP dozvoljava, analiza ukazuje da su ta odstupanja dozvoljena u 44 člana i 49 situacija⁷.

U tom kontekstu, posebno treba imati u vidu odredbu člana 161 ZUP-a kojom je propisano da: „Postupci koji do dana početka primjene ovog zakona nijesu pravosnažno okončani, okončaće se po odredbama ovog zakona”. U pravnom smislu to znači da će svi postupci koji su započeti, a koji nijesu pravosnažno okončani do 1. jula 2016. godine, nastaviti da se vode po odredbama novog ZUP-a. Upravo ova odredba, u slučaju da se ne izvrši harmonizacija materijalnih zakona sa novim ZUP-om do 1. jula 2016. godine, može izazvati velike probleme u upravnom postupanju javnopravnih organa, jer se više neće moći primjenjivati posebni postupci i njihovi instituti koji nijesu usaglašeni tj. koji su suprotni pravilima novog upravnog postupka. U posljedičnom smislu, to bi moglo dovesti do “blokade” započetih upravnih postupaka.

⁷ Prilog II-Tabela dozvoljenih odstupanja

2. RAD NA HARMONIZACIJI POSEBNIH ZAKONA- PRISTIGLI ODGOVORI

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Službeni list Crne Gore”, br. 5/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14 i 6/15), propisano je da Ministarstvo unutrašnjih poslova, između ostalog, vrši poslove koji se odnose na davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnom upravom i lokalnom samoupravom, **kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od upravnog postupka.**

U susret donošenja novog ZUP-a, Ministarstvo unutrašnjih poslova se, još krajem oktobra 2014. godine, obratilo svim ministarstvima da na spisku posebnih zakona, koji je tom prilikom dostavljen, a za koje je preliminarnom analizom procijenjeno da sadrže odredbe koje je potrebno usaglasiti sa ZUP-om (367 zakona), identifikuju zakone iz svoje nadležnosti. U dostavljenim odgovorima svih ministarstava, identifikovani su zakoni iz njihove nadležnosti, s tim da je po procjeni ministarstava, na spisku bilo zakona koje je potrebno usaglasiti sa novim ZUP-om, kao i onih koji ne odstupaju od ZUP-a⁸. Na osnovu analize pristiglih odgovora svih ministarstava, Ministarstvo unutrašnjih poslova je procijenilo potrebnim da, uz podršku IPA Projekta „Jačanje kapaciteta upravljanja EU sredstvima i opštih administrativnih procedura” i u saradnji sa Upravom za kadrove, organizuje radionicu, (maj 2015. godine) na kojoj je, predstavnicima visokog rukovodnog kadra, odnosno generalnim direktorima u čijoj nadležnosti je izmjena identifikovanih zakona, prezentirana metodologija koju je potrebno koristiti prilikom

⁸ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava – akt. br. 01-2846/14 od 29. oktobra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (6 zakona); Ministarstvo ekonomije – akt. br. 01-2416/2 od 30. oktobra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (29 zakona); Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja – akt. br. 011-16/14-2 od 30. oktobra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (2 zakona); Ministarstvo finansija – akt. br. 04-12244/1 od 3. novembra 2014. godine kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva. Napominje se da je, u pogledu pitanja koja nisu definisana ovim zakonima, propisana supsidijarna primjena Zakona o opštem upravnom postupku; Ministarstvo rada i socijalnog staranja – akt. br. 023-541/14-2 od 3. novembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (20 zakona); Ministarstvo pravde – akt. br. 03-17814/14 od 7. novembra 2014. godine kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (18 zakona), a prepoznata neophodna potreba za usaglašavanjem Zakona o upravnom sporu; Ministartstvo kulture – akt. br. 03-2006/2 od 12. novembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (15 zakona) i konstatovano da u njima nijesu uočena odstupanja; Ministartstvo odbrane – akt. br. 813-6503/14 od 24. novembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (4 zakona); Ministarstvo održivog razvoja i turizma – akt. br. 01-335/28 od 26. novembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva iz oblasti turizma, planiranja prostora i gradevinarstva, životne sredine, razvoj stanovanja, upravljanje otpadom i komunalni razvoj (30 zakona); Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije – akt. br. 011-01-2790/2-14 od 9. decembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (6 zakona); Ministarstvo nauke – akt. br. 01-2136/3 od 11. decembra 2014. godine, kojim se navodi da je potrebno usaglašavanje člana 31 stav 1 Zakona o naučnoistraživačkoj djelatnosti sa novim Zakonom o upravnom postupku, dok Zakon o Crnogorskoj akademiji nauka i umjetnosti ne treba usaglašavati; Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija – akt. br. 05/6-3978/3 od 12. decembra 2014. godine, kojim smo obaviješteni da nema zakona čiji je predlagač njihovo ministarstvo i koje je potrebno usaglasiti sa novim ZUP-om; Ministarstvo prosvjete – akt. br. 01-5198/2 od 15. decembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (17 zakona); Ministarstvo zdravlja – akt. br. 51-251/2014-4 od 22. decembra 2014. godine, kojim su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (23 zakona), uz napomenu da svi zakoni sadrže odredbu da se vrši shodna primjena Zakona o opštem upravnom postupku i smatraju da je bespredmetno navedene propise posebno usklađivati sa novim Zakonom o opštem upravnom postupku; Ministarstvo saobraćaja i pomorstva – odgovor dostavljen samo elektronski (26.12.2014). U odgovoru su identifikovani zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva (Lučka kapetanija Kotor prepoznala 9 zakona, dok Uprava pomorske sigurnosti Bar, smatra da ne trebaju usaglašavanje sa ZUP-om); Ministarstvo unutrašnjih poslova – Programom rada MUP-a za 2015. godinu, planirana je priprema 10 zakona, i to: Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim okupljanjima, Zakona o crnogorskom državljanstvu, Zakona o azilu, Zakona o ličnoj karti, Zakona o ličnom imenu, Zakona o matičnim registrima, Zakona o putnim ispravama, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o državnoj upravi i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, a Programom rada Vlade Crne Gore za 2015. godinu i priprema Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pečatu i Zakona o nevladinim organizacijama.

analize i usaglašavanja posebnih zakona sa novim ZUP-om, kao i primjeri instituta u kojima je dozvoljeno eventualno odstupanje od ovog Zakona⁹.

Takođe, imajući u vidu da o procesu harmonizacije posebnih zakona sa novim ZUP-om, **Ministarstvo unutrašnjih poslova ima obavezu da upozna Vladu Crne Gore i Evropsku komisiju**, u julu 2015. godine obratilo se svim ministarstvima da **najkasnije do 15. septembra 2015. godine**, dostave informaciju o konkretnim aktivnostima koje je njihovo ministarstvo preduzelo, konkretno koje su zakone uskladili, odnosno u kojoj fazi usklađivanja se nalaze, u periodu od usvajanja novog ZUP-a do momenta izvještavanja. Pored navedenog, u dopisu je istaknuto potrebnim da, uz svaki predlog zakona koji Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavljaju na davanje mišljenja, treba da navedu da li je tekst dostavljenog predloga zakona, po njihovoj procjeni, usaglašen sa novim ZUP-om, a kao potvrdu za to neophodno je da popune tabelu usklađenosti, koja im je tim putem dostavljena.

Kako u ostavljenom roku sva ministarstva nijesu dostavila odgovora, krajem septembra 2015. godine, poslata je urgencija, ali ipak odgovore nijesu dostavila sva ministarstva. Imajući u vidu broj i kvalitet pristiglih odgovora, kao i iskazano nerazumijevanje samih službenika ministarstava o ovom procesu, Ministarstvo unutrašnjih poslova je, u saradnji sa Upravom za kadrove, krajem septembra 2015. godine, organizovalo dvije Radionice na temu „**Usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o upravnom postupku**“. Cilj radionica je bio da se zaposlenima u ministarstvima, koji rade na normativnim poslovima, pojasni postupak harmonizacije posebnih zakona sa novim Zakonom o upravnom postupku, kroz prezentiranje same metodologije na konkretnom zakonskom propisu. Treća radionica, planirana i pripremljena za službenike Ministarstva održivog razvoja i turizma, a koja je trebala da bude održana početkom oktobra 2015. godine, nije realizovana jer su se odazvala samo četiri službenika tog ministarstva.

U nastavku se možete upoznati sa sažetom pristiglih odgovora:

- ✓ **Ministarstvo zdravlja** – akt br. 011-212/2015 od 6. avgusta 2015. godine, kojim smo obaviješteni da je Zakon o zdravstvenoj zaštiti koji je usklađen sa novim ZUP-om, nedavno usvojen u Skupštini Crne Gore, dok se Zakon o zdravstvenom osiguranju koji je dobio pozitivno mišljenje MUP-a, trenutno nalazi u skupštinskoj proceduri. Takođe, u odgovoru navode, da u implementaciji ostalih zakona iz nadležnosti ovog ministarstva, ne postoji institut upravnog postupanja, te ne postoji ni potreba njihovog usklađivanja sa novim ZUP-om.
- ✓ **Ministarstvo rada i socijalnog staranja** – akt. br. 023-538/15-2 od 9. septembra 2015. godine, kojim smo obaviješteni da je ovo ministarstvo formiralo radnu grupu za harmonizaciju posebnih zakona iz djelokruga njihove nadležnosti sa novim ZUP-om. Takođe, u odgovoru navode da su pripremljene izmjene i dopune devet zakona koji će u najskorije vrijeme biti dostavljeni na mišljenje MUP-u. U odgovoru navode i da se dva zakona nalaze u završnoj fazi usaglašavanja.
- ✓ **Ministarsvo kulture** – akt br. 01-2228/2 od 14. septembra 2015. godine, kojim su prepoznali 11 zakona koje nije potrebno usklađivati sa novim ZUP-om i četiri koje je

⁹ Napomena: futnota 4.

neophodno uskladiti, a čija će procedura usaglašavanja otpočeti. Takođe, u odgovoru napominju da je Zakon o elektronskim medijima poslat EK na mišljenje.

- ✓ **Ministarstvo nauke** – akt br. 01-1910/2 od 14. septembra 2015. godine, kojim su nas informisali da Zakon o naučnoistraživačkoj djelatnosti i Predlog zakona o inovativnoj djelatnosti ne sadrže institute iz Tabele usklađenosti sa novim ZUP-om, već samo sadrže odrebu koja upućuje na primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak.
- ✓ **Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja** – akt. br. 011-16/14/3 od 14. septembra 2015. godine, kojim smo obavješteni da se radi analiza zakona u cilju utvrđivanja usklađenosti sa novim ZUP-om, pri čemu je preliminarno utvrđeno da nema većih odstupanja. Takođe, u odgovoru navode da je u toku 2015. godine, a do dostavljanja odgovora, usvojeno 11 zakona na koje je MUP dao pozitivno mišljenje, dok se u proceduri usvajanja nalaze još četiri zakona, a u 2016. godini predviđeno je donošenje dva zakona koja treba uskladiti sa novim ZUP-om. U odgovoru navode i da su predloženim izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, predviđena ovlašćena lica koja će voditi upravni postupak.
- ✓ **Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija** – akt br. 03- 479/2 od 14. septembra 2015. godine, kojim smo obaviješteni da nema zakona čiji je predlagač njihovo ministarstvo i koje je potrebno usaglasiti sa novim ZUP-om.
- ✓ **Ministarstvo prosvjete** – akt. br. 023-114/2015-2 od 17. septembra 2015. godine, kojim smo obavješteni da zakoni iz nadležnosti ovog ministarstva su u potpunosti usklađeni sa novim ZUP-om, kao i da su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji odredili ovlašćene službenike koji će donositi rješenja u upravnom postupku.
- ✓ **Ministarstvo za ljudska i manjinska prava** – akt. br. 01-023-1083/15-2 od 1. oktobra 2015. godine, kojim smo obaviješteni da je uvidom u posebne zakone čiji je predlagač njihovo ministarstvo utvrđeno da ih ne treba usaglašavati sa novim ZUP-om. Takođe, u odgovoru napominju da su saglasno odredbi člana 46 ZUP-a, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji odredili službena lica za vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja.
- ✓ **Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije** – akt br. 011-01-2332/3-15 od 3. oktobra 2014. godine, kojim smo obaviješteni da su u toku aktivnosti na pripremi izmjena dva zakona, dok se za narednu godinu planira izrada još dva zakona. Takođe, u odgovoru navode da su ostali propisi iz nadležnosti njihovog Ministarstva usklađeni sa novim ZUP-om.
- ✓ **Ministarstvo održivog razvoja i turizma** – akt. br. 01-62/16 od 14. oktobra 2015. godine, kojim smo obaviješteni da je 14 zakona je usklađeno sa novim ZUP-om, 14 zakona treba uskladiti sa novim ZUP-om, tri zakona ne sadrže odredbe koje treba iskladiti sa novim ZUP-om, dok se Zakon o legalizaciji neformalnih objekata nalazi u skupštinskoj proceduri od jula 2012. godine i nije usklađen sa novim ZUP-om. Takođe, navode da smatraju da će se izmjene zakona koje treba uskladiti sa novim ZUP-om izvršiti istovremeno kada se ukaže potreba za izmjenama i dopunama pojedinih pitanja u ovim zakonima, osim Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o turizmu koji je planiran za IV kvartal 2016. godine.

- ✓ **Ministarstvo ekonomije** -akt br. 01-2175/2 od 05.10.2015. godine, kojim smo obaviješteni da su u 2015. godini pripremljena dva zakona, i to: Predlog zakona o energetici i Predlog zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa, na koje je, nakon usaglašavanja sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, dobijeno pozitivno mišljenje. Takođe, obaviješteni smo da je Vlada utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna, Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o žigu i Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti topografija poluprovodnika. Takođe, u aktu se navodi i da su nakon smjernica Ministarstva unutrašnjih poslova i primjera na koji način će se najefikasnije izvršiti harmonizacija posebnih zakona sa novim ZUP-om, ponovo obaviješteni svi direktorati u okviru ministarstva i organi nad kojima Ministarstvo ekonomije vrši nadzor, kako bi se pristupilo harmonizaciji propisa.
- ✓ **Ministarstvo pravde**- akt br. 01-050/15-64537/1 od 23.10.2015. godine, kojim smo obaviješteni da je Predlog zakona o upravnom sporu Vlada Crne Gore utvrdila na sjednici od 8. oktobra 2015. godine i da je u cjelosti usklađen sa Zakonom o upravnom postupku. Takođe, u odgovoru se ukazuje da će Ministarstvo pravde uz svaki Predlog zakona, koji Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavlja na davanje mišljenja, navesti i usaglašenost teksta zakona sa Zakonom o upravnom postupku, kao i popunjenu tabelu usklađenosti.
- ✓ **Ministarstvo unutrašnjih poslova** – U cilju analiziranja i pripreme svih propisa iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, ministar unutrašnjih poslova je obrazovao Radnu grupu za harmonizaciju posebnih propisa iz Ministarstva unutrašnjih poslova sa novim Zakonom o upravnom postupku. Prepoznata je potreba da se u 2015. godini izvrši harmonizacija 12 zakona i njihova priprema je planirana Programom rada Vlade Crne Gore i Programom rada Ministarstva unutrašnjih poslova za 2015. godinu. Pored ovih zakonskih propisa koji imaju prioritet u harmonizaciji sa novim ZUP-om, i drugi zakoni će takođe biti predmet analize od koje će zavisiti za koji od njih će biti planirana izmjena u 2016. godini (njih 21). Od 11 zakona, jedan je objavljen u „Službenom listu CG“, broj 46/15 (Predlog zakona o registrima prebivališta i boravišta), jedan je Vlada Crne Gore utvrdila 8. oktobra 2015. godine (Predlog zakona o pečatu Crne Gore i pečatima državnih organa), jedan se nalazi na usaglašavanju sa Evropskom komisijom (Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi), tri se nalaze na usaglašavanju u Sekretarijatu za zakonodavstvo (Predlog zakona o azilu, Predlog Zakona o nevladinim organizacijama, Predlog zakon o javnim okupljanjima, pripremljen je Predlog zakona o izmjenama zakona o crnogorskom državljanstvu), dok se četiri nalaze u postupku pripreme (Zakon o ličnom imenu, Zakon o ličnoj karti, Zakon o matičnim registrima i Zakon o putnim ispravama). U toku je priprema i Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao i Predloga zakona o državnoj upravi.
- Ministarstva koja, ni nakon urgencije, nijesu dostavila odgovor su: **Ministarstvo finansija, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo saobraćaja i pomorstva.**

3. MIŠLJENJA MUP-A NA USKLAĐENOST POSEBNIH ZAKONA SA NOVIM ZUP-OM

Imajući u vidu da, shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova, između ostalih, vrši poslove koji se odnose na davanje mišljenja na predloge zakona i drugih propisa ili opštih akata koji se odnose na pitanja u vezi sa državnom upravom i lokalnom samoupravom, kao i na predloge zakona kojima se uređuju odstupanja od upravnog postupka, ukazujemo da je u 2015. godini, Direktorat za državnu upravu i lokalnu samoupravu u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, sproveo postupak usaglašavanja **13 zakona**¹⁰, iz različitih resora, sa novim Zakonom o upravnom postupku. Cijenimo bitnim ukazati, da je riječ o zakonima za koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova najprije dalo sugestije u pisanim mišljenjima, a potom, nakon neposredne saradnje sa predstavnicima nadležnih ministarstava i usaglašavanja predloženih rješenja, dalo pozitivno mišljenje. Ipak, uočeno je da obrađivači zakona, vjerovatno zbog pojačane normativne aktivnosti koja je uzrokovana potrebom usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU, ne sagledavaju obavezu usaglašavanja sa novim ZUP-om, što za posljedicu ima dodatno opterećenje službenika Ministarstva unutrašnjih poslova, pri čemu ne treba zanemariti mogućnost propusta koji bi zahtijevao naknadne izmjene istih zakona već naredne godine.

¹⁰ 1. Predlog Zakona o energetici- Ministarstvo ekonomije; 2. Predlog zakona o prekograničnoj razmjeni električne energije i prirodnog gasa- Ministarstvo ekonomije; 3. Predlog Zakona o računovodstvu- Ministarstvo finansija; 4. Predlog Zakona o reviziji- Ministarstvo finansija; 5. Predlog Zakona o osiguranju- Ministarstvo finansija; 6. Predlog Zakona o bezbjednosti hrane- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja; 7. Predlog zakona o slobodnom korišćenju podataka u posjedu organa vlasti- Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije; 8. Predlog zakona o tržištu kapitala- Ministarstvo finansija; 9. Predlog zakona o inovativnoj djelatnosti- Ministarstvo nauke; 10. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama- Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije; 11. Predloga zakona o jakim alkoholnim pićima- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja; 12. Predlog Zakona o uzimanju i presađivanju dijelova ljudskog tijela u svrhu liječenja- Ministarstvo zdravlja; 13. Predloga Zakona o morskom dobru- Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

4. OCJENA STANJA

U cilju pripreme ove informacije, Ministarstvo unutrašnjih poslova je tražilo od ministarstava da dostave informaciju o konkretnim aktivnostima koje su ministarstva preduzela, konkretno koje su zakone uskladili, odnosno u kojoj fazi usklađivanja se nalaze, i to, u periodu od usvajanja novog ZUP-a do momenta izvještavanja. Analizirajući pristigle odgovore ministarstava, naročito u odnosu na listu zakona za koje je analizom procijenjeno da sadrže veća odstupanja od ZUP-a, kao i u odnosu na proces harmonizacije posebnih zakona koji se, kroz procedure davanja mišljenja MUP-a, u kontinuitetu odvija, **može se zaključiti da je harmonizacija posebnih zakona sa novim ZUP-om započela, ali da nije na zadovoljavajućem nivou.**

Naime, dobijeni podaci govore da su pripremljena 42 zakona, koji se trenutno nalaze u različitim fazama donošenja¹¹. Ovo govori o vrlo intenzivnoj normativnoj aktivnosti ministarstava koja je, prije svega, bila uzrokovana potrebom usaglašavanja pravnog sistema Crne Gore sa pravom EU. S tim u vezi, a imajući u vidu veliki broj propisa koje će biti potrebno izmijeniti/donijeti, ukazujemo da je, u cilju koherentnosti pravnog sistema i kvaliteta zakona, neophodno da ministarstva više vode računa o odnosu posebnih zakona sa sistemskim.

Zbog navedenog, neophodno je, da prilikom planiranja aktivnosti za program rada Vlade, odnosno ministarstva za 2016. godinu, ministarstva vode računa o metodologiji koju je potrebno koristiti prilikom analize i usaglašavanja posebnih zakona sa novim ZUP-om, kao i primjerima instituta u kojima je dozvoljeno eventualno odstupanje od ZUP-a, i da nakon analize zakona iz svoje nadležnosti planiraju njihove izmjene i predloge zakona dostave Vladi **najkasnije do 1. marta 2016. godine**, kako bi, budući da novi ZUP počinje da se primjenjuje 1. jula 2016. godine, dovoljno vremena ostalo za procedure donošenja zakona u Skupštini.

¹¹ Faza usaglašavanja sa nadležnim organima, Vladina ili Skupštinska procedura.

PREGLED ZAKONA SA VEĆIM ODSUPANJIMA OD ZUP-a		
Red.br	Naziv zakona	Ministarstvo
1.	Zakon o akcizama (65/01; 12/02; 76/05; i Sl. list CG, br. 76/08; 50/09; 78/10; 40/11; 61/11; 28/12; 38/13)	finansija
2.	Zakon o bankama (17/08; 44/10; 40/11)	finansija
3.	Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti (29/07; i Sl. list CG, br. 73/10; 32/11; 40/11)	finansija
4.	Zakon o eksproprijaciji (55/00; 12/02; 28/06; i Sl. list CG, br. 21/08)	finansija
5.	Zakon o hartijama od vrijednosti (59/00; 10/01; 43/05; 28/06; i Sl. list CG, br. 53/09; 73/10; 40/11; 6/13)	finansija
6.	Zakon o igrama na sreću (52/04; i Sl. list CG, br. 13/07; 73/10; 40/11; 61/13)	finansija
7.	Zakon o javnim nabavkama (42/11)	finansija
8.	Zakon o koncesijama (8/09)	finansija
9.	Zakon o osiguranju (78/06; 19/07; i Sl. list CG, br. 53/09; 73/10; 40/11; 45/12; 6/13)	finansija
10.	Zakon o poreskoj administraciji (65/01; 80/04; 29/05; i Sl. list CG, br. 20/11; 28/12)	finansija
11.	Zakon o porezima na imovinu (3/92; 30/93; 3/94; 42/94; 11/95; 20/95; 22/95; 45/98; 65/01; 69/03)	finansija
12.	Zakon o porezu na dobit pravnih lica (65/01; 12/02; 80/04; i Sl. list CG, br. 40/08; 86/09; 40/11; 14/12; 61/13)	finansija
13.	Zakon o porezu na dodatu vrijednost (65/01; 12/02; 38/02; 72/02; 21/03; 76/05; 4/06; i Sl. list CG, br. 16/07; 73/10; 40/11; 29/13)	finansia
14.	Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (65/01; 12/02; 37/04; 29/05; 78/06; 4/07; i Sl. list CG, br. 86/09; 73/10; 40/11; 14/12; 6/13; 62/13)	finansija
15.	Zakon o porezu na nepokretnosti (65/01; 69/03; i Sl. list CG, br. 73/10)	finansija
16.	Zakon o porezu na premije osiguranja (27/04; 37/04; i Sl. list CG, br. 73/10; 40/11; 61/13; 6/14)	finansija
17.	Zakon o porezu na promet nepokretnosti (36/13)	finansija
18.	Zakon o porezu na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica (55/03; i Sl. list CG, br. 73/10; 40/11)	finansija
19.	Zakon o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica (28/04; 37/04; i Sl. list CG, br. 86/09)	finansija
20.	Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju (21/04; 49/07; 60/07; i Sl. list CG, br. 12/07)	finansija
21.	Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (73/08; 20/11; 30/12)	finansija
22.	Zakon o stečaju i likvidaciji banaka (47/01; i Sl. list CG, br.	finansija

	62/08; 44/10)	
23.	Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga (30/02; i Sl. list CG, br. 8/09)	finansija
24.	Zakon o energetici (28/10; 40/11; 42/11; 6/13)	ekonomije
25.	Zakon o kontroli predmeta od dragocjenih metala (40/10; 40/11)	ekonomije
26.	Zakon o metrologiji (79/08; 40/11)	ekonomije
27.	Zakon o patentima (66/08; 40/10; 40/11)	ekonomije
28.	Zakon o pravnoj zaštiti industrijskog dizajna (80/10; 27/13)	ekonomije
29.	Zakon o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine (45/05; i Sl. list CG, br. 73/10; 37/11; 40/11; 18/14)	ekonomije
30.	Zakon o slobodnim zonama (42/04; i Sl. list CG, br. 11/07; 76/08; 73/10; 40/11)	ekonomije
31.	Zakon o spoljnoj trgovini (28/04; 37/07; i Sl. list CG, br. 1/14; 14/14)	ekonomije
32.	Zakon o zaštiti konkurencije (44/12)	ekonomije
33.	Zakon o žigu (72/10; 44/12; 18/14)	ekonomije
34.	Zakon o slobodnom pristupu informacijama (44/12)	kulture
35.	Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (80/05; i Sl. list CG, br. 54/09; 40/11)	održivog razvoja i turizma
36.	Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (80/05; i Sl. list CG, br. 73/10; 40/11; 59/11)	održivog razvoja i turizma
37.	Zakon o turizmu (61/10; 40/11; 53/11)	održivog razvoja i turizma
38.	Zakon o upravljanju otpadom (64/11)	održivog razvoja i turizma
39.	Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (51/08; 40/10; 34/11; 40/11; 47/11; 35/13; 39/13)	održivog razvoja i turizma
40.	Zakon o oznakama geografskog porijekla (48/08; 40/11)	poljoprivrede i ruralnog razvoja
41.	Zakon o oznakama porijekla, geografskim oznakama i oznakama garantovano tradicionalnih specijaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (18/11)	poljoprivrede i ruralnog razvoja
42.	Zakon o veterinarstvu (30/12)	poljoprivrede i ruralnog razvoja
43.	Zakon o vodama (27/07; i Sl. list CG, br. 32/11; 47/11)	poljoprivrede i ruralnog razvoja
44.	Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama (80/08; 14/09; 80/10; 18/11; 40/11)	prosvjete
45.	Zakon o stručnom obrazovanju (64/02; 49/07; i Sl. list CG, br. 45/10; 39/13)	prosvjete
46.	Zakon o stručnom osposobljavanju lica sa stečenim visokim obrazovanjem (38/12)	prosvjete
47.	Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (80/04; i Sl. list CG, br. 45/10)	prosvjete
48.	Zakon o visokom obrazovanju (60/03; i Sl. list CG, br. 4/08; 45/10; 73/10; 40/11; 47/11; 48/13)	prosvjete
49.	Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti (69/03; i Sl. list CG, br. 21/08; 73/10; 40/11)	rada i socijalnog staranja
50.	Zakon o Fondu rada (88/09)	rada i socijalnog

		staranja
51.	Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova (16/07; 53/11)	rada i socijalnog staranja
52.	Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (54/03; 39/04; 61/04; 79/04; 81/04; 29/05; 14/07; 47/07; i Sl. list CG, br. 12/07; 13/07; 79/08; 14/10; 73/10; 78/10; 34/11; 40/11; 66/12; 36/13; 38/13; 61/13; 6/14)	rada i socijalnog staranja
53.	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (49/08; 73/10; 39/11)	rada i socijalnog staranja
54.	Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (27/13)	rada i socijalnog staranja
55.	Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (14/10; 40/11; 45/12; 61/13)	rada i socijalnog staranja
56.	Zakon o zapošljavanju i radu stranaca (22/08; 32/11)	rada i socijalnog staranja
57.	Zakon o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi (19/78; 8/79; 19/87; 29/89; 39/89; 22/90; 13/91; 48/91; i Sl. list CG, br. 51/08; 73/10; 40/11; 62/13)	saobraćaja i pomorstva
58.	Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju (45/05; i Sl. list CG, br. 75/10; 38/12; 18/14)	saobraćaja i pomorstva
59.	Zakon o azilu (45/06; i Sl. list CG, br. 73/10; 40/11)	unutrašnjih poslova
60.	Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (33/12)	unutrašnjih poslova
61.	Zakon o crnogorskom državljanstvu (13/08; 40/10; 28/11; 46/11; 20/14)	unutrašnjih poslova
62.	Zakon o graničnoj kontroli (72/09; 40/11; 39/13)	unutrašnjih poslova
63.	Zakon o matičnim registrima (47/08; 41/10; 40/11)	unutrašnjih poslova
64.	Zakon o zdravstvenom osiguranju (39/04; 23/05; 29/05; i Sl. list CG, br. 12/07; 13/07; 40/11; 14/12; 36/13)	zdravlja

TABELA
Uskladenosti sa novim ZuP-om
Dozvoljena odstupanja u posebnim zakonima

	Institut	Član	Odredba	Odredba u "ZAKONU"	Član
1	Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti	Član 13	Javnopравни organ prilikom odlučivanja u upravnom postupku, po službenoj dužnosti vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara, koje vodi taj javnopравни organ, odnosno drugi nadležni organ, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom		
2	Pravo stranke na izjašnjavanje	Član 14	Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom		
3	Pojam upravnog akta	Član 18	O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopравни organ odlučuje rješenjem. Rješenju u upravnoj stvari se može dati i drugi naziv, u skladu sa posebnim zakonom.		
4	Garantni akt	Član 20	Javnopравни organ može, na zahtjev stranke, donijeti rješenje kojim se stranci garantuje sticanje nekog prava, pod uslovom propisanim posebnim zakonom (garantni akt)		
5	Oblik rješenja	Član 21	Izuzetno, u slučajevima propisanim zakonom, rješenje se može donijeti usmeno		
6	Rješenje sa skraćenim obrazloženjem	Član 23	Rješenje u pisanom obliku može imati skraćeno obrazloženje: 1) kad je to, u cilju zaštite javnog interesa, propisano posebnim zakonom;		
7	Rješenje u obliku	Član 24	U upravnim stvarima manjeg značaja u kojima se usvaja zahtjev stranke, a ne dira		

	zabilješke na spisu		se u pravo i pravni interes protivne stranke i trećih lica, niti u javni interes, rješenje se može sastojati samo od dispozitiva u vidu zabilješke na spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drukčije propisano.		
8	Upravni ugovor između javnopravnog organa i stranke	Član 27	Radi uspostavljanja, mijenjanja ili raskidanja konkretnog pravnog odnosa u upravnoj stvari iz nadležnosti javnopravnog organa, između javnopravnog organa i stranke može se zaključiti upravni ugovor kad je to propisano posebnim zakonom, kad je zaključivanje takvog ugovora u javnom interesu i kad se tim ugovorom ne ugrožavaju prava trećih lica		
9	Izmjena i raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti	Član 29	Upravni ugovor se može, zbog okolnosti nastalih poslije njegovog zaključenja koje se nijesu mogle predvidjeti u vrijeme zaključenja ugovora, a koje bitno otežavaju ispunjenje obaveza iz ugovora ili iz drugih razloga, mijenjati ili raskinuti, u skladu sa posebnim zakonom.		
10	Zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa	Član 31	Korisnik usluga od opšteg interesa kad smatra da su pružanjem tih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, može izjaviti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa javnopravnom organu koji vrši nadzor nad radom privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika koji pruža usluge od opšteg interesa (u daljem tekstu: pružalac usluga), u roku od osam dana, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano. Javnopravni organ iz stava 1 ovog člana, dužan je da ispita navode korisnika usluga, preduzme mjere iz okvira svoje nadležnosti u vršenju nadzora, i bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, odluči rješenjem o prigovoru, ukoliko posebnim		

			zakonom nije drukčije propisano.		
11	Druge upravne aktivnosti	Član 32	Druga upravna aktivnost podrazumijeva izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, kao i svaku drugu upravnu aktivnost propisanu posebnim zakonom (vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji i dr.).		
12	Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija	Član 33	činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, u skladu sa zakonom, javnopravni organ izdaje uvjerenje, odnosno drugu ispravu. Uvjerenje i druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se na osnovu podataka iz službene evidencije i imaju značaj javne isprave. Uvjerenje 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.		
13	Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija	Član 34	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		
14	Prigovor kod drugih upravnih aktivnosti	Član 35	Ako javnopravni organ preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti propisanih posebnim zakonom povrijedi prava i interese stranke, 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.		
15	Stvarna nadležnost	Član 36	Stvarna nadležnost javnogopravnog organa određuje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje određena upravna oblast, odnosno u skladu sa zakonom ili drugim propisom kojim se propisuje nadležnost pojedinih organa.		
16	Sukob nadležnosti	Član 40	Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti o kojem, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava, odnosno zakonom kojim se uređuje lokalna samouprava, odlučuje Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), odnosno nadležni organ u opštini, Glavnom gradu i Prijestonici pokreće se na predlog javnogopravnog organa koji se posljednji oglasio nadležnim, odnosno nenadležnim, ili na zahtjev stranke.		
17	Odlučivanje uz saglasnost, potvrdu, odobrenje, odnosno mišljenje	Član 41	Kad je zakonom ili drugim propisom propisano da rješenje donosi jedan javnopravni organ uz prethodnu saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno po prethodno pribavljenom mišljenju drugog javnogopravnog organa, Javnopravni organ je dužan da saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje iz stava 1 ovog člana, da u roku od 20 dana od dana kad je saglasnost, potvrda i odobrenje, odnosno mišljenje zatraženo, ako zakonom ili drugim propisom nije drukčije propisano. Ako javnopravni organ ne postupi u skladu sa stavom 2 ovog člana, smatraće se da je saglasnost, potvrdu ili odobrenje dao, odnosno da javnopravni organ koji donosi rješenje može donijeti rješenje i bez pribavljenog mišljenja, ako zakonom ili drugim propisom nije drukčije propisano.		
			Kad je zakonom ili drugim propisom		

18	Zajedničko rješenje	Član 42	propisano da o jednoj upravnoj stvari odlučuju dva ili više javnopravnih organa, svaki od tih organa odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti, pri čemu će se sporazumjeti koji od njih će donijeti zajedničko rješenje, u kojem moraju biti navedeni i akti drugih javnopravnih organa.		
19	Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu	Član 43	Ako je za ostvarivanje prava ili pravnog interesa stranke u skladu sa posebnim zakonom, odnosno drugim propisom potrebno sprovesti više upravnih aktivnosti, javnopravni organi su dužni da na jednom mjestu omoguće stranci da preda zahtjeve i druge podneske, dobije obavještenja, informacije, savjete i propisane obrasce u vezi sa ostvarivanjem njenih prava ili pravnih interesa iz nadležnosti tih javnopravnih organa.		
20	Međunarodna pravna pomoć	Član 45	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.		
21	Određivanje i ovlašćenja ovlašćenog službenog lica	Član 46	Upravni postupak vodi i rješenje donosi, u skladu sa ovim zakonom, ovlašćeno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa.		
22	Odlučivanje	Član 47	Kolegijalni organ o upravnim stvarima odlučuje većinom glasova svih članova,		

	kolegijalnog organa		ako zakonom nije drukčije propisano.		
23	Zakonski zastupnik	Član 54	Državni ili drugi organ vrši radnje u upravnom postupku preko ovlašćenog predstavnika, a naselje, grupa lica i druge stranke koje nemaju svojstvo pravnog lica preko lica koje oni ovlaste, ako posebnim propisom nije drukčije propisano.		
24	Privremeni zastupnik	Član 55	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.		
25	Punomoćnik	Član 56	Na pitanja u vezi sa punomoćjem koja nijesu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak.		
26	Zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik	Član 57	Dvije ili više stranaka mogu u istom predmetu nastupati zajedno, osim ako je zakonom drukčije propisano, pri čemu su dužne da odrede koja od njih će nastupati kao zajednički predstavnik ili će odrediti zajedničkog punomoćnika.		
27	Pojam, sadržina i način podnošenja podnesaka	Član 59	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		
			Ako drukčije nije propisano zakonom ili		

28	Pozivanje i dostavljanje	Član 70	drugim propisom, ovlašćeno službeno lice samostalno odlučuje o načinu pozivanja stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku i načinu dostavljanja pismena, vodeći računa o pravnoj zaštiti stranke, racionalnom trošenju sredstava i pojednostavljivanju upravnog postupka.		
29	Dostavljanje elektronskim putem	Član 83	Smatraće se da je pismo koje je upućeno elektronskim putem primljeno na dan i u vrijeme koji su naznačeni u potvrdi o prijemu elektronskog dokumenta, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski dokument.		
30	Obaveza i način ličnog dostavljanja	Član 84	Dostavljanje pismena mora se izvršiti lično licu kome je namijenjeno kad se radi o pismenu od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati ili ako je to propisano zakonom, odnosno drugim propisom ili ako tako odredi ovlašćeno službeno lice.		
31	Javno obavještanje	Član 87	Ako dostavljanje nije bilo moguće izvršiti na način iz čl. 84 i 85 ovog zakona ili se radi o većem broju lica koja javnopravnom organu nijesu poznata, a dostavljanje na drugi način nije bilo moguće ili odgovarajuće, kao i u drugim zakonom propisanim slučajevima, dostavljanje će se izvršiti javnim obavještanjem.		
32	Određivanje i produženje rokova	Član 88	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.		
33	Troškovi javnopravnog organa i stranaka	Član 94	Kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke i kad u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, troškove upravnog postupka snosi stranka na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako nije drukčije propisano. Stranka koja je odustala od zahtjeva snosi sve troškove koji su nastali do obustavljanja upravnog postupka, osim ako posebnim propisima nije drukčije propisano. Ako je upravni postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravni organ koji je postupak pokrenuo, ako nije drukčije propisano. troškovima postupka odlučuje se rješenjem o upravnoj stvari. Kad je upravni postupak okončan poravnanjem, svaka stranka snosi svoje troškove postupka, osim ako poravnanjem nije drukčije određeno.		
34	Pokretanje postupka po službenoj dužnosti	Član 100	Javnopravni organ će pokrenuti upravni postupak po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili drugim propisom i kad utvrdi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, postupak treba pokrenuti radi zaštite javnog interesa.		
35	Rješavanje prethodnog pitanja	Član 104	Ako rješavanje upravne stvari zavisi od prethodnog rješavanja nekog pravnog pitanja, za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ (u daljem tekstu: prethodno pitanje) ovlašćeno službeno lice može, pod uslovima propisanim ovim zakonom, samo riješiti to pitanje ili upravni postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. Ovlašćeno službeno lice mora prekinuti		

			upravni postupak kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili u drugim slučajevima propisanim zakonom.		
36	Dokazna sredstva	Član 107	Na pitanja koja se odnose na dokazna sredstva, a koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju pravila o dokaznim sredstvima u parničnom postupku.		
37	Rok za donošenje rješenja	Član 114	Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.		
38	Pravo na žalbu	Član 119	Protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, osim ako žalba zakonom nije dozvoljena. Protiv prvostepenog rješenja ministarstva može se izjaviti žalba samo kad je to zakonom propisano, kao i u slučaju kad se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor.		
39	Sadržaj i rok žalbe	Član 121	Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije propisan drugi rok.		
40	Odložno dejstvo žalbe	Član 124	Izuzetno, rješenje se može izvršiti u toku roka za žalbu, i nakon što je žalba izjavljena, ako je to zakonom propisano, ako se radi o zaštiti javnog interesa ili preduzimanju hitnih mjera, odnosno 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).		
41	Rok za donošenje rješenja po žalbi	Član 130	Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema žalbe, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok		

42	Shodna primjena odredbi o žalbi	Član 138	Odredbe ovog zakona koje se odnose na oblik, sadržinu i podnošenje žalbe shodno se primjenjuju na prigovor, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.		
43	Predmet izvršenja	Član 145	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 kojim se uređuje postupak prinudnog ostvarivanja potraživanja		
44	Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja	Član 148	Upravno izvršenje, osim izvršenja novčanih obaveza, sprovodi javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije propisano. Ako je propisano da upravno izvršenje ne može da sprovede javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, a nijedan drugi organ nije ovlašten posebnim propisom, izvršenje sprovodi nadležni javnopravni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sjedište izvršenika, ako zakonom nije drukčije propisano.		
45	Obustavljanje i odlaganje izvršenja	Član 155	Na predlog stranke, a radi izbjegavanja nepopravljive štete, javnopravni organ koji je donio rješenje može odložiti izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja sve do donošenja pravosnažne odluke o upravnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.		
TERMINOLOŠKE IZMJENE					
46	Zaključak		Rješenje		

47	Odbaciti		Odbiti		
	DRUGA PITANJA				
48	Shodna (supsidijarna) primjena ZUP		ZUP ne omogućava/dozvoljava, da posebni zakoni određuju shodnu primjenu ZUP u rješavanju upravne stvari		
49	Konačnost		ZUP ne propisuje konačnost upravnog akta		
50	Ništavost		ZUP ne propisuje ništavost		
51	Bitne povrede pravila postupka		Zakon ne propisuje bitne povrede pravila postupka		