



Crna Gora
Uprava za kadrove



BRANKA LAKOČEVIĆ
MR JOVANA NIŠAVIĆ

OSNOVI UPRAVNOG POSTUPKA I KANCELARIJSKOG POSLOVANJA

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA RAD U DRŽAVNIM ORGANIMA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA



Crna Gora
Uprava za kadrove

Branka Lakočević
mr Jovana Nišavić

OSNOVI
UPRAVNOG POSTUPKA
I KANCELARIJSKOG
POSLOVANJA

I izdanje

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA RAD U DRŽAVNIM ORGANIMA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA

Podgorica, 2021.

SADRŽAJ

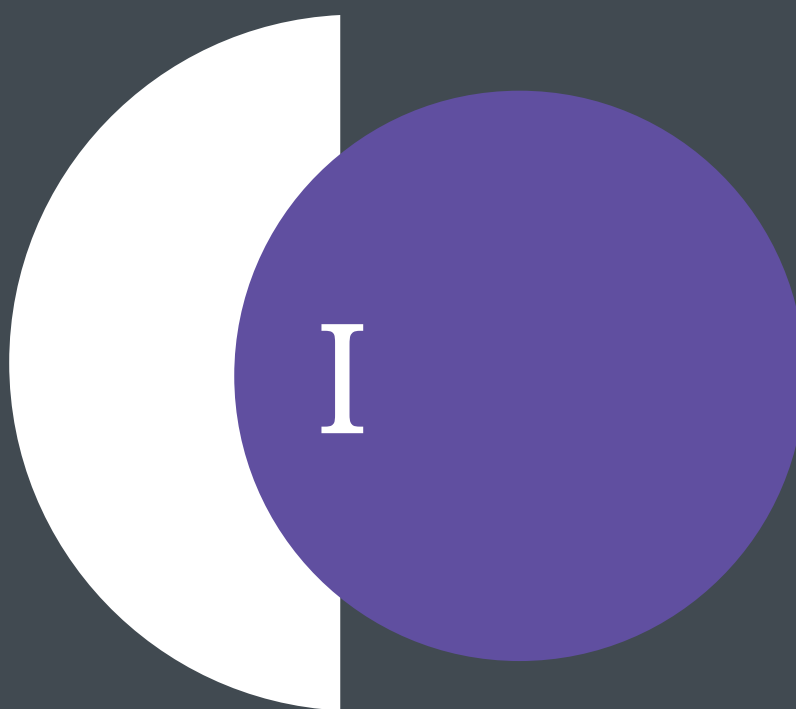
I – UPRAVNI POSTUPAK	9
1. UPRAVNI POSTUPAK – OSNOVNE ODREDBE	10
1.1. Upravni postupak	10
1.2. Posebni zakoni	11
1.3. Upravna stvar	11
1.4. Upravne aktivnosti	11
2. NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA	12
2.1. Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka	13
2.2. Načelo srazmjernosti	13
2.3. Pravo stranke na pravnu zaštitu	14
2.4. Načelo aktivne pomoći stranci	14
2.5. Načelo upotrebe jezika i pisma u postupku	15
2.6. Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka	15
2.7. Načelo utvrđivanja istine	15
2.8. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza	15
2.9. Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti	16
2.10. Pravo stranke na izjašnjavanje	16
2.11. Zabrana zloupotrebe prava	16
2.12. Pravo na razgledanje spisa	16
3. UPRAVNI AKT	17
3.1. Rješenje	17
4. UPRAVNI UGOVOR	23
4.1. Poništenje upravnog ugovora	23
4.2. Izmjene ili raskid upravnog ugovora	24
4.3. Jednostrani raskid upravnog ugovora	24
5. ZAŠTITA KORISNIKA USLUGA OD OPŠTEG INTERESA	24
6. DRUGI OBLICI UPRAVNIH AKTIVNOSTI	25
6.1. Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima javnopravni organ vodi službenu evidenciju	25
6.2. Uvjerenje i druge isprave o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija	25

7. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU	26
7.1. Stvarna i mjesna nadležnost	26
7.2. Sukob nadležnosti	28
7.3. Saradnja i pomoć	29
8. UČESNICI U UPRAVNOM POSTUPKU	30
8.1. Ovlašćeno službeno lice	30
8.2. Stranka u upravnom postupku	32
8.3. Zainteresovano lice	32
8.4. Zastupanje stranke	33
9. KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA	36
9.1. Podnesci	36
9.2. Zapisnik	40
9.3. Razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka	41
10. POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE	41
10.1. Pozivanje i dostavljanje	41
11. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE	45
11.1. Rokovi	45
11.2. Povraćaj u predašnje stanje	47
12. TROŠKOVI POSTUPKA	47
13. POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA	48
13.1. Pokretanje upravnog postupka	59
13.2. Okončanje postupka	62
14. PRAVNI LJEKOVI	62
14.1. Žalba u upravnom postupku	65
14.2. Ponavljanje postupka	67
14.3. Prigovor	68
15. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA	68
15.1. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom	68
15.2. Obavezno poništavanje rješenja	68
15.3. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja	69
15.4. Ukidanje zakonitog rješenja	70
16. IZVRŠENJE RJEŠENJA	71
16.1. Izvršnost rješenja	71
16.2. Predmet izvršenja	72
16.3. Pokretanje postupka izvršenja	73

16.4. Reizvršenje	74
16.5. Obezbjedenje izvršenja	74
II – UPRAVNI SPOR	77
1. POJAM I VIDOVI UPRAVNOG SPORA	78
2. PREDMET UPRAVNOG SPORA	78
3. NADLEŽNOST SUDA I ODLUKE	79
4. POKRETANJE UPRAVNOG SPORA	80
5. STRANKE U UPRAVNOM SPORU	81
5.1. Tužilac	81
5.2. Tuženi	81
5.3. Zainteresovano lice	82
6. ODLOŽNO DEJSTVO TUŽBE	82
7. PRETHODNI POSTUPAK	83
7.1. Neuredna tužba	83
7.2. Odbijanje tužbe iz procesnih razloga	83
8. REDOVNI POSTUPAK	84
8.1. Postupak po uzorku	84
8.2. Obustavljanje postupka nakon naknadno donijetog akta	84
9. ODLUČIVANJE U UPRAVNOM SPORU	85
9.1. Odlučivanje suda na nejavnoj sjednici	85
9.2. Usmena rasprava	85
9.3. Usvajanje ili odbijanje tužbe	86
9.4. Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije	86
10. VRSTE ODLUKA	86
11. ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE I PONAVLJANJE POSTUPKA	87
11.1. Zahtjev za ispitivanje sudske odluke	87
11.2. Zahtjev za ponavljanje postupka	88
12. OBAVEZNOST PRESUDA	89
III – KANCELARIJSKO POSLOVANJE	91
1. POJAM KANCELARIJSKOG POSLOVANJA I POJOMOVI U OKVIRU KANCELARIJSKOG POSLOVANJA	92
1.1. Pojam kancelarijskog poslovanja, značaj i uloga kancelarijskog poslovanja	92

1.2. Propisi kojima je regulisano kancelarijsko poslovanje	92
1.3. Osnovni pojmovi kancelarijskog poslovanja	93
2. PRIJEM, RAZVRSTAVANJE I EVIDENTIRANJE, PODNEŠAKA ODNOSNO AKATA I DRUGIH POŠILJKI	94
2.1. Primanje podnesaka, odnosno akata i drugih pošiljki (neposredno)	94
2.2. Primanje podnesaka, odnosno akata i drugih pošiljki elektronskim putem	96
2.3. Primanje podnesaka, odnosno akata i drugih pošiljki preko drugog organa državne uprave	96
2.4. Primanje podnesaka, odnosno akata i drugih pošiljki putem pošte	96
2.5. Otvaranje i pregledanje pošte	96
2.6. Razvrstavanje i evidentiranje podnesaka, odnosno akata	97
2.7. Omot spisa	99
3. VOĐENJE EVIDENCIJA I VRSTE EVIDENCIJA	102
3.1. Vrste evidencija	102
3.2. Vođenje evidencija	102
4. ADMINISTRATIVNO TEHNIČKA OBRADA AKTA	104
5. OTPREMANJE AKATA	106
6. ARHIVIRANJE I ČUVANJE ARHIVIRANIH PREDMETA	108
7. PEČAT	109
LITERATURA	110

UPRAVNI POSTUPAK



1

UPRAVNI POSTUPAK – OSNOVNE ODREDBE

1.1 UPRAVNI POSTUPAK

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

Predmet upravnog postupka su dva oblika upravnih aktivnosti, i to: upravna aktivnost odlučivanja koja znači donošenja upravnog akta - rješenja i druge upravne aktivnosti kojima se na drugi način, dakle mimo upravnog akta, utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke (upravni ugovor, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa, izdavanje uvjerenja o kojima se vode službene evidencije, izdavanje uvjerenja o kojima se ne vode službene evidencije). Upravna aktivnost donošenja upravnog akta ima rješavajući karakter dok se drugim upravnim aktivnostima na drugi način, mimo rješavajućeg karaktera upravne stvari utvrđuje ili utiče na prava, obaveze i pravne interese stranke.

Predmet upravnog postupka uređuje pravila koja se odnose na: 1) cilj upravnog postupka, 2) subjekte koji su dužni da postupaju po ZUP-u, 3) osnov za njihovo postupanje, 4) način primjene propisa, i to kada u upravnim stvarima odlučuju (donoseći upravne akte) i kad preduzimaju druge upravne aktivnosti.

1. Cilj vođenja upravnog postupka je ostvarivanje zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštita javnog interesa. Ovaj cilj se ostvaruje kroz primjenu procesnih pravila, od strane ovlaštenog službenog lica, kada odlučuje o pravima, obavezama ili pravnom interesu stranaka u upravnom postupku ili kada preduzima druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima. Cilj upravnog postupka je istovremeno i zaštita javnog interesa, koje po službenoj dužnosti štiti ovlašteno službeno lice.
2. Subjekti koji su dužni da postupaju po ZUP-u su: javnopravni organi i to - državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i ustanove, ali i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja. U takve subjekte, spadaju i: agencije, fondovi, posebne organizacije, privredna društva, komisije, instituti, zavodi, univerziteti, škole, zdravstvene ustanove, centri, savjeti, savezi, sve javne službe itd. koje takođe mogu zaključivati upravne ugovore ili pružati javne usluge, izdavati uvjerenja i javne isprave, tj. vršiti druge upravne aktivnosti – faktičke radnje.
3. Osnov za njihovo postupanje po ZUP-u je javno ovlašćenje utvrđeno zakonom ili drugim propisom da neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa.
4. Način primjene propisa podrazumijeva da nadležni javnopravni organ neposredno primjenjujući propise donosi pojedinačne konkretne upravne akte ili

sprovedenje drugih upravnih aktivnosti utiče na konkretna prava i obaveze stranaka u upravnom postupku.

1.2. POSEBNI ZAKONI

Zakon o upravnom postupku čine pravila koja se primjenjuju na sve upravne oblasti ili pak za najveći broj oblasti i važe za sve javnopravne organe. Ona imaju opšti karakter, ali zakon predviđa mogućnost odstupanja od ovog pravila - propisivanjem posebnih pravila koja se tiču pojedinih upravnih oblasti. Naime, zbog specifičnosti pojedinih upravnih oblasti pojedina pitanja postupka mogu se urediti posebnim zakonima na drugačiji način, prilagođen tim upravnim oblastima. U te oblasti možemo ubrojati: poreze, carine, javne nabavke i sl. Ti posebni zakoni moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima i ciljem Zakona o upravnom postupku i ne mogu umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ZUP-om.

U odnosu na posebne postupke važi pravilo da se odredbe Zakona o upravnom postupku primjenjuju u odnosu na sva pitanja za koja nije propisan poseban upravni postupak (supsidijarna primjena).

1.3. UPRAVNA STVAR

Upravna stvar je konkretna, pojedinačna situacija u kojoj javnopravni organ, neposredno primjenjujući propise, upravnim aktom (rješenjem) odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari ili drugom upravnom aktivnošću (zaključenjem upravnih ugovora, zaštitom korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanjem drugih upravnih aktivnosti) utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke. Posebnim zakonom može i neka druga pravna situacija biti određena kao upravna stvar.

Upravna stvar može biti jednostranačka ili dvostranačka.

Jednostranačka upravna stvar podrazumijeva da se u upravnom postupku pojavljuje jedna ili više stranaka koje zajednički učestvuju u postupku i čine procesnu zajednicu. Procesna zajednica podrazumijeva da među strankama nema suprotstavljenih interesa (npr. eksproprijacija zemljišta u susvojini više lica).

Dvostranačka, odnosno višestranačka upravna stvar, predstavlja upravnu stvar u kojoj naspram javnopravnog organa stoje dvije ili više stranaka, čiji su interesi u postupku različiti – suprotstavljeni (npr. kada više lica konkurišu u jednom postupku za dobijanje istog prava, određenje subvencije, podsticaja; ili ako dvije grupe mještana traže kaptažu jednog izvora, a kapaciteti tog izvora su takvi da se mogu priznati samo jednoj grupi građana).

1.4. UPRAVNE AKTIVNOSTI

Upravne aktivnosti predstavljaju skup radnji javnopravnog organa koje preduzima tokom upravnog postupka i zakon određuje da su to aktivnosti koje su upravljene na donošenje upravnog akta (rješenja), kojim se odlučuje o upravnoj stvari i preduzimanje drugih aktivnosti u upravnim stvarima.

Preduzimanje drugih upravnih aktivnosti podrazumijeva:

1. zaključivanje upravnih ugovora
2. zaštita korisnika usluga od opšteg interesa
3. drugi oblici upravnih aktivnosti:
 - a. izdavanje uvjerenja o kojima se vodi službena evidencija
 - b. izdavanje uvjerenja o kojima se ne vodi službena evidencija
4. drugi oblici upravnih aktivnosti koje mogu biti propisane posebnim zakonom (vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji)

Rješenjem se uvijek odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranaka, u odnosu na konkretnu upravnu stvar. Možemo konstatovati da upravni akt ima rješavajući karakter.

Kod drugih upravnih aktivnosti javnopravni organ ne odlučuje, odnosno ne rješava upravnu stvar, već na drugi način utvrđuje ili utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog, pravnog lica ili druge stranke (zaključenjem upravnog ugovora, izdavanjem uvjerenja, zaštitom korisnika usluga od opšteg interesa)

Zaključenje upravnog ugovora, kao i ostalih ugovora, uvijek pretpostavlja saglasnost volja ugovornih stranaka i ova upravna stvar nema rješavajući karakter, već se njom na drugi način utiče na prava i obaveze stranaka.

Sljedeći aspekt koji se ubraja u druge upravne aktivnosti zakonom je određen kao zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa. Zakon ne uređuje postupak pružanja usluga, već samo zaštitu korisnika javnih usluga kroz institut prigovora i donošenje odluke po tom prigovoru.

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

2 NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

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

Upravni postupak se zasniva na sljedećim načelima:

- načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka
- načelo srazmjernosti
- pravo stranke na pravnu zaštitu
- načelo aktivne pomoći stranci
- načelo upotrebe jezika i pisma u postupku
- načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka
- načelo utvrđivanja istine
- načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza

- načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti
- pravo stranke na izjašnjavañj
- zabrana zloupotrebe prava
- pravo na razgledanje spisa

2.1. NAČELO ZAKONITOSTI I OPRAVDANIH OČEKIVANJA STRANAKA

Načelo zakonitosti je osnovno i najvažnije načelo pravnog sistema. Njegov cilj je da osigura vladavinu prava koja predstavlja osnovnu pretpostavku za pravnu sigurnost i stabilnost pravnog poretka.

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

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

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

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

2.2. NAČELO SRAZMJERNOSTI

Ovo načelo znači obavezu javnopravnog organa da u svakoj konkretnoj situaciji svoje djelovanje, u okviru propisa, prilagodi cilju koji treba postići. Znači i njegovu obavezu da, u okviru mjera koje mu stoje na raspolaganju, prema stranci primijeni mjere koje su za nju povoljnije, a kojima se postiže svrha Zakona.

Naime, vrsta, oblik, sadržina i način vršenja svake upravne aktivnosti moraju biti takvi da se njima ne samo postiže cilj Zakona, nego ona mora biti i po obimu i djelovanju proporcionalna – ni manja, ni veća – prilagođena svrsi koja se želi postići. Odnosno u situaciji kada stranci ili drugom učesniku u postupku nalaže određenu obavezu moraju se primijeniti mjere koje su za njega povoljnije ako se njima postiže cilj.

2.3. PRAVO STRANKE NA PRAVNU ZAŠTITU

Ustav Crne Gore garantuje da svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu i na zakonom zasnovanom interesu. Takođe, i članom 13 Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, propisano je da svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu. Takođe, po Zakonu o upravnom postupku stranka ima na raspolaganju sljedeće pravne lijekove: žalbu, ponavljanje postupka i prigovor.

Zakon o upravnom postupku propisuje da protiv prvostepenog rješenja donijetog u upravnom postupku, ili ako javnopravni organ nije upravnu stvar riješio u zakonom propisanom roku, može podnijeti žalbu. Pravo na žalbu može biti isključeno jedino zakonom, tada stranka može protiv prvostepenog rješenja pokrenuti upravni spor. Upravni spor se može pokrenuti i protiv drugostepenog rješenja.

Prigovor predstavlja novi pravni lijek u upravnom postupku. Za razliku od žalbe, koja se podnosi protiv prvostepenog rješenja ili zbog „ćutanja uprave“, prigovor se podnosi protiv drugih upravnih aktivnosti (zaštite korisnika usluga od opšteg interesa i drugih upravnih aktivnosti koje podrazumijevaju vođenje evidencija, izdavanje uvjerenja i sl.). On se podnosi zbog neispunjavanja obaveza i ispituje se zakonitost upravnih aktivnosti, a ne njihova cjelishodnost.

2.4. NAČELO AKTIVNE POMOĆI STRANCI

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

2.5. NAČELO UPOTREBE JEZIKA I PISMA U POSTUPKU

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

2.6. NAČELO EKONOMIČNOSTI I EFIKASNOSTI POSTUPKA

Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka, po ranijem Zakonu bila su predviđena kao dva posebna načela, sadašnji Zakon ih prepoznaje kao jedno načelo. Ovo načelo ukazuje na značaj uspješnog i kvalitetnog ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku. Znači obavezu organa koji vodi postupak da postupak mora voditi što jednostavnije, bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku. Naime, ekonomično i efikasno vođenje upravnog postupka ne smije biti na štetu načela zakonitosti i načela utvrđivanja istine, jer se u postupku moraju prikupiti svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Javnopravnom organu ostvaruje ovo načelo koristeći različite institute predviđene Zakonom (vođenje skraćenog postupka, korišćenje pravne pomoći, pribavljanje dokaza po službenoj dužnosti, određivanje roka za donošenje rješenja i dr.).

2.7. NAČELO UTVRĐIVANJA ISTINE

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

2.8. NAČELO SAMOSTALNOSTI I SLOBODNE OCJENE DOKAZA

Za razliku od ranijeg ZUP-a, ovim Zakonom načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza spojeni su u jedno načelo. Načelo samostalnosti predviđa da organ vodi postupak i donosi rješenje samostalno, u okviru ovlašćenja utvrđenih zakonom. Službeno lice, tokom postupka, samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise na konkretan slučaj. To znači da niko nema ovlašćenje da službenom licu naloži kako da utvrđuje činjenično stanje i kakvu odluku da donese. Prema ovom načelu, samo drugostepeni organ, odnosno sud (ukoliko je zakonom isključeno pravo žalbe) ima pravo da promijeni odluku prvostepenog organa. Načelo slobodne ocjene dokaza predviđa pravo i obavezu

ovlašćenog službenog lica da pri utvrđivanju činjeničnog stanja, po svom uvjerenju i na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane. Takva ocjena ne znači samovolju, jer se ona mora detaljno obrazložiti u rješenju i podliježe kontroli drugih organa kada odlučuju o pravnim sredstvima.

2.9. NAČELO PRIBAVLJANJA PODATAKA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

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

2.10. PRAVO STRANKE NA IZJAŠNJAVANJE

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

2.11. ZABRANA ZLOUPOTREBE PRAVA

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

2.12. PRAVO NA RAZGLEDANJE SPISA

Prvi put u upravnom postupku se pravo na razgledanje spisa utvrđuje kao načelo. Ovim načelom se naglašava pozicija stranke u postupku. Predviđeno je pravo stranke da razgleda spise i traži obavještenje o toku postupka i obavezu javnopravnog organa da strankama, odnosno drugim učesnicima u postupku to omogući.

3 UPRAVNI AKT

Zakon o upravnom postupku određuje upravni akt kao rješenje kojim se odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke u konkretnoj upravnoj stvari. Osnovna obilježje upravnog akta su da je pojedinačan akt donijet od strane nadležnog organa, da ima rješavajući karakter, da je njim odlučeno u određenoj upravnoj stvari. Međutim, rješenjem se odlučuje i o procesnim pitanjima i o nekim sporednim pitanjima koja se pojave tokom postupka, za razliku od ranijih zakonskih rješenja koja su predviđala da se o ovim pitanjima odlučuje zaključkom.

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

3.1. RJEŠENJE

Rješenje donosi nadležni organ nakon sprovedenog postupka, a na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku. Rješenjem se uvijek odlučuje o konkretnoj upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka (npr. odlučujući o zahtjevu za priznavanje prava na materijalno obezbjeđenje nadležni organ, nakon sprovedenog postupka i utvrđenih odlučnih činjenica, donosi rješenje kojim se stranci to pravo priznaje ili se zahtjev odbija).

Rješenje se, po pravilu, donosi u pisanom obliku, a izuzetno u slučajevima predviđenim Zakonom o upravnom postupku, može se donijeti i usmeno rješenje.

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

Ovlašćenje za donošenje rješenja

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

Zajedničko rješenje

Opšte pravilo je da u upravnoj stvari rješava jedan organ, međutim, zbog specifičnosti određenih oblasti, zakonom ili drugim propisom može biti određeno da o jednoj stvari rješavaju dva ili više organa. U ovoj situaciji, svaki organ odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti, a organi se sporazumijevaju koji od njih će donijeti zajedničko

rješenje. U zajedničkom rješenju moraju biti navedeni akti drugog organa koji nije donio rješenje.

U slučaju da se javnopravni organi ne mogu sporazumijeti koji od njih će donijeti zajedničko rješenje, rješenje će donijeti javnopravni organ koji je prvi primio zahtjev stranke.

Odlučivanje uz saglasnost, potvrdu, odobrenje, odnosno mišljenje

Kada je zakonom ili drugim propisom određeno da **rješenje donosi jedan organ uz prethodnu saglasnost**, drugog javnopravnog organa, organ koji donosi rješenje sastavlja ga i dostavlja sa spisima predmeta na saglasnost drugom organu. Organ može dati saglasnost potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom. Smatra se da je rješenje donijeto kada je drugi organ dao saglasnost. Ovo pravilo važi i u situacijama kada je propisano da jedan organ donosi rješenje uz potvrdu ili odobrenje drugog organa.

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

Za davanje saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja propisan je rok u kome je nadležni organ dužan da dâ saglasnost ili mišljenje, a počinje teći od dana obraćanja nadležnog organa drugom organu. Ovaj rok iznosi 20 dana osim ukoliko je posebnim zakonom ili drugim propisom određen drugi rok.

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

Rješenje kolegijalnog organa

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

Sadržaj pisanog rješenja

Zakonom su utvrđeni oblik i sastavni dijelovi rješenja.

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

Uvod

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

Ako rješenje donose dva ili više organa ili se donosi uz saglasnost drugog organa, u uvodu se moraju navesti nazivi svih organa, odnosno organa koji je dao saglasnost.

Dispozitiv

Najvažniji dio rješenja je njegov dispozitiv jer samo on proizvodi posljedice u pravnom poretku (postaje pravosnažan i izvršava se). Njime se rješava o predmetu postupka u cjelini i o svim zahtjevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno riješeno. On mora biti sažet i jasan, a ako je potrebno može se podijeliti i na više tačaka.

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

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

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

U dispozitivu rješenja može se odrediti i rok od kojeg počinju da teku ili se završavaju pravna dejstva rješenja ili vrijeme trajanja pravnog dejstva rješenja. Ovaj rok može biti određen kalendarski ili na drugi način zavisno od prirode konkretne upravne stvari (npr. ako je stranka obavezana da ukloni privremeni objekat, stupanje na snagu detaljnog urbanističkog plana date lokacije).

U dispozitivu rješenja se takođe može odrediti i nalog kojim se od stranke zahtijeva da izvrši, obustavi ili trpi neku radnju.

Princip je da žalba zadržava izvršenje rješenja, međutim, u slučajevima kada se odstupa od ovog pravila, odnosno kad je propisano da žalba ne odlaže izvršenje rješenja, to se mora navesti u dispozitivu rješenja.

Odluka o troškovima postupka nije obavezan dio dispozitiva, međutim, dispozitivom rješenja može se riješiti i o troškovima postupka.

Obrazloženje

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

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

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

Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to određeno, kao i razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti stranaka

Uputstvo o pravnoj zaštiti je obavezan dio rješenja. Ovim uputstvom stranka se obavještava da li se protiv rješenja može izjaviti pravni lijek – žalba ili pokrenuti upravni spor. Ako se protiv rješenja može izjaviti žalba, uputstvo treba da sadrži rok i naziv organa kome se izjavljuje, kao i naziv organa kome se predaje i visinu takse koja se plaća za žalbu. Ako se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor, uputstvo sadrži naziv i sjedište suda kome se podnosi tužba, rok u kome se podosi i visinu takse koja se plaća za tužbu.

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

Potpis rješenja

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

Rješenje se mora dostaviti stranci u originalu ili u ovjerenom prepisu. Pisano rješenje je izdato kada se dostavi stranci (ako ima više stranaka, kada se dostavi posljednjoj stranci), a usmeno rješenje je objavljeno kada je stranci saopšteno na jeziku koji razumije.

Rješenje sa skraćenim obrazloženjem

Zakon je predvidio mogućnost odstupanja od sadržine obrazloženja rješenja u jednostavnijim upravnim stvarima predviđajući donošenje rješenja sa skraćenim obrazloženjem. Međutim, ovo se rješenje može donijeta samo ukoliko su ispunjeni i sljedeći uslovi, i to:

- u kojima se u potpunosti usvaja zahtjev stranke, a nije u suprotnosti sa javnim interesom, niti je na štetu prava i pravnih interes protivne stranke ili trećih lica
- kada je u to u cilju zaštite javnog interesa, propisano posebnim zakonom.

Jednostavna upravna stvar podrazumijeva da zahtjev stranke nije sporan.

Rješenje sa skraćenim obrazloženjem sadrži uvod i dispozitiv, isto kao redovno rješenje, dok obrazloženje takvog rješenja sadrži samo kratko izlaganje stranaka, činjenično stanje i propise na osnovu kojih je donijeto. Takvo rješenje se može izdati na propisanom obrascu.

Rješenje u obliku zabilješke na spisu

Rješenje u obliku zabilješke na spisu može se donijeti u upravnim stvarima malog značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti u interes trećih lica. Ovo rješenje se sastoji samo od dispozitiva u vidu zabilješke na spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drugačije propisano. Tada službeno lice konstatuje na samom spisu „usvaja se zahtjev“ što ima značaj dispozitiva rješenja. Nakon toga, dovoljno je da se stranci usmeno saopšti da je zahtjevu udovoljeno, međutim, i u ovom slučaju na zahtjev stranke javnopravni organ dužan je da rješenje izda u pisanom obliku. Ovo rješenje donosi se, na primjer, kod upisa narednog semestra na fakultetima, upisa u sljedeći razred u školama i sl.

Usmeno rješenje

Zakon predviđa mogućnost da se u izuzetnim situacijama može donijeti usmeno rješenje. Ovo rješenje može se donijeti samo kada se radi o preduzimanju izuzetno hitnih mjera, i to radi obezbjeđenja javnog reda, mira i bezbjednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovine. Po zahtjevu stranke nadležni javnopravni organ, koji je donio usmeno rješenje, mora ga izdati 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.

Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje

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

Djelimično rješenje

Kada se u jednoj upravnoj stvari pojavi više pitanja, a stekli su se uslovi za rješavanje samo nekih od njih, organ može donijeti djelimično rješenje. Prema tome, djelimičnim rješenjem se odlučuje samo o dijelu zahtjeva u upravnoj stvari u kojoj se rješava o više pitanja i to u situaciji kada su samo ti dijelovi sazreli za rješavanje i kada se pokaže potrebnim da se o tim pitanjima rješava djelimičnim rješenjem. Ono mora biti označeno kao djelimično. U pogledu pravnih sredstava i izvršenja smatra se kao samostalno rješenje (npr. u postupku eksproprijacije, stranka je podnijela zahtjev za eksproprijaciju preostalog dijela, za rješavanje je sazio samo zahtjev za eksproprijaciju. U toj situaciji, nadležni javnopravni organ može donijeti djelimično rješenje kojim će odlučiti samo o zahtjevu za eksproprijaciju, dok će o eksproprijaciji preostalog dijela odlučiti posebnim rješenjem).

Dopunsko rješenje

Pravilo je da se rješenjem odlučuje o svim zahtjevima stranke, odnosno o svim pitanjima postupka u cjelini. Međutim, ukoliko organ propusti da riješi o svim zahtjevima stranke, odnosno pitanju koje je bilo predmet tog postupka, tada donosi

dopunsko rješenje. Dopunsko rješenje se može donijeti na predlog stranke ili po službenoj dužnosti. I ovo rješenje smatra se kao samostalno rješenje u pogledu pravnih sredstava i izvršenja.

Privremeno rješenje

Privremeno rješenje se donosi kada prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi. Ono se donosi na osnovu činjenica koje su poznate u momentu njegovog donošenja. U dispozitivu rješenja mora se naznačiti da je privremeno. Primjere donošenja privremenih rješenja najčešće možemo naći, recimo, u postupku ostvarivanja prava na starosnu penziju, kada se pokaže kao sporan jedan period penzijskog staža. Privremeno rješenje će se ukinuti donošenjem rješenja kojim se rješava o glavnoj upravnoj stvari. Takođe, i ovo rješenje smatra se kao samostalno rješenje u pogledu pravnih sredstava i izvršenja.

Ispravka rješenja

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

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

Garantni akt

Garantni akt predstavlja novinu u ZUP-u. Ova vrsta akta predstavlja instrument koji omogućava postizanje većeg stepena pravne sigurnosti, odnosno predvidljivosti u određenim upravnim postupcima.

Garantni akt uvijek se donosi u pisanoj formi i to u obliku rješenja. Ovim aktom organ se obavezuje da na zahtjev stranke donese rješenje kojim će odlučiti o njenom zahtjevu kojim traži da joj se garantuje sticanje određenog prava. Riječ je o obavezujućem mišljenju javnopravnog organa u odnosu na konkretnu upravnu stvar. Mogućnost davanja ovakve garancije postoji samo pod uslovima propisanim posebnim zakonom. Rješenje o garantnom aktu ima sve sastavne djelove rješenja i uživa istu pravnu zaštitu u pogledu pravnih sredstava, kao i ostali upravni akti.

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

Kao što je već rečeno, mogućnost davanja ovakve garancije postoji samo pod uslovima propisanim posebnim zakonom. Neki posebni zakon već poznaju garantni akt (Zakonom o crnogorskom državljanstvu, članom 8 propisano je – „Licu koje je podnijelo zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo, a nema otpust iz državljanstva

druge države, može se, na njegov zahtjev, izdati garantni akt da će steći crnogorsko državljanstvo ako ispunjava druge uslove propisane zakonom. Garantni akt se izdaje sa rokom važenja od dvije godine uz uslov da lice do isteka roka važenja garantnog akta ispunjava uslove za prijem. Postupak prijema u crnogorsko državljanstvo obustavlja se ako lice u roku od dvije godine od dana izdavanja garantnog akta ne podnese dokaz o otpustu iz državljanstva druge države“).

Zakon predviđa određene okolnosti pod kojim organ neće biti dužan da izda upravni akt u skladu sa garantnim aktom koji je ranije izdao. Shodno tome, ova obaveza ne stoji, ako je od donošenja garantnog akta do ispunjenja uslova za sticanje prava prestao da postoji pravni osnov ili je pravni osnov odnosno činjenično stanje bitno izmijenjeno. Takođe, organ neće biti obavezan da izda garantni akt ako zahtjev za donošenje upravnog akta ne bude podnjet u roku određenim garantnim aktom, odnosno u roku određenim posebnim zakonom.

4 UPRAVNI UGOVOR

Upravni ugovor predstavlja novi institut upravnog postupka. Zakon o upravnom postupku okvirno određuje specifična pravna pitanja u vezi sa upravnim ugovorima. Prije svega koji uslovi moraju biti ispunjeni za njegovo zaključenje (pored uslova predviđenih posebnim zakonom), razloge za poništaj, razloge za izmjenu i raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, kao i razloge i način za jednostrani raskid. Međutim, upravni ugovor se ne može zaključiti ukoliko posebnim zakonom nije predviđena ta mogućnost.

Naime, posebnim zakonom bliže će se konkretizovati uslovi za zaključenje upravnog ugovora, prilagođeni pojedinim upravnim oblastima tj. specifičnostima pojedinih oblasti.

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

Ovaj ugovor mora biti sačinjen u pisanom obliku.

4.1. PONIŠTENJE UPRAVNOG UGOVORA

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

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

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

4.2. IZMJENE ILI RASKID UPRAVNOG UGOVORA

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

4.3. JEDNOSTRANI RASKID UPRAVNOG UGOVORA

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

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



5. ZAŠTITA KORISNIKA USLUGA OD OPŠTEG INTERESA

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

Usluge od opšteg interesa predstavljaju specijalni skup različitih postupanja – pružanju javnih usluga (zdravstvenih, komunalnih, obrazovnih, kulturnih i drugih interesa). Međutim, one ne podrazumijevaju donošenje upravnog akta, jer pružanje ovih usluga ne predstavlja rješavanje u upravnom postupku.

Budući da su pružaoci usluga od opšteg interesa u sve većoj mjeri pravna i fizička lica privatnoga prava, a radi se o uslugama od opšteg, odnosno javnog interesa, a imajući u vidu njihov značaj na svakodnevni život i poslovanje fizičkih i pravnih lica, kao i nepostojanje odgovarajuće pravne zaštite, bilo je nužno ZUP-om regulisati osnovna procesna pitanja u vezi zaštite njihovih prava, kroz mogućnost podnošenja prigovora organu koji vrši nadzor nad radom pružaoca usluga.

Naime, prigovor predstavlja novo pravno sredstvo, koje stoji na raspolaganju korisniku koji smatra da su mu pružanjem tih usluga povrijeđena prava ili pravni interes, odnosno ukoliko je nezadovoljan pruženom uslugom. Prigovor se podnosi organu koji vrši nadzor nad radom pružaoca usluge od opšteg interesa. Organ koji vrši nadzor dužan je da ispita navode korisnika usluga i preduzme mjere iz okvira svoje nadležnosti. O prigovoru se odlučuje rješenjem bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog podnošenja, ako posebnim zakonom nije određen drugi rok. Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor.

6

DRUGI OBLICI UPRAVNIH AKTIVNOSTI

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

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

Uvjerenja, po svojoj pravnoj prirodi, ne predstavljaju upravni akt jer njihov karakter nije rješavajući već deklarativni i služe kao dokaz u odgovarajućim upravnim postupcima.

Zakonom i drugim propisom se određuje obaveza organa na vođenje odgovarajućih službenih evidencija, koja sadrži uređene i sistematizovane podatke. Ukoliko je ustanovljena ta obaveza organu, onda je on obavezan da na osnovu podataka iz tih evidencija izdaje uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju (na primjer izvod iz kaznene evidencije, uvjerenje o državljanstvu, izvod iz matične knjige rođenih i slično).

Ova uvjerenja imaju dokaznu snagu javne isprave.

Izdaju se, po pravilu, na usmeni zahtjev stranke, istog dana, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Međutim, posebnim zakonom može biti određen i drugi rok.

Ukoliko organ odbija zahtjev stranke za izdavanje ovog uvjerenja, uradiće to donošenjem posebnog rješenja.

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

Stranka može zahtijevati izdavanje novog uvjerenja ako na osnovu dokaza kojima raspolaže, smatra da podaci u uvjerenju nijesu tačni, ako odbije ovaj zahtjev stranke, javnopravni organ će donijeti posebno rješenje protiv kojeg stranka ima pravo žalbe.

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

Osim uvjerenja i drugih isporava o činjenicama o kojima javnopravni organ vodi službenu evidenciju, organi izdaju i i druge isprave o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, ali samo ukoliko ih je zakon ili drugi propis na to ovlastio.

Činjenice na osnovu kojih se izdaju ova uvjerenja utvrđuju se u postupku dokaznim sredstvima (npr. uvjerenje o kućnoj zajednici). Organ koji vodi postupak, kojem su ova uvjerenja podnijeta kao dokaz, nije vezan njihovom sadržinom i može samostalno utvrđivati činjenice koje oni sadrže, jer nemaju dokaznu snagu javne isprave.

Organ uvjerenje izdaje u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. U slučaju odbijanja zahtjeva organ donosi rješenje, protiv kojeg stranka može podnijeti žalbu. U slučaju ćutanja organa stranka može da izjavi žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.

7

NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

7.1. STVARNA I MJESNA NADLEŽNOST

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

Nadležnost označava područje na kojem javnopravni organ obavlja poslove određene zakonom i drugim propisima. Ona predstavlja vezu jednog organa sa određenom vrstom poslova kao i sa određenom teritorijom na kojoj postupa.

Pitanje nadležnosti u upravnom postupku određeno je materijalno pravnim propisima kojima se uređuje određena upravna oblast. Zakon o upravnom postupku propisuje da se stvarna i mjesna nadležnost ne mogu mijenjati međusobnim dogovorom javnopravnih organa, javnopravnih organa i stranaka niti samih stranaka.

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

Stvarna nadležnost

Stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku – je pravo i dužnost javnopravnog organa da odlučuje u upravnom postupku u određenim upravnim oblastima. Određuje se zakonom ili drugim propisima kojima se uređuje određena upravna oblast (oblast penzijskog i invalidskog osiguranja, oblast unutrašnjih poslova, oblast socijalne zaštite, oblast zaštite životne sredine i sl.)

Propisi kojima se određuje stvarna nadležnost mogu biti materijalni propis (Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti – „Centar za socijalni rad odlučuje o pravima iz socijalne i dječje zaštite, u skladu sa ovim zakonom.“, Zakon o vazdušnom saobraćaju određuje nadležnost Agencije za civilno vazduhoplovstvo – „Agencija je nacionalni nadzorni organ koji obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga vazdušne plovidbe, izdavanje sertifikata pružaocu usluga u vazdušnoj plovidbi, kontinuirani nadzor nad pružanjem usluga u vazdušnoj plovidbi i nadzor nad upravljanjem vazdušnim saobraćajem“), odnosno propisi kojima se uređuje nadležnost pojedinih organa (organizacioni propisi – Zakon o državnoj upravi, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Zakon o lokalnoj samoupravi, Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave itd.).

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

Mjesna nadležnost

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

Mjesna nadležnost javnopravnog organa određuje se:

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

Pored Zakona o upravnom postupku, pojedini materijalni propisi određuju mjesnu nadležnost (npr. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti – „U ostvarivanju prava iz socijalne i dječje zaštite mjesna nadležnost se određuje za:

1. lice koje ima prebivalište, prema mjestu prebivališta;
2. lice koje se nađe na teritoriji van svog prebivališta, prema mjestu boravišta;
 - 2a. lice koje nema prebivalište u Crnoj Gori, prema mjestu boravišta, a ako nema ni boravište prema posljednjem prebivalištu, odnosno boravištu u Crnoj Gori;
3. lice nepoznatog prebivališta, prema mjestu u kome je nastao povod za vođenje postupka;
4. dijete, prema prebivalištu, odnosno boravištu roditelja;
5. dijete čiji roditelji ne žive zajedno, prema prebivalištu, odnosno boravištu roditelja kome je dijete povjereno na čuvanje i vaspitanje;
6. dijete čiji roditelji nijesu poznati ili su napustili dijete ili ako nije poznato prebivalište, odnosno boravište djeteta, prema mjestu u kojem je nastao povod za vođenje postupka;
7. pravno lice prema sjedištu, odnosno kad obavlja djelatnost van sjedišta, prema mjestu obavljanja djelatnosti.“)

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

7.2. SUKOB NADLEŽNOSTI

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

Pored Zakona o upravnom postupku, pravila o rješavanju sukoba nadležnosti sadržana su u Ustavu Crne Gore, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o lokalnoj samoupravi.

Sukob nadležnosti između organa državne uprave rješava Vlada, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi. U tom smislu, Zakonom o državnoj upravi određeno je da Vlada rješava sukob nadležnosti između:

1. ministarstava;
2. organa uprave;
3. ministarstva i organa uprave;
4. ministarstva i nosioca javnih ovlašćenja, i
5. organa uprave i nosioca javnih ovlašćenja.

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

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

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

7.3. SARADNJA I POMOĆ

Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu

Zakonom o upravnom postupku uveden je kao novi pravni institut sprovođenja upravnih aktivnosti na jednom mjestu. On predstavlja novi oblik saradnje dva ili više javnopravnih organa u jednoj upravnoj oblasti. Ova saradnja ima za cilj da se u znatnoj mjeri poboljša položaj stranke u upravnom postupku i omogući ekonomičnije i efikasnije vođenje ovog postupka. Zakonom o upravnom postupku dat je samo okvir za primjenu ovog instituta, ali tek donošenjem posebnih zakona će se omogućiti njegova primjena u praksi.

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

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

Pravna pomoć

Pravna pomoć predstavlja procesni institut koji omogućava da organ, koji ne vodi postupak, preduzima određene radnje, po zamolnici organa koji vodi postupak (npr. saslušanje svjedoka koji živi van sjedišta organa, uviđaj na teritoriji drugog organa i sl.).

Zakon propisuje da su organi dužni da jedan drugom pružaju pravnu pomoć u granicama svoje nadležnosti radi lakšeg i bržeg obavljanja radnji ili radi pribavljanja određenih dokaza kojima raspolaže drugi javnopravni organ, a u cilju efikasnosti i ekonomičnosti vođenja postupka. Naime, ukoliko nadležni organ treba da izvrši neku procesnu radnju van granica svog područja djelovanja, on je neće neposredno izvršiti, već će se zamolnicom obratiti drugim organima koji će ekonomičnije i efikasnije sprovesti tražene radnje.

Pravnu pomoć može se tražiti ako su organu potrebna saznanja o činjenicama, podacima ili drugim dokazima kojima raspolaže organ od kojega se traži pomoć ili kada je potrebno preduzeti neku radnju na području zamoljenog organa.

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

Međunarodna pravna pomoć

Međunarodna pravna pomoć obuhvata pružanje pravne pomoći stranim organima u upravnom postupku. Ova pravna pomoć pruža se na način propisan zakonom. Može se isto tako izvršiti i na način na koji zahtijevaju strani organi, ako nije protivan pravnom poretku. Međunarodna pravna pomoć pruža se u skladu sa važećim međunarodnim ugovorima, a ako ih nema primjenjuje se načelo uzajamnosti. Mišljenje o postojanju uzajamnosti daje Ministarstvo vanjskih poslova. Ako međunarodnim ugovorom nije drugačije uređeno javnopravni organi međunarodnu pravnu pomoć pružaju, odnosno komuniciraju, preko Ministarstva vanjskih poslova.



UČESNICI U UPRAVNOM POSTUPKU

Učesnici u upravnom postupku su javnopravni organ i stranka.

Upravni postupak vodi i odluku donosi javnopravni organ nadležan u konkretnom slučaju. Zakon određuje dužnost postupanja po ovom Zakonu javnopravnih organa - državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave, ustanova i drugi subjekata koji vrše javna ovlašćenja kada, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Javnopravni organ postupa u upravnoj stvari preko ovlašćenog službenog lica, koje može biti odvlašćeno za vođenje postupka i donošenje odluke ili samo za vođenje postupka. Ako je to lice ovlašćeno samo za vođenje postupka odluku donosi starješina organa.

Stranka u upravnom postupku može biti fizičko ili pravno lice na čiji zahtjev je pokrenut postupak, o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima se vodi upravni postupak po službenoj dužnosti. Stranka u upravnom postupku smatra se i lice, koje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku (zainteresovano lice). Stranka može biti i državni ili drugi organ, naselje, grupa lica i drugi koji nemaju svojstva pravnih lica, ako mogu biti nosioci prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se odlučuje ili u vezi sa kojima se preduzimaju druge upravne aktivnosti.

8.1. OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE

Zakon o upravnom postupku određuje da upravni postupka vodi i rješenje donosi ovlašćeno službeno lice određeno Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa. Vođenje upravnog postupka obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku radi utvrđivanja činjeničnog stanja i dr. Do razdvajanja vođenja postupka i donošenja rješenja dolazi samo ukoliko javnopravni organ Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nije odredio ovlašćeno službeno lice, tada će postupak voditi službeno lice koje ovlašti starješina tog organa, a rješenje će donijeti starješina tog organa.

Ako je kolegijalni organ nadležan za odlučivanje u upravnom postupku, on može

ovlastiti jednog od svojih članova ili nekog od službenika tog organa da kao ovlašćeno službeno lice vodi postupak i predloži odluku koju treba da donese kolegijalni organ. Kolegijalni organ odlučuje većinom glasova svih članova, ako zakonom nije drugačije propisano.

Izuzeće ovlašćenog službenog lica

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

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

Ukoliko postoje zakonski razlozi za izuzeće, ovlašćeno službeno lice čim to sazna mora prekinuti rad u konkretnom predmetu i o razlozima za izuzeće obavijestiti lice ili organ koji je nadležan za odlučivanje o njegovom izuzeću. Izuzeće ovlašćenog službenog lica može tražiti i stranka. U svom zahtjevu stranka mora navesti razloge za izuzeće službenog lica. I u tom slučaju službeno lice mora obavijestiti nadležni organ i dok se ne donese odluka o zahtjevu ne može vršiti radnje u postupku.

Zakonom o upravnom postupku propisano je da o izuzeću ovlašćenog službenog lica odlučuje starješina javnopravnog organa (ministar, direktor...).

Zakonom o državnoj upravi propisano je da o izuzeću ministra odlučuje Vlada, a o izuzeću starješine organa uprave i odgovornog lica kod nosioca javnih ovlašćenja odlučuje resorni ministar, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano.

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je da o izuzeću starješine organa i glavnog administratora odlučuje predsjednik opštine, dok o izuzeću ovlašćenog službenog lica koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt u organu lokalne uprave, posebnoj službi i javnoj službi, odlučuje starješina organa odnosno službe, odnosno rukovodilac javne službe.

O izuzeću se odlučuje rješenjem. Rješenje se donosi u roku od pet dana od dana od kada je javnopravni organ obaviješten o razlozima za izuzeće ili od dana od kada je primio zahtjev. Rješenjem o izuzeću ujedno će se odrediti i službeno lice koje će vo-

diti upravni postupak i donijeti rješenje. Kada je rješenjem odlučeno o izuzeću člana kolegijalnog organa, taj organ odlučuje bez učešća člana koji je izuzet. U upravnom postupku se može izuzeti i zapisničar iz istih razloga iz kojih se može izuzeti i službeno lice. O izuzeću zapisničara odlučuje službeno lice rješenjem. Protiv rješenja o izuzeću nije dozvoljena posebna žalba.

8.2. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU

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

To može biti svako fizičko i pravno lice. Osim toga, stranka može biti i državni organ, organizacija, naselje, grupa lica i dr. koji nemaju svojstvo pravnog lica, uz uslov da mogu biti nosioci prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se odlučuje, odnosno u vezi kojih se preduzimaju druge upravne aktivnosti u drugim upravnim stvarima. Takođe, pravo da učestvuje u postupku ima svako lice koje iskaže pravni interes da učestvuje u postupku.

Da bi mogla da učestvuje u upravnom postupku, stranka mora da ispuni određene uslove, i to: da ima stranačku sposobnost, procesnu sposobnost i stranačku legitimaciju.

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

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

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

8.3 ZAINTERESOVANO LICE

Zainteresovano lice (indirektna - uzgredna stranka) to je lice koje ima određen pravni interes, a koji je u vezi sa pravom i obavezama stranke u postupku. U postupku se, dakle, ne odlučuje o njegovim pravima i obavezama, ali je ono zainteresovano za rješavanje konkretne upravne stvari, jer će to rješenje uticati na njegovu pravnu situaciju, odnosno pravni interes. Radi zaštite svog pravnog interesa to lice ima pra-

vo da učestvuje u postupku i štiti svoja prava i pravne interese. Npr. protiv nekog lica je pokrenut postupak za iseljenje iz stana u koji se uselio bez pravnog osnova, bez zaključenog ugovora o zakupu. U tom postupku, položaj stranke će dobiti i treće lice, lice koje ima osnov da se useli u sporni stan nakon pravosnažnosti rješenja o iseljenju

Pravni interes mora biti na zakonu zasnovan, neposredan i sadašnji, što znači da je aktuelan i da se odnosi na zainteresovano lice u konkretnom predmetu u odnosu na konkretnu upravnu stvar. Naime, pravni interes se ne može odnositi na neku eventualnu buduću stvar.

Zainteresovano lice ima položaj stranke u postupku.

8.4. ZASTUPANJE STRANKE

Zakonski zastupnik

Za procesno nesposobnu stranku – **fizička lica** (lica koja nemaju poslovnu sposobnost) radnje u postupku vrši njen zakonski zastupnik, koji obavlja procesne radnje u njegovo ime i za njegov račun. Poslovnu sposobnost fizička lica stiču punoljetstvom (18 godina), odnosno sa 16 ako je zaključen brak.

Poslovno nesposobna lica su maloljetna lica ili punoljetna lica kojima je poslovna sposobnost oduzeta. Poslovna nesposobnost je definisana porodičnim zakonom, članom 235, kojim je propisano da je punoljetno lice poslovno nesposobno ako zbog duševne bolesti, duševne zaostalosti ili kojeg drugog uzroka nije sposobno da se samo brine o svojim pravima i interesima. Odluku o lišenju poslovne sposobnosti donosi nadležni sud u vanparničnom postupku. Pravosnažno rješenje o oduzimanju, odnosno o vraćanju poslovne sposobnosti, sud dostavlja organu nadležnom za vođenje matičnih registara radi upisa u matični registar rođenih, organu koji vodi katastar nepokretnosti, ako lice na koje se rješenje odnosi ima nepokretnost, kao i organu starateljstva.

Zakonski zastupnici maloljetnika su njihovi roditelji, odnosno staratelji. Naime, standardno, zakonski zastupnik maloljetnika je jedan od njegovih roditelja, dok se maloljetnoj djeci koja nijesu pod roditeljskim staranjem, kao i licima kojima je oduzeta poslovna sposobnost, postavlja staralac.

Ovlašćeno službeno lice tokom postupka vodi računa da li zakonski zastupnik lica pod starateljstvom pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju, pa ako utvrdi da ne pokazuje potrebnu pažnju o tome obavještava organ starateljstva. Ovlašćeno službeno lice pazi po službenoj dužnosti, tokom cijelog postupka, da li je stranka zastupana saglasno zakonu.

Pravno lice vrši radnje u upravnom postupku preko ovlašćenog predstavnika koji se određuje na osnovu opšteg akta tog pravnog lica.

Državni organi ili drugi organi vrše radnje u upravnom postupku preko ovlašćenog predstavnika, a naselje, grupa lica ili druge stranke koje nemaju svojstvo pravnog lica preko lica koje oni ovlaste ako zakonom nije drugačije propisano.

Privremeni zastupnik

Privremenog zastupnika javnopravni organ rješenjem postavlja stranci ako to tra-

ži hitnost u rješavanja u određenoj upravnoj stvari i to:

Procesno nesposobnoj stranci koja nema zakonskog zastupnika – u kom slučaju se, bez odlaganja, obavještava organ starateljstva;

Ako je stranka lica čije je prebivalište ili boravište nepoznato, ili je bez prebivališta odnosno boravišta, a nije postavila zastupnika u određenom roku po nalogu javnopravnog organa. Obavještenje o postavljanju privremenog zastupnika u ovom slučaju objavljuje se na oglasnoj tabli, internet stranici javnopravnog organa, kao i u Službenom listu Crne Gore.

Ako je zakonski zastupnik u sukobu interesa sa strankom koju zastupa.

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

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



CRNA GORA
UPRAVA ZA NEKRETNINE

Na osnovu člana 55 st 2 Zakona o upravnom postupku („Službeni list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), Uprava za nekretnine

O B A V J E Š T A V A

M.M

Berane bb

Predmet: Obavještenje o određivanju privremenog zastupnika

U postupku pokrenutom zahtjevom M.M, Berane bb, radi upisa prava svojine nad objektom _____, katastarska parcela _____, podnositelja zastupa zakonski zastupnik _____ iz Berana.

Na usmenoj raspravi održanoj 05.06.2018 utvrđeno je da zakonski zastupnik lica pod starateljstvom (M.M) ne pokazuje potrebnu pažnju u zastpanju, pa je za potrebe ovog postupka određen privremeni zastupnik _____ iz Berana.

O navedenom vas obavještavamo u skladu sa članom 54 stav 4 Zakon o upravnom postupku i u prilogu vam dostavljamo zapisnik sa usmene rasprave, na kojoj je utvrđeno da zakonski zastupnik stranke ne pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju.

(potpis ovlašćenog službenog lica)

Zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik

Dvije ili više stranaka mogu u istom predmetu postupati zajedno, ako imaju iste zahtjeve moraju odrediti koja od njih će nastupati kao zajednički predstavnik ili mogu odrediti zajedničkog punomoćnika. Određivanje zajedničkog predstavnika, odnosno zajedničkog punomoćnika, vrši se u pisanom obliku uz potpis svih stranaka. Ako stranke ne odrede zajedničkog predstavnika, odnosno zajedničkog punomoćnika, postaviće ga javnopravni organ koji vodi postupak. U ovom slučaju, u pismenu koji se dostavlja zajedničkom punomoćniku za prijem pismena označavaju se sve stranke.

Istupanje preko zajedničkog predstavnika, odnosno zajedničkog punomoćnika, ne utiče na pravnu poziciju stranaka u postupku. Naime, svaka od njih zadržava svojstvo zasebne stranke i ima sva stranačka prava u postupku.

Punomoćnik

Punomoćnika može biti advokat ili neko drugo fizičko lice koje ima poslovnu sposobnost (osim lica koje se bavi nadripisarstvom). On zastupa stranku u postupku, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave u postupku. Punomoćnika može postaviti stranka ili njen zakonski zastupnik. Punomoćje se može dati pisano ili usmeno na zapisnik. Ako je punomoćje sačinjeno u pisanom obliku, a javnopravni organ posumnja u njegovu istinitost, naložiće da se podnese ovjereno punomoćje.

Za obim punomoćja mjerodavna je njegova sadržina, jer od toga zavisi koje radnje punomoćnik može preduzimati. Punomoćje se daje za cijeli postupak ili pojedine radnje, a i vremenski može biti ograničeno i prema tome ono može biti: generalno punomoćje, specijalno punomoćje i vremenski ograničeno punomoćje.

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

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

Stručni pomagač

U upravnim stvarima u kojima se traži stručno poznavanje pitanja koja su predmet upravnog postupka, stranka može angažovati stručno lice koje će joj davati oba- vještenja i savjete. To je fizičko lice koje raspolaže određenim stručnim znanjem u toj upravnoj oblasti. Organ nema ovlašćenje da vrši provjeru stručnog znanja tog lica niti da traži dokaz o njegovim stručnim kvalifikacijama.

Stranka ima dužnost da najavi javnopravnom organu da će dovesti stručnog po- magaća, a on je dužan da dozvoli da to lice prati stranku u vršenju procesnih radnji u postupku.

Stručnog pomagača treba strogo razlikovati od punomoćnika jer ovo lice ne zastu- pa stranku (on je samo uz stranku) i nema pravo da preduzima ni jednu radnju u ime

i za račun stranke niti da daje izjave umjesto stranke, a ako ih eventualno dâ, one ne proizvode pravno dejstvo. To lice ima samo faktički status uz stranku i stranka nije u obavezi da mu izdaje pismeno u smislu punomoćja radi njegovog legitimisanja pred organom.

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

Smrt fizičkog, odnosno prestanak pravnog lica

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

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

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



KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA

Komunikacija organa sa strankama i drugim učesnicima u postupku predstavlja skup procesnih radnji i akata na osnovu kojih se uspostavlja procesna komunikacija u upravnom postupku. Ta komunikacija ima sljedeće modalitete:

- podnesci,
- zapisnici,
- razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka.

Komunikacija može biti usmena ili u pisanom obliku. Pisani oblik se može odvijati elektronskim putem. Ako se komunikacija odvija elektronskim putem, pravilo je, da se odvija na zahtjev, odnosno samo uz saglasnost stranke

9.1. PODNESCI

Podnesak je po pravilu pismeno kojim se stranka i drugi učesnici u upravnom postupku obraćaju organu koji vodi upravni postupak s ciljem da ostvare određeni procesni učinak. Podneskom u upravnom postupku smatraju se: zahtjev (zahtjev za pokretanje postupka), predlog (predlog za povraćaj u pređašnje stanje), molba (molba za produženje roka), žalba, predstavka, prigovor i drugi podnesci kojima se stranka

obraća javnopravnom organu u vezi sa određenom upravnom stvari.

Po pravilu, podnesci se predaju u pisanoj formi, organu neposredno, poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima u elektronskoj upravi. Kratka i hitna saopštenja mogu se uputiti i telefonom ili poslati telegramom, ukoliko je to po prirodi stvari moguće, o čemu ovlašćeno službeno lice sačinjava službenu zabilješku i prilaže spisu. Podnesci se mogu saopštavati i usmeno na zapisnik. Smatra se da je elektronski podnesak uredan ako je potpisan elektronskim potpisom u skladu sa propisima o elektronskoj upravi.

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

Podnesak mora biti razumljiv i sadržati minimum podataka određenih zakonom da bi se po njemu moglo postupiti.

Podnesak mora sadržati:

- označenje organa kojem se upućuje
- šta se podneskom traži
- označenje podnosioca (za fizičko lice – lično ime i adresa, a za pravno lice – naziv, sjedište i ime zastupnika)
- označenje zastupnika, punomoćnika ili predstavnika

Neuredan podnesak

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

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

Zahtjev za ispravku podneska

OPŠTINA BUDVA

Sekretarijat za privredu i finansije

Broj: _____

Datum: _____

(ime i prezime stranke)

(adresa stranke)

ZAHTJEV ZA ISPRAVKU PODNESKA

Dana _____, ovom Sekretarijatu podnijeli ste zahtjev za izdavanje licence za obavljanje auto-taksi prevoza na teritoriji opštine Budva.

Podnijeti zahtjev je nepotpun jer uz zahtjev niste dostavili dokaz da vozilo ima rješenje kojim se odobrava korišćenje privremene lokacije – taksi stajališta sa određenim vremenom korišćenja parking mjesta, koji dokaz ste obavezni da priložite uz zahtjev za izdavanje licence, saglasno odredbama člana 9 stav 2 alineja 2 Odluke o organizaciji inačinu obavljanja auto-taksi prevoza.

Potrebno je da u roku od 10 dana od dana prijema ovog obavještenja dostavite traženi dokaz.

Ukoliko ne postupite u ostavljenom roku, vaš podnesak će biti odbijen kao nepotpun.

M.P

(potpis službenog lica)

Način podnošenja podnesaka

Podnesak se predaje nadležnom javnopravnom organu. Organ koji je nadležan za postupanje u konkretnoj upravnoj stvari dužan je da ga primi ili uzme na zapisnik.

Javnopravni organ određuje u koje dane, odnosno časove se mogu izjaviti usmeni podnesci, koji nijesu vezani za rok i ne zahtijevaju hitno postupanje. Ovo obavještenje mora se postaviti na vidnom mjestu u prostorijama javnopravnog organa i na njegovoj internet stranici.

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.

Postupanje nenadležnog javnopravnog organa po podnesku

U slučaju kada organ primi podnesak za koji nije nadležan, uputiće ga nadležnom organu na dalje postupanje. Ukoliko ne može da utvrdi koji je javnopravni or-

gan, odnosno sud nadležan, bez odlaganja donijeće rješenje kojim će odbiti podnesak zbog nenadležnosti i dostaviće ga stranci.

Podnesak u elektronskom obliku

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

Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka

Organ je dužan da evidentira svaki podnesak koji primi, prema redosljedu prijema. Na zahtjev stranke javnopravni organ izdaje potvrdu o prijemu podneska. Potvrda sadrži: podatak da je podnesak primljen, datum i vrijeme prijema ako se radi o rokovima određenim u časovima (astronomskim rokovima), predmet i spisak akata priloženih uz podnesak. Za izdavanje ove potvrde ne naplaćuje se sudska taksa. Umjesto potvrde može se staviti prijemni štambilj sa navedenim podacima.

U slučaju prijema podneska elektronskim putem, organ je dužan da potvrdi njegov prijem na isti način na koji je i poslat. U slučaju da javnopravni organ primi podnesak za koji nije nadležan dužan je da ga odmah proslijedi nadležnom javnopravnom organu i da o tome obavijesti podnosioca. Najzad, ako ne može da utvrdi koji je organ nadležan za postupanje po podnesku, odbiće podnesak zbog nenadležnosti.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

(naziv organizacione jedinice)

Broj: _____

Datum: _____ . godine

P O T V R D A O PRIJEMU ZAHTJEVA

Potvrđuje se da je _____, jedinstveni matični broj lica/matični broj _____, dana _____ . godine, ovom organu **predao-la zahtjev** za registraciju motornog ili priključnog vozila.

Rješenje u ovoj upravnoj stvari donijeće se _____ . godine.

Za ovu potvrdu, u smislu člana 64 stav 3 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) , taksa se ne plaća.

Na osnovu ove potvrde vozač može upravljati vozilom, ali ne duže od 30 dana od dana izdavanja.

(potpis službenog lica)

9.2 ZAPISNIK

Zapisnik je pismeno o pojedinim procesnim radnjama koje su izvedene tokom upravnog postupka. Zapisnik se sačinjava o usmenoj raspravi ili o drugoj važnijoj radnji u upravnom postupku, kao i o važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica. O manje važnim radnjama i izjavama stranaka ne sastavlja se zapisnik, već ovlašćeno službeno lice samo stavlja zabilješku na spisu.

Zapisnik mora biti koncizan, uredan, iz njegove sadržine mora se vidjeti pregled toka postupka i sadržina radnje na koju se odnosi. On se mora ograničiti na ono što se tiče same upravne stvari koja je predmet postupka. Izjave stranaka, svjedoka, vještaka i drugih lica upisuju se što tačnije, a po potrebi i njihovim riječima.

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

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

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

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

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

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

Zapisnik kolegijalnog organa

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

U zapisnik kolegijalnog organa se upisuju, pored podataka o sastavu kolegijalnog organa, predmet o kojem se radi i kratak sadržaj onoga što je odlučeno, kao i izdvojena mišljenja, ukoliko ih je bilo. Zapisnik potpisuje lice koje predsjedava i zapisničar.

9.3. RAZGLEDANJE SPISA I OBAVJEŠTAVANJE O TOKU POSTUPKA

Zakon o upravnom postupku propisuje kao načelo dužnost javnopravnog organa da strankama i drugim učesnicima u upravnom postupku omogući:

1. razgledanje spisa
2. obavještanje o toku postupka.

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

2. Pravo da bude obaviješten o toku postupka podrazumijeva pravo stranke da bude obaviještena o toku postupka, kao i o pitanjima koji se tiču postupka, o preduzetim radnjama i drugim pitanjima koja se odnose na postupak. Drugo lice može koristiti ovo pravo ako učini vjerovatnim svoj pravni interes u predmetu. Ono je, za razliku od stranke, dužno da u zahtjevu obrazloži postojanje pravnog interesa za takvu radnju. Ovo pravo ima i zainteresovani državni organ.



10. POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE

10.1. POZIVANJE I DOSTAVLJANJE

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

Službeno lice samostalno odlučuje o načinu pozivanja i dostavljanja pismena.

Način pozivanja i dostavljanja

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

Mjesto i vrijeme dostavljanja

Dostavljanje se vrši radnim danom i to od 8 do 20 časova. Javnopravni organ može iz naročito važnih razloga odrediti da se dostavljanje izvrši i u nedelju ili na dan državnog praznika, poslije 20 časova, samo ako je to neodložno.

Stranke i drugi učesnici u postupku se, po pravilu, obavještavaju u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mjestu, a advokat u njegovoj advokatskoj kancelariji. Dostavljanje se može izvršiti i na drugom mjestu ako se primalac sa tim saglasi.

Ako stranka, odnosno njen zakonski zastupnik, promjene prebivalište ili boravište, odnosno sjedište, dužni su da o tome obavijeste organ koji vodi postupak. Ako to ne učine, a ovlašćeno službeno lice ili drugi službenik zaposlen u javnopravnom organu ne može sa njima stupiti u kontakt organ će odrediti da se sva dalja dostavljanja za tu stranku vrše javnim obavještavanjem.

Ukoliko punomoćnik, odnosno punomoćnik za prijem pismena, u toku upravnog postupka, promijeni svoje prebivalište, odnosno boravište, a o novoj adresi ne obavijesti organ koji vodi postupak, dostavljanje će se vršiti kao da punomoćnik nije postavljen – stranci lično.

Dostavljanje putem poštanskog operatera

Dostavljanje putem poštanskog operatera vrši se običnom ili preporučenom pošiljkom. Ukoliko je pismeno upućeno običnom pošiljkom smatraće se da je lice kojem je upućeno primilo pismeno sedmog dana od dana predaje pošti ako se lice nalazi u Crnoj Gori, odnosno desetog dana ako je pismeno upućeno licu van Crne Gore, osim ako to lice dokaže da je pismeno primljeno sa zakašnjenjem.

Ukoliko je pismeno upućeno preporučenom pošiljkom kao dan prijema smatraće se dan koji je naznačen u potvrdi o prijemu pošiljke.

Lično dostavljanje

Pismeno se mora izvršiti lično licu kome je ono naslovljeno –primaocu, kada se radi o pismenu od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati (prekluzivni rok). Na taj način moraju se uručiti rješenja i druga pismena od čijeg dostavljanja teče rok koji se ne može produžavati (npr.žalba).

Ako stranka ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za prijem pismena, pismena se dostavljaju njima a ne stranci i smatra se kao da je dostavljanje izvršeno stranci.

Kod ličnog dostavljanja, ako primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu bude izvršeno dostavljanje, dostavljač će ponovo pokušati da izvrši dostavljanje u periodu od 24 do 72 časa od prvog pokušaja. Ako primalac nije pronađen ni u drugom pokušaju ili odbije da primi pismeno, dostavljač će o tome sačiniti pisanu zabilješku. U ovom slučaju, dostavljač ostavlja stranci obavještenje u kojem navodi ime i prezime primaoca, podatke o pismenu koje se dostavlja i o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno, kao i datum kad je obavještenje ostavljeno. Smatraće se da je dostavljanje izvršeno istekom roka od sedam dana od dana ostavljanja obavještenja.

Dostavljanje se potvrđuje dostavnicom, koja predstavlja potvrdu o izvršenom dostavljanju.

Posredno dostavljanje

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

Ako se dostavljanje vrši u poslovnoj prostoriji, odnosno na radnom mjestu lica kome pismeno treba dostaviti, a to lice se tu ne zatekne, dostavljanje se može izvršiti licu koje je na istom mjestu zaposleno, ako ono pristane da primi pismeno. Pri tome treba voditi računa da dostavljanje ne može da bude izvršeno licu koje u istom postupku učestvuje sa suprotnim interesom.

Dostavljanje advokatu može se izvršiti i predajom pismena licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji.

Lice koje primi pismeno treba da potpiše dostavnicu preuzimajući obavezu da to pismeno uruči primaocu. Dostavljač mora na dostavnici označiti - odnos tog lica prema licu kome je dostavljanje trebalo izvršiti, datum uručenja i podatke o pismenu koje treba dostaviti.

Kada treće lice ne prihvati prijem pismena, ono će biti ostavljeno u poštanskom sandučetu primaoca.

U ovim slučajevima dostavljanje se smatra izvršenim po isteku roka od sedam dana od dana dostavljanja preko trećeg lica ili od dana kad je pismeno ostavljeno u poštanskom sandučetu, što će u vidu upozorenja biti naznačeno na koverti i dostavnici.

Punomoćnik za prijem pismena

Stranka može odrediti punomoćnika za prijem pismena, koji ne mora biti punomoćnik koji zastupa stranku u postupku već je njegova uloga samo da prima pismena za stranku. Ukoliko je postavljen punomoćnik za prijem pismena dostavljanje će se vršiti samo njemu, a on je dužan da bez odlaganja svako pismeno dostavi stranci.

U slučajevima kada se stranka ili njen zakonski zastupnik nalaze u inostranstvu, a nemaju punomoćnika u zemlji, pozvaće se prilikom dostavljanja prvog pismena da u određenom roku postave u zemlji punomoćnika ili punomoćnika za prijem pismena, uz upozorenje da će joj u protivnom organ po službenoj dužnosti postaviti punomoćnika za prijem pismena, odnosno privremenog zastupnika.

Zajednički punomoćnik za prijem pismena

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

Međunarodno dostavljanje

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

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

Dostavnica

Potvrda o izvršenom dostavljanju (dostavnica) je bitan dokumenat o načinu i vremenu dostavljanja.

Zakonom je određeno da dostavnica mora sadržati:

- potpis primaoca i dostavljača
- podatke o pismenu koje se dostavlja (naziv javnopravnog organa, broj i datum pismena)
- datum dostavljanja.

Važno je, kao što je i zakonom određeno, da je potpišu i primalac i dostavljač, s tim što primalac na njoj svojeručno označava dan prijema. Ako primalac odbije da potpiše to će na dostavnici konstatovati dostavljač i pri tome sam naznačiti dan predaje pismena, čime se smatra da je dostava uredna. Međutim, ukoliko se radi o obaveznom ličnom dostavljanju, a primalac odbije da primi pismeno, dostavljač o tome sačinjava pismenu zabilješku i ostavlja obavještenje u kojem naznačava:

- ime i prezime primaoca
- podatke o pismenu koje se dostavlja
- podatke o prostoriji javnopravnog organa u kojoj primalac može da primi to pismeno
- datumu kada je obavještenje ostavljeno.

U ovom slučaju, smatraće se da je dostavljanje izvršeno sa istekom roka od 7 dana od dana dostavljanja obavještenja.

Ako se pismeno uručuje licima koja su nepismena ili ne mogu da se potpišu, dostavljač označava njihovo ime i prezime, dan predaje i napomenu zašto primalac nije potpisao dostavnicu.

Dostavljač je dužan da na dostavnici, u slučaju predaje pismena drugom licu, ostavi obavještenja o mjestu gdje se pismeno može podići i sl., stavi određene konstatacije, odnosno pisanu zabilješku o tim okolnostima.

Dostavnica predstavlja dokaz o uručenju pismena, međutim, ukoliko ona nestane dostavljanje se može dokazivati i drugim sredstvima.

U slučajevima greške pri dostavljanju smatraće se da je dostavljanje izvršeno onog dana kada se utvrdi da je lice kome je dostavljanje namijenjeno stvarno dobilo pismeno.

Dostavljanje elektronskim putem

Ako stranka zahtijeva dostavljanje pismena elektronskim putem, javnopravni organ je dužan, ukoliko ima tehničke mogućnosti za takav način dostavljanja, da na taj

način vrši dostavljanje stranci.

Ukoliko stranka zahtijeva dostavljanje elektronskim putem, dužna je da navede adresu za prijem elektronske pošte u svom podnesku. Ako iz tehničkih razloga stranka ne može pročitati pismeno, može zahtijevati da joj to pismeno javnopravni organ dostavi u nekoj drugoj odgovarajućoj formi.

Javno obavještanje

Dostavljanje javnim obavještanjem vrši se:

- objavljivanjem pismena na internet stranci
- portalu elektronske uprave
- oglasnoj tabli organa
- objavljivanjem u dnevnim novinama.

Smatra se da je dostavljanje izvršeno po isteku 10 dana od dana objavljivanja pismena, ako iz opravdanih razloga javnopravni organ ne odredi duži rok. Ako se na ovaj način objavljuje rješenje obrazloženje može biti izostavljeno, ali javnopravni organ je dužan da objavi podatke o mjestu, prostoriji i načinu uvida u obrazloženje.

Do primjene ovog načina obavještanja dolazi ako se ne može obaviti obavezno lično dostavljanje, a ni posredno dostavljanje, niti se može obaviti uspješno na neki drugi način, kao i ako se radi o većem broju lica koja javnopravnom organu nijesu poznata.

Dostavljanje javnim obavještanjem može biti određeno i posebnim zakonom.

11 ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE

11.1. ROKOVI

Rokovi predstavljaj određeni vremenski interval u kojem se može preduzeti neka radnja u postupku.

Rokovi propisani materijalnim zakonom su prekluzivni, a to znači da po proteku tog roka stranka gubi pravo. Takav je, recimo rok određen Zakonom o povraćaju imovinskih prava i obeštećenju (član 27 stav 1 - „Postupak za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje pokreće bivši vlasnik zahtjevom koji podnosi Komisiji, najkasnije u roku od 18 mjeseci od dana obrazovanja Komisije u opštini na čijoj teritoriji se stvar nalazi.“). Podnošenje zahtjeva po proteku ovog roka ima za posljedicu odbijanje zahtjeva kao neblagovremenog. Zbog propuštanja ovih rokova ne može se odobriti produženje roka niti dozvoliti povraćaj u predašnje stanje.

Prekluzivni su i rokovi propisani procesnim zakonima i istekom ovih rokova stranka gubi određena prava, takav je, recimo rok za žalbu, međutim, zbog propuštanja ovih rokova stranka ima mogućnost da traži povraćaj u predašnje stanje i tako otkloni posljedice propuštanja.

Kod službenih rokova riječ je o roku koji određuje javnopravni organ. Tako, recimo, službeno lice određuje rok u kome je stranka dužna da otkloni nedostatke pod-

neska (član 60 stav 1 ZUP-a – „Kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašteno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatke otkloni i **odrediti joj rok u kojem je dužna da to učini.**“).

Pored rokova koji važe za stranku, ZUP propisuje rokove u kojima je organ dužan da postupa (član 60 stav 1 ZUP-a – „ (...) ovlašteno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od stranke da nedostatke otkloni (...)“, član 114 ZUP-a – „Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije propisano.“). Ovo su takozvani, instrukcioni rokovi. Propuštanje ovog roka ne upućuje na zakonitost te odluke koji stranka ima pravo da podnese žalbu zbog „ćutanja uprave“.

Rok može biti objektivni, i uvijek se njegov početak veže za određenu činjenicu koja je objektivizirana, i subjektivni, koji počinje teći od dana kada je stranka mogla iznijeti nove činjenice ili je saznala za propuštanje. Prema tome, subjektivni rok se uvijek veže za saznanje stranke, odnosno sticanje mogućnosti da upotrebi neko dokazno sredstvo, dok se objektivni rok uvijek veže za neku činjenicu koja je nezavisno od saznanja i mogućnosti stranke (subjektivni – član 92 stav 1 ZUP-a „Predlog za povraćaj u pređašnje stanje podnosi se u roku od osam dana od dana kad je prestao razlog zbog kojeg je stranka propustila da u roku izvrši neku radnju u upravnom postupku, a ako je stranka saznala za propuštanje kasnije, od dana kad je to saznala.“; objektivni – član 92 stav 2 ZUP-a „Predlog za povraćaj u pređašnje stanje ne može se podnijeti poslije isteka roka od 30 dana od dana propuštanja.“).

Rokovi se računaju na dane, mjesece i godine, a mogu se računati i na časove.

Kada je rok određen po danima, dan u kojem je izvršeno dostavljanje ili saopštenje, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati početak roka, ne uračunava se u rok, već se za početak roka uzima u obzir prvi naredni radni dan, a ističe istekom zadnjeg dana.

Rok određen mjesecima ili godinama završava se istekom onog mjeseca odnosno godine koji po svom broju odgovara danu kada je dostavljanje odnosno saopštenje izvršeno odnosno danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka. Ako nema tog dana, rok se završava posljednjeg dana tog mjeseca. Završetak roka može biti određen i kalendarskim danom.

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

Podnesak je predat u roku ako prije nego je istekao rok stigne organu kome je trebalo da bude predat.

Dan predaje preporučeno pošti ili upućivanja telegrafski odnosno telefaksom smatraju se kao dan predaje organu kome je upućen.

Ako je podnesak upućen elektronskim putem smatra se da je dostavljanje blagovremeno ako ga je informacijski sistem za dostavljanje i obavješćavanje primio prije isteka roka.

Ako je lice lišeno slobode, dan predaje podneska upravi ustanove u kojoj se lice nalazi takođe se smatra urednim.

11.2. POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE

Propuštanje roka za preduzimanje određene procesne radnje koju je trebalo preduzeti u tom roku ima za posljedicu gubitak prava stranke za vršenje te radnje. Radi otklanjanja te posljedice, Zakon o upravnom postupku je propisao mogućnost „povraćaja u pređašnje stanje“, kojim se omogućava stranci da povрати pravo na preduzimanje propuštene radnje.

O povraćaju u pređašnje stanje može se odlučiti samo na zahtjev stranke, koja je iz opravdanih razloga propustila da preduzme neku radnju u postupku.

Predlog se podnosi javnopravnom organu pred kojim je trebalo izvršiti propuštenu radnju. U predlogu za povraćaj u pređašnje stanje stranka je dužna da navede razloge propuštanje roka i da njihovu opravdanost učini vjerovatnom. Ako se povraćaj u pređašnje stanje traži zbog propuštanja roka za podnošenje podnesaka, stranka je dužna da uz predlog priloži i taj podnesak.

O predlogu za povraćaj u pređašnje stanje, nadležni javnopravni organ odlučuje u roku od 10 dana od dana podnošenja zahtjeva. Rješenjem kojim se dozvoljava povraćaj u pređašnje stanje postupak se vraća u stanje u kojem se nalazio prije propuštanja, a poništavaju se sve odluke koje je organ donio u vezi sa propuštanjem (npr. ako je dozvoljen povraćaj u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za žalbu, rješenjem će biti određeno da se dozvoljava povraćaj u pređašnje stanje i poništava rješenje kojim je žalba odbijena kao neblagovremena).

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

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

12 TROŠKOVI POSTUPKA

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

Troškovi postupka predstavljaju materijalne izdatke nastali vođenjem postupka, kao što su putni troškovi za službena lica, izdaci za svjedoke, vještake, tumače, odnosno prevodioce, uviđaj, oglase i sl. Ovi troškovi, po pravilu, padaju na teret onoga koji je postupak prouzrokovao. Ako neko lice koje učestvuje u postupku svojom krivicom ili obiješću prouzrokuje troškove, dužno je da ih snosi.

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

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

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

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

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

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

Svjedoci, vještaci, tumači i službena lica imaju pravo na troškove postupka, i to na: troškove putovanja, troškove izdataka izazvanih boravkom van mjesta njihovog prebivališta, odnosno boravišta, i naknadu za njihovu izgublenu zaradu. Vještaci i tumači, pored prava na naknadu ovih troškova, imaju pravo i na posebnu nagradu za obavljeno vještačenje, odnosno tumačenje. Da bi ostvarili pravo na naknadu, dužni su da podnesu zahtjev prilikom sprovođenja konkretne radnje (saslušavanja, odnosno davanja mišljenja ili nalaza), u protivnom gube to pravo, na šta ih službeno lice mora upozoriti. Iznos naknade utvrđuje se posebnim rješenjem. Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba. Ovo rješenje predstavlja izvršnu ispravu.

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

13

POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA

13.1. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak pokreće se:

1. po zahtjevu stranke
2. po službenoj dužnosti

U pojedini posebnim zakonima predviđeno je da se postupak može pokrenuti i po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti.

Pokretanje postupka po zahtjevu stranke

Postupak po zahtjevu stranke smatra se pokrenutim danom podnošenja zahtjeva organu. Po prijemu zahtjeva, organ ispituje da li je zahtjev razumljiv i potpun i da li sadrži minimum podataka određenih zakonom. Ukoliko u podnesku nedostaje neki od navedenih elemenata, službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od njegovog prijema, zahtijevati od stranke da otkloni nedostatke i odrediti joj rok u kojem je dužna da to učini. Takođe, mora upozoriti stranku da će njen podnesak biti odbijen kao neuredan ako ga ne uredi u ostavljenom roku.

Nadležni organ, po službenoj dužnosti, pazi da li je predmet postupka upravna stvar, da li podnosilac zahtjeva može biti stranka u postupku, da li je zahtjev predat u roku, da li je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi upravni ili sudski postupak, ili je pak već donijeto pravosnažno rješenje. Ukoliko utvrdi da postoji neki od navedenih procesnih smetnji, organ će odbiti zahtjev za pokretanje upravnog postupka. Ovo rješenje može donijeti utoku cijelog upravnog postupka, ako se utvrdi postojanje navedenih razloga.

U upravnim stvarima u kojima je po zakonu ili po samoj prirodi upravne stvari, za pokretanje postupka potreban zahtjev stranke, organ može pokrenuti i voditi postupak samo ako je stranka podnijela zahtjev. Ukoliko organ donese rješenje bez prethodnog zahtjeva stranke, koji je u toj stvari bio neophodan, a na to rješenje stranka naknadno izričito ili prećutno nije pristala, to predstavlja razlog za obavezno poništenje (član 139 stav 1 tačka 6 ZUP-a).

Obrazac zahtjeva za pokretanje upravnog postupka

Ministarstvo javne uprave
Podgorica

Zahtjev za za brisanje iz Registra stranih organizacija

Podnosim zahtjev za brisanje iz Registra stranih organizacija, predstavništva naziva: _____.

U prilogu dostavljam sljedeće dokaze:

- Obavještenje o prestanku rada strane organizacije odnosno njenog predstavništva (Odluka statutarno nadležnog organa o prestanku rada)
- Dokaz o izmirenim poreskim i drugim javnim dugovanjima na dan donošenja odluke o prestanku rada
- Dokaz o podnijetom završnom računu sa bilansom stanja i bilansom uspjeha.

(Mjesto i datum)

(svojeručni potpis lica ovlašćenog za zastupanje)

(adresa lica ovlašćenog za zastupanje)

(kontakt telefon)

Izmjena i odustanak od zahtjeva

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

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

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

Protiv rješenja o obustavljanju postupka dozvoljena je posebna žalba.

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

Pokretanje postupka po službenoj dužnosti

Postupak po službenoj dužnosti će se pokrenuti kada je to određeno zakonom ili drugim propisom ili kada nadležni organ utvrdi ili sazna da s obzirom na postojeće činjenično stanje treba pokrenuti postupak radi zaštite javnog interesa. Prilikom pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti, javnopravni organ uzima u obzir i eventualne predstavke građana i drugih subjekata, kao i upozorenja i preporuke drugih javnopravnih organa (član 100 ZUP-a). Kod pokretanja postupka po službenoj dužnosti, nije obavezno donošenje formalnog akta o njegovom pokretanju, ukoliko to nije posebnim zakonom određeno (već se smatra da je ovaj postupak pokrenut čim organ izvrši ma koju radnju tokom postupka).

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

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

Akt o pokretanju postupka po službenoj dužnosti

(naziv i sjedište javnopravnog organa)

Broj: _____

Datum: _____

_____ na osnovu člana _____
(javnopravni organ) (navesti pravni osnov iz posebnog zakona)

i člana 100 Zakona o upravnom postupku ("Sl. List CG", br.56/14, 15/15, 40/16, 37/17), postupajući po službenoj dužnosti u predmetu _____, donio je

RJEŠENJE

Pokreće se postupak po službenoj dužnosti u vezi sa _____ iz _____.
(predmet postupka) (ime i prezime stranke)

O b r a z l o ž e n j e

Na osnovu _____ utvrđeno je da
naziv akta određeno organa, isprave isprave i sl.)

(navesi činjenice od čijeg nastupanja zavisi pokretanje postupka)

Članom _____ propisano je da _____
(materijalni propis) (navesti odredbu kojim je izričito propisano

_____,
donošenje posebnog formata akta o pokretanju postupka)

a članom _____
(odredba kojom je propisan uslov za pokretanje postupka)

Članom 100 stav 1 ZUP-a propisano je da _____
(citirati odredbu)

Imajući u vidu citirane odredbe zakona ovaj javnopravni organ je odlučio kao u dispozitivu /ocijenio da ima razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, pa je odlučeno kao u dispozitivu.

UPUTSTO O PRAVNOJ ZAŠTITI: (Zavisi od rješenja u posebnom zakonu)

M.P.

(ovlašćeno službeno lice)

Postupak do donošenja rješenja

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

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

Pravilo je da službeno lice samo ocjenjuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, i na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno u vezi sa ostalim izvedenim dokazima, odnosno na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, odlučiti u konkretnoj upravnoj stvari. Službeno lice može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze radi utvrđivanja i onih činjenica koje u postupku nijesu bile iznijete ili nijesu utvrđene. Ono određuje koji dokazi će biti izvedeni po službenoj dužnosti, ili na predlog stranke, ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari.

Stranka je dužna da iznese činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtjev i to tačno, potpuno i određeno. Ako se ne radi o opštepoznatim činjenicama, stranka je dužna da za svoje navode predloži dokaze i da ih po mogućnosti podnese. Ako tako ne postupi, službeno lice će je pozvati da to učini. Od stranke se neće tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti sam organ niti da podnese uvjerenja i druge isprave koje organi nijesu dužni da izdaju. Podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije, bez obzira u kojoj se formi vode (pisanoj, elektronskoj i dr.) ovlašćeno službeno lice pribavlja po službenoj dužnosti. Pod službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena zakonom, odnosno drugim propisom, kojom se organizovano registruju podaci ili činjenice za određene namjene, odnosno za potrebe određenih korisnika.

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

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

Skraćeni postupak

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

rješenje donese u skraćenom postupku.

U skraćenom postupku organ može riješiti upravnu stvar ako se činjenično stanje može utvrditi na osnovu podataka iz službenih evidencija organa koji vodi postupak ili ih vodi drugi organ, jer je na nivou načela utvrđena obaveza organa da tokom postupka po službenoj dužnosti pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija.

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

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

Ispitni postupak

Prije donošenja rješenja ovlašćeno službeno lice mora utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje konkretne upravne stvari. Ove činjenice i okolnosti mogu se utvrditi u skraćenom postupku ili sprovođenjem posebnog ispitnog postupka. Posebni ispitni postupak se sprovodi u slučajevima kada nema uslova da se rješenje donese u skraćenom postupku i podrazumijeva aktivno učešće stranke u čitavom njegovom toku.

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

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

Pravo stranke da učestvuje u ispitnom postupku odražava načelo prava stranke na izjašnjavanje. Ukoliko organ donijese rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasnuje rješenje, kršeći ovo načelo, predstavlja povredu pravila postupka i valjan osnov za podnošenje žalbe, odnosno ponavljanje postupka.

Prethodno pitanje

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

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

Postupak se prekida rješenjem protiv koga je dopuštena žalba, osim ako je o prekidu odlučio drugostepeni organ.

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

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

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

Usmena rasprava

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

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

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

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

Organ koji vodi postupak dužan je da preduzme sve što je potrebno da bi se rasprava održala bez odugovlačenja, prekida ili odlaganja. Ovlašćeno službeno lice određuje vrijeme održavanja usmene raspravi i poziva stranke i druge učesnike u postupku. Ono je dužano i da javno objavi održavanje usmene rasprave kada: postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći na vrijeme dostaviti, postoji vjerovatnoća da ima zainteresovanih lica ili kada to nalažu drugi razlozi.

Ako na raspravu ne dođe neka od stranaka koja još nije saslušana, a nije uredno pozvana rasprava će se odložiti. Ukoliko na raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtjevu postupak pokrenut, a iz cjelokupnog stanja stvari se može pretpostaviti da je zahtjev povukla, postupak će se obustaviti. U protivnom ili ako bi se postupak morao nastaviti u javnom interesu, rasprava će se sprovesti i bez prisustva te stranke.

Na usmenoj raspravi treba da se utvrdi i pretrese sve ono što je predmet ispitnog postupka. Ako se to ne može učiniti na jednom ročištu može doći do njenog odlaganja i zakazivanja nove. Ako prisutna stranka, i pored upozorenja na posljedice, ne stavi primjedbe u toku same rasprave na radnje koje se preduzimaju, smatraće se da

nema primjedbi.

Usmena rasprava će se okončati kada se potpuno i pravilo utvrde odlučne činjenice koje mogu biti od uticaja za rješavanje upravne stvari.

Dokazivanje u upravnom postupku

U postupku se, prije donošenja rješenja, moraju utvrditi činjenice koje su relevantne za rješavanje konkretne upravne stvari, a koja proističu iz odgovarajućih materijalnih propisa. Ove činjenice utvrđuju se dokazima. Kao dokazno sredstvo može se uzeti sve što je, prema konkretnoj situaciji, podesno za utvrđivanje stvarnog stanja, kao što su: isprave, svjedoci, vještaci, uviđaji i izjava stranke. Da li neku činjenicu treba utvrđivati ili ne određuje službeno lice koje vodi postupak. Ne treba dokazivati činjenice koje su opštepoznate kao ni činjenice koje zakon pretpostavlja (zakonska pretpostavka je da je punoljetno lice poslovno sposobno), ali je dopušteno utvrđivanje nepostojanja tih činjenica.

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

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

Dokazi se izvode pred javnopravnim organom koji vodi postupak, s tim da taj javnopravni organ može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke, da odluči da se pojedini dokazi izvedu pred zamoljenim organom, pod uslovom da je izvođenje dokaza pred javnopravnim organom koji vodi postupak neizvodljivo ili skopčano sa nesrazmijernim troškovima ili velikim gubitkom vremena. U tom slučaju, javnopravni organ upućuje zamolnicu drugom organu sa zahtjevom za sprovođenje određenih dokaza (npr. saslušanje svjedoka koji živi van sjedišta organa, uviđaj na teritoriji drugog organa i sl.).

Dokazna sredstva

Zakon o upravnom postupku ne sadrži odredbe o ispitnom postupku, već određuje da se na pitanja koja se odnose na dokazna sredstva, shodno primjenjuju pravila o dokaznim sredstvima u parničnom postupku.

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

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

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

Isprave mogu biti javne i privatne.

Javna isprava je isprava koju je u propisanom obliku izdao nadležni javnopravni organ (izvod iz matične knjige rođenih, posjedovni list, ...). Za javne isprave važi pretpostavka tačnosti.

Javne isprave mogu imati vremenski neograničenu ili ograničenu dokaznu snagu. Ograničenu vremensku snagu imaju isprave ako se pravne činjenice (pravni poslovi) poslije njenog izdavanja mogu promijeniti (posjedovni list). U protivnom one nemaju vremenski ograničenu dokaznu snagu (izvod iz matične knjige rođenih).

Privatne isprave izdaju pojedinci ili pravna lica i ne spadaju u krug javnih isprava. Za njih ne važi pretpostavka istinitosti i te isprave cijeni ovlašćeno službeno lice kao ostale dokaze.

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

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

To važi i za zahtjev za izdavanje izmjene uvjerenja i novog uvjerenja.

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

Svjedoci

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

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

Svjedok može uskratiti svjedočenje:

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

Službeno lice će upozoriti svjedoka da može uskratiti davanje iskaza.

Svjedok može uskratiti odgovor na pojedina pitanja, ako za to postoje važni razlozi, a naročito ako bi odgovorom na pojedina pitanja izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili krivičnom gonjenju sebe ili svoje srodnike po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj liniji do trećeg stepena zaključno, svog bračnog, od-

nosno vanbračnog druga ili srodnike po tazbini do drugog stepena zaključno i onda kada je brak prestao, kao i svog staraoca ili staranika, usvojioca ili usvojenika.

Međutim, svjedok ne može zbog opasnosti od imovinske štete uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima pri kojim je bio prisutan kao svjedok:

- o radnjama koje je u vezi sa spornim odnosom preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik jedne od stranaka,
- o činjenicama koje se tiču imovinskih odnosa uslovljenih porodičnom ili bračnom vezom,
- o činjenicama koje se tiču rođenja, sklapanja braka ili smrti, kao i
- o svakoj radnji o kojoj je, na osnovu posebnih propisa, dužan da podnese prijavu ili da da izjavu.

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

Izjava stranke

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

Vjerodostojnost ovog dokaza cijeni se prema načelu saslušanja stranke.

Vještačenje

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

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

Za vještačenje se može odrediti i naučna i stručna organizacija kada se opravdano može pretpostaviti da će se na taj način doći do tačnijeg nalaza i mišljenja, zbog složenosti slučaja ili zbog potrebe vršenja analize.

Službeno lice će u naredbi za određivanje vještačenja navesti u pogledu kojih činjenica vještak treba da da svoj nalaz i mišljenje.

Vještak može uskratiti vještačenje iz istih razloga kao svjedok svjedočenje.

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

Prije početka vještačenja, vještaka treba upozoriti da je dužan da predmet vještačenja pažljivo razmotri u svom nalazu tačno navede šta je zapazio i našao, kao i da svoje obrazloženo mišljenje iznese nepristrasno i u skladu sa pravilima nauke i struke. Nalaz i mišljenje se može dati usmeno na raspravi ili se pak može dostaviti

pismeni nalaz i mišljenje.

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

Tumači

Tumač, kao i vještak, je stručno lice, koje ima određeno znanje, odnosno vještinu, i čije učešće u postupku je neophodno u određenim situacijama propisanim zakonom. Tumačenje će se uvijek odrediti kada u postupku postoji smetnja u opštenju javnogpravnog organa i stranke, prije svega zbog neznanja jezika u postupku. Takođe, tumač će se odrediti u postupku ukoliko neka od stranka ili drugi učesnik u postupku imaju određene nedostatke (gluv, nijem) koji ih sprečava da se sporazumiju. Naime, ukoliko stranka ne zna jezik na kome se vodi postupak saslušaće se preko tumača ili ukoliko je gluva, postavljaće joj se pitanja pisano, ili ako je nijema, pozvaće se da pisano odgovara. Ako se saslušanje ne može izvršiti na ovaj način, pozvaće se kao tumač lice koje se sa njima može sporazumjeti. Sud će tumača da upozori na dužnost vjernog prenošenja pitanja koja se svjedoku postavljaju i izjava koje svjedok bude davao.

Uviđaj

Uviđaj je posebna procesna radnja u upravnom postupku koja se sastoji u neposrednom čulnom opažanju neke stvari ili okolnosti od strane službenog lica. Uviđaj se vrši kada je neposredno opažanje službenog lica bitno za utvrđivanje neke činjenice ili razjašnjene bitnih okolnosti.

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

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

Ako je izvođenje dokaza uviđajem pred javnogpravnim organom koji vodi upravni postupak neizvodljivo, povezano sa nesrazmjernim troškovima ili velikim gubitkom vremena, on može, tražiti od drugog nadležnog javnogpravnog organa da umjesto njega izvede ovaj dokaz.

To može uraditi po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev stranke.

Obezbjeđenje dokaza

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

Obezbjeđenje se vrši po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke odnosno lica koje ima pravni interes. Za ovu radnju u toku postupka nadležan je organ koji vodi postupak, a prije toga organ na čijem području se nalaze stvari koje treba razgledati

odnosno na čijem području se nalaze lica koja treba saslušati.

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

Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka

Stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka prije donošenja rješenja.

Javnopравни organ je dužan da stranku obavijesti o rezultatima ispitnog postupka usmeno ili pisanim obavještenjem.

Zakon je odredio da obavještenje mora sadržati:

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

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

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

Zakon je odredio izuzetke od prava na izjašnjavanje stranke, odnosno da rješenje može biti donijeto bez izjašnjenja stranke o rezultatima ispitnog postupka u sljedećim slučajevima:

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

13.2. OKONČANJE POSTUPKA

Upravni postupak može se okončati:

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

Kada se postupak okončava donošenjem i dostavljenjem rješenja stranci, ono se mora donijeti u roku od 30 dana od dana pokretanja postupka, ukoliko posebnim zakonom drukčije nije propisano. Ako se zbog složenosti upravne stvari, postupak ne može završiti u roku od 30 dana, rok se može produžiti još za 15 dana. Stranka mora biti obaviještena o produžetku roka, o datumu isteka i razlozima za njegovo produženje pri isteku roka od 30 dana. Rok koji je jednom produžen, ne može se ponovo produžiti.

Odbijanje zahtjeva stranke iz procesnih razloga

Nadležni javnopravni organ odbiće zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka rješenjem iz procesnih razloga ako:

1. predmet upravnog postupka nije upravna stvar;
2. podnosilac zahtjeva nije nosilac prava ili pravnog interesa, odnosno ako u skladu sa ovim zakonom ne može biti stranka u upravnom postupku;
3. zahtjev koji je vezan za rok, nije podnesen u roku;
4. je u istoj upravnoj stvari već pokrenut drugi upravni postupak ili sudski postupak ili je u toj upravnoj stvari već bilo odlučeno pravosnažnim rješenjem kojim je stranci bilo priznato pravo ili određena neka obaveza; i
5. je u istoj upravnoj stvari donijeto i stranci uručeno rješenje kojim je odbijen njen zahtjev, a nakon toga se pravno i faktičko stanje nije promijenilo.

Javnopravni organ može odbiti zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka u toku cijelog postupka, ako utvrdi da nijesu ispunjene procesne pretpostavke za vođenje postupka.

Poravnanje

Poravnanje predstavlja sporazum zaključen između stranaka u upravnom postupku pred ovlašćenim službenim licem. U upravnom postupku, može doći do poravnanja ako u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima. Pretpostavka za zaključenje poravnanja u upravnom postupku je postojanje zahtjeva sa kojim stranke mogu slobodno raspolagati, da zaključeno poravnanje ne smije biti na štetu javnog interesa ili pravnog interesa trećih lica.

Tokom postupka ovlašćeno službeno lice će nastojati da podstakne stranke da zakluče poravnanje. Međutim, odbiće predlog stranaka za zaključenje poravnanja ako utvrdi da bi poravnanje bilo na štetu javnog interesa ili pravnog interesa trećih lica, na što ovlašćeno službeno lice pazi po službenoj dužnosti. Ovakav predlog će odbiti rješenjem.

Poravnanje mora biti jasno i određeno. Stranke se mogu poravnati u odnosu na sva sporna pitanja (potpuno poravnanje) ili u odnosu na samo neku od spornih tačaka (djelimično poravnanje).

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

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

Okončanje postupka u slučaju ćutanja uprave

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

Tako je Zakono o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano da ako organ za tehničke uslove ne dostavi uslove, u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva smatraće se da je saglasan sa urbanističko-tehničkim uslovima utvrđenim planskim dokumentom odnosno predlogom drugaćijeg rješenja u pogledu priključaka.

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

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

Obustavljanje postupka

Obustavljanje postupka pravno znači njegovo procesno okončanje. Naime, u toj situaciji se ne odlučuje o samoj upravnoj stvari već se donosi rješenje o obustavi postupka.

Postupak se u potpunosti ili djelimično obustavlja u sljedećim slučajevima:

- ako fizičko lice, ćijim zahtjevom je pokrenut postupak, umre ili pravno lice, ćijim zahtjevom je pokrenut postupak, prestane da postoji, a prava, obaveze i pravni interesi o kojima se odlučuje ne mogu da pređu na nasljednike, odnosno pravne sljedbenike (ćlan 52);
- ako je postupak pokrenut zahtjevom stranke, a sa sigurnošću može da se predvidi da će ispitni postupak izazvati posebne novćane izdatke (zbog uviđaja, vještećenja, dolaska svjedoka i sl.), te organ naloži stranci da u određenom roku unaprijed položi novac kojim se pokrivaju predviđeni novćani izdaci, a ona to ne učini (ćlan 94);
- ako stranka izrićito odustane od zahtjeva ili žalbe (ćlan 102);
- ako se stranke poravnaju (ćlan 103);
- ako stranka, povodom ćijeg zahtjeva je pokrenut postupak, ne podnese u određenom roku dokaz o tome da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prethodnom pitanju, smatra se da je odustala od zahtjeva, a organ koji je pokrenuo postupak rješenjem obustavlja postupak (ćlan 104);
- ako je postupak pokrenut zahtjevom stranke, pa ona ne dođe na usmenu raspravu, mada je uredno pozvana, organ rješenjem obustavlja postupak ako iz cjelokupnog stanja stvari može da pretpostavi da je stranka odustala od zahtjeva, izuzev ako nastavak postupka nalaže javni interes (ćlan 102);
- kada stranka odustane od žalbe, postupak po žalbi se obustavlja rješenjem.

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

Za razliku od prekida, postupak se u slučaju obustavljanja ne može naknadno nastaviti.

14 PRAVNI LJEKOVI

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

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

14.1. ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU

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

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

Pravo na žalbu može se isključiti jedino zakonom.

Zakon o upravnom postupku određuje iskljućenje prava na žalbu protiv rješenja Vlade. Takođe, određuje da se protiv prvostepenog rješenja Ministarstva može izjaviti žalba samo kada je to zakonom propisano. Zakon o upravnom postupku isključuje pravo na žalbu u odnosu na pojedina rješenja koja se odnose na upravljanje postupkom ili na određena sporedna pitanja koja se pojave tokom postupka (žalba nije dozvoljena protiv rješenja o izuzeću; protiv rješenja u kojem je odlučeno o sukobu nadležnosti; protiv rješenja kojim se zabranjuje određenom licu da nastupa u svojstvu pomagača, ako je to lice poslovno nesposobno ili se bavi nadripisarstvom).

Sadržina žalbe

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

đeno da žalilac mora označiti razloge zbog kojih pobija rješenje, tj. da u žalbi, na rezumljiv način predstavi na šta se žali, čime je nezadovoljan i da je razumljivo šta traži žalbom.

Rok za podnošenje žalbe

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

Odricanje i odustanak od žalbe

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

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

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

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

Odustanak od žalbe ne može se opozvati.

Predavanje žalbe

Žalba se predaje javnopravnom organu koji je donio prvostepeno rješenje. Stranka žalbu može podnijeti javnopravnom organu neposredno, dostavljanjem podneska poštom, faksom ili u elektronskom obliku u skladu sa propisima o elektronskoj upravi.

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

Rad prvostepenog organa po žalbi

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

Prvostepeni organ, odmah nakon prijema žalbe, utvrđuje da li je žalba blagovremena, dozvoljena i izjavljena od ovlašćenog lica, tj. utvrđuje ispunjenost procesnih pretpostavki za postupanje po žalbi. Ukoliko utvrdi da one nijesu ispunjene, žalbu odbija rješenjem.

Prva radnja prvostepenog organa kod žalbi je ispitivanje da li je žalba blagovremena, tj. da li je u zakonskom roku izjavljena. Ukoliko je žalba izjavljena nakon zakonskog roka odbiće se kao neblagovremena. Nakon toga, ispituje se da li je žalba dozvoljena. Ako je zakonom isključeno pravo na žalbu, takva žalba je nedozvoljena. Na kraju, ispituje da li je izjavljena od strane ovlašćenog lica, tj. da li to lice ima

stranačku legitimaciju u konkretnom postupku, odnosno da li se radi o licu o čijem pravu, obavezi ili pravnom interesu je rješavano u prvostepenom postupku, kao i licu u čiji pravni interes se dira tim rješenjem (zainteresovano lice).

Ako ne odbije žalbu iz procenih razloga, prvostepeni organ ispituje zakonitost, odnosno cjelishodnost rješenja koje je donijeto po slobodnoj ocjeni. Ako nađe da je žalba osnovana, on može žalbu usvojiti u cjelosti i stvar riješiti drugačije i zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema žalbe. Protiv tog rješenja može se izjaviti žalba drugostepenom organu.

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

Rad drugostepenog organa po žalbi

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

Drugostepeni organ, ako utvrdi da nije ispunjene procesne pretpostavke za odlučivanje po žalbi, može odbiti žalbu iz istih razloga zbog kojih to može učiniti i prvostepeni, kao nedozvoljenu, neblagovremenu ili izjavljenu od neovlašćenog lica.

Ukoliko ne odbije žalbu iz procesnih razloga, drugostepeni organ ispituje rješenje u granicama žalbenog zahtjeva. Tako, ako se žalbom osporava samo dio dispozitiva rješenja, a on je određen tako da pojedini njegovi djelovi čine odvojene samostalne cjeline, samo pobijani dio rješenja će biti predmet ocjene drugostepenog organa, ali nije vezan žalbenim razlozima. Drugostepeni organ povodom žalbe, može izmijeniti prvostepeno rješenje u korist stranke koja je podnijela žalbu i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, ali u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo trećeg lica.

Drugostepeni organ nakon što utvrdi da su ispunjene procesne pretpostavke za odlučivanje po žalbi, ocjenjuje zakonitost, odnosno cjelishodnost rješenja donešenog po slobodnoj ocjeni. Odlučujući u suštini po žalbi drugostepeni organ može:

- odbiti žalbu i potvrditi prvostepeno rješenje
- poništiti rješenje u cjelini ili djelimično ili
- izmijeniti prvostepeno rješenje.

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

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

Naime, u tim slučajevima on će upotpuniti postupak i otkloniti navedene nedostatke sam ili preko prvostepenog ili zamoljenog organa, pa ako nakon toga nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora riješiti drukčije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Međutim, drugostepeni organ će ako nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ukazujući pri tome prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak. Prvostepeni organ je dužan da u svemu postupi po ukidnom rješenju, i da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta donese novo rješenje. Protiv tog rješenja stranka ima pravo žalbe.

Drugostepeni organ može samo jedan put po žalbi poništiti prvostepeno rješenje. Ukoliko je jedan put već poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

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

Žalba zbog ćutanja uprave

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

14.2. PONAVLJANJE POSTUPKA

Ponavljanje postupka je pravno sredstvo kojim se stvara mogućnost da se u zakonom predviđenim slučajevima, na osnovu izvjesnih novih, pravno relevantnih procesnih razloga, ponovi rješavanje o istoj upravnoj stvari od strane donosioca rješenja kojim je okončan raniji postupak.

Ovaj postupak može se pokrenuti samo po zahtjevu stranke. Drugi uslov za ponavljanje postupka jeste da se protiv tog rješenja ne može izjaviti žalba.

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

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

1. se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dove-

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

Zakon o upravnom postupku propisuje subjektivni i objektivni rok za ponavljanje postupka.

Subjektivni rok se veže za dan saznanja, pa tako, stranka može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka u roku od 30 dana od dana saznanja za razloge ponavljanja, odnosno u roku od šest mjeseci od dana saznanja za odluku Evropskog suda za ljudska prava.

Objektivni rok za ponavljanje postupka iznosi tri godine od dana dostavljanja stranci rješenja protiv kojeg traži ponavljanje postupka.

Stranka je dužna da u zahtjevu za ponavljanje postupka učini vjerovatnim razloge zbog kojih traži ponavljanje postupka, kao i okolnost da je zahtjev stavljen u zakonskom roku.

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

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

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

Ako javnopravni organ utvrdi da okolnosti, odnosno dokazi za ponavljanje postupka, mogu dovesti do drugačijeg rješenja, donijeće rješenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka.

Na osnovu podataka pribavljenih u ranijem i ponovljenom postupku, organ donosi rješenje o upravnoj stvari koja je bila predmet postupka i njime može rješenje, koje

je bilo predmet ponavljanja, ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim. U ovom drugom slučaju, s obzirom na sve okolnosti, organ može ranije rješenje poništiti ili ga ukinuti.

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

Zahtjev za ponavljanje postupka, po pravilu, ne odlaže izvršenje rješenja, osim ako bi se izvršenjem rješenja nanijela šteta stranci koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom intertesu, a odlaganjem se ne bi nanijela veća, odnosno nenadokandiva šteta, nadležni organ može odložiti izvršenje tog rješenja.

Rješenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje rješenja na koje se zahtjev za ponavljanje postupka odnosi.

14.3. PRIGOVOR

Prigovor je novi pravni lijek propisan ZUP-om, kojim se ispituje zakonitost upravnih aktivnosti. Ovim pravnim sredstvom zahtijeva se ocjena zakonitosti i cjelishodnosti određenih upravnih aktivnosti, i to, zaštita korisnika usluga od opšteg interesa (član 31), kao i povreda prava i interesa stranaka preduzimanjem drugih upravnih aktivnost propisanih zakonom (član 35). Naime, predmet prigovora su postupanja koja nemaju karakter upravnog akta niti su povezani sa donošenjem ovog akta.

Uslugom od opšteg interesa smatra se usluga koju pružalac pruža korisnicima u vršenju djelatnosti od javnog interesa.

Pružaoци od opšteg interesa mogu biti: privredna društva, druga pravna lica ili preduzetnici koji pružaju javne usluge.

Prigovor na postupanje pružaoca usluga od opšteg interesa izjavljuje se organu koji vrši nadzor nad pružaocem usluga od opšteg interesa.

Primjeri za nezakonito pružanje, odnosno uskraćivanje pružanja usluge od opšteg interesa bili bi: nepoštovanje liste čekanje na medicinsko pomagalo, operisanje preko utvrđenog reda i slično od strane zdravstvene ustanove, čime se pravo na zdravstvenu zaštitu ugrožava. Ili, odbijanje ispitivanja studenta ili zakazivanja ispita izvan propisanog roka sa urednim dokumentima i ispunjenim uslovima za neposredno pristupanje ispitu – od strane profesora na fakultetu, itd.

Prigovor protiv drugih upravnih aktivnosti izjavljuje se u roku od osam dana, stariješini javnopravnog organa na čije se upravne aktivnosti ili nepreduzimanje upravnih aktivnosti prigovor odnosi. Zakon o upravnom postupku nije definisao koji su to drugi oblici upravnih aktivnosti određeni članom 35, već ostavlja mogućnost da se propišu posebnim zakonima, ali određuje pravo na podnošenje prigovora i obavezu nadležnog organa da odluči o tom prigovoru.

O prigovoru se uvijek odlučuje rješenjem ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Prigovor mora sadržati osnovne podatke neophodne za postupanje po njemu. Tako zakon određuje da se na oblik, sadržinu i podnošenje prigovora shodno primijenjuju odredbe zakona koje se odnose na žalbu. Prigovor se predaje kao i druge vrste podnesaka (može se predati neposredno nadležnom organu, poštom, elektronskim putem i usmeno na zapisnik). O prigovoru se odlučuje u roku od 15 dana od

dana izjavljivanja prigovora. Ovo rješenje ima sastavne djelove kao rješenje kojim se odlučuje u upravnoj stvari.

15 PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA

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

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

15.1. MIJENJANJE I PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM

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

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

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

15.2. OBAVEZNO PONIŠTAVANJE RJEŠENJA

Obavezno poništavanje rješenja predstavlja novo pravno sredstvo, kojim je izmijenjen raniji institut ništivosti rješenja.

Zakon određuje:

- osnov za poništavanje,
- nadležnost organa,
- rok do kojeg se može rješenje poništiti, kao i
- pravna sredstva koja stoje na raspolaganju u odnosu na novodonijeto rješenje.

Rješenje se poništava po predlogu stranke ili po službenoj dužnosti. Po službenoj dužnosti podrazumijeva obavezu nadležnog organa, čim sazna da rješenje sadrži neku nezakonitost, koja je Zakonom određena kao razlog za obavezno poništavanje

rješenja, da takvo rješenje poništi.

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

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

Zakon je odredio da organ nadležan za poništavanje rješenja može biti kako organ koji je donio to rješenje, tako i drugostepeni organ, a može ga poništiti i organ koji vrši službeni nadzor.

Rok za poništavanje ovoga rješenja iznosi 10 godina od dana izvršnosti rješenja, i predstavlja prekluzivni rok u okviru kojeg se može poništiti rješenje.

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

15.3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE NEZAKONITOG RJEŠENJA

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

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

Prvo – kada je rješenje donijeto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako je donijeto kao posljedica krivičnog djela. U ovom slučaju donoše-

nju rješnja prethodi krivično djelo;

Drugo – kada je donijeto rješenje povoljno za stranku na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je ovlašćeno službeno lice bilo dovedeno u zabludu. U ovom slučaju potrebno je da su kumulativno ispunjeni sljedeći uslovi: da je donijeto rješenje povoljno za stranku; da je stranka dala neistinite navode sa namjerom dovodenja u zabludu ovlašćenog službenog lica i da je rješenje donijeto na osnovu neistinitih navoda stranke.

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

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

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

Rješenje može poništiti ili ukinuti:

- javnopravni organ koji ga je donio;
- drugostepeni organi u slučaju kad je rješenje donio prvostepeni organ;
- rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravni organ koji vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje ako nema drugostepenog organa.

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

15.4. UKIDANJE ZAKONITOG RJEŠENJA

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

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

Kao drugi razlog za ukidanje rješenja, zakon predviđa da se zakonito rješenje

može ukinuti i u situaciji kada je rješenje **uslovljeno obavezom koju stranka nije ispunila u roku.**

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

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

Pravne posljedice poništavanja i ukidanja rješenja

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

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

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

16 IZVRŠENJE RJEŠENJA

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

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

16.1. IZVRŠNOST RJEŠENJA

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

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

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

Ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom toga roka. Ako taj rok nije određen rješenje se izvršava u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Rješenjem ostavljeni rokovi za izvršenje, odnosno propisani rokovi za izvršenje počinju da teku od

momenta kada rješenje postane izvršno.

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

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

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

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

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

16.2. PREDMET IZVRŠENJA

Rješenjem u upravnom postupku odlučuje se o nekom pravu ili obavezi stranke. Ta obaveza može biti novčana ili nenovčana. Obaveza stranke može biti određena u novčanom davanju. Recimo, plaćanje poreza, carina, komunalnih i drugih naknada; vršenje neke radnje (iseljenje, uklanjanju bespravno podignutog objekta i sl.); uzdržavanje od vršenja neke radnje (zabrana obavljanja djelatnosti, sl.); trpljenje, odnosno dopuštanje neke radnje (promjena granica građevinskog zemljišta); predaja stvari (oduzetog oružja, neispravnih namjernica radi uništenja i sl.).

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

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

Zakonom o inspekcijском nadzoru, kojim je takođe kodifikovana zakonska materija za postupanje inspekcijских službi, detaljno je regulisano izvršenje rješenja inspektora.

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

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

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

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

Uprava policije dužna je da organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, na nje-

gov zahtjev pruži pomoć u sprovođenju izvršenja.

16.3. POKRETANJE POSTUPKA IZVRŠENJA

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

Ako je rješenje koje bi trebalo izvršiti steklo svojstvo izvršnosti, ne može se pristupiti njegovom izvršenju prije nego se sprovede još jedna radnja. Naime, organ nadležan za sprovođenje upravnog izvršenja donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, rješenje o dozvoli izvršenja. Tim rješenjem se konstatuje kada je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuje vrijeme, mjesto i način izvršenja.

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

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

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

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

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

Protiv rješenja o izvršenju može se izjaviti žalba nadležnom drugostepenom organu. Ova žalba se može odnositi samo na izvršenje, ali se njome ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava. Dakle, ona se može odnositi samo na pitanja izvršenja, kao što su - vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana, ako posebnim zakonom nije određen drugi rok. Žalba na rješenje o izvršenju ne odlaže izvršenje rješenja.

Obustavljanje izvršenja

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

Odlaganje izvršenja

U određenim slučajevima izvršenje se može i odložiti.

Na predlog stranke, a radi izbjegavanja nepopravljive štete, nadležni organ može

odložiti izvršenje, i ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja do donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari. Izvršenje rješenja može se odložiti samo ako zakonom nije drugačije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.

Izvršenje putem novčanih kazni

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

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

Izvršenje neposrednom prinudom

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

16.4. REIZVRŠENJE

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

16.5. OBEZBJEĐENJE IZVRŠENJA

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

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

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

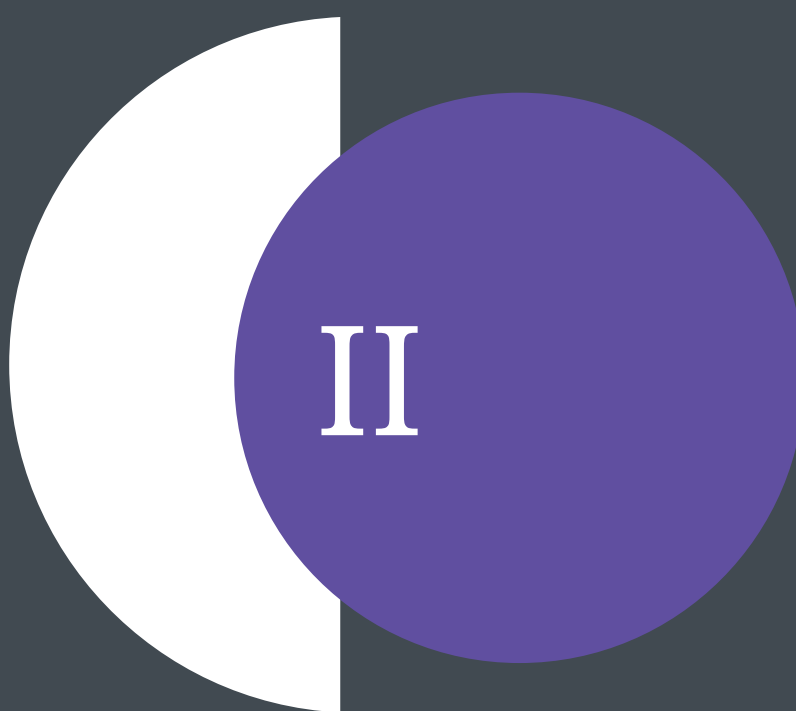
Izvršenje radi obezbjeđenja može se dozvoliti i kad je obaveza izvršenika utvrđena ili je tražilac izvršenja učinio vjerovatnom, ako postoji opasnost da će izvršenik raspolaganjem imovinom, dogovorom sa trećim licima ili na drugi način spriječiti ili znatno otežati izvršenje obaveze.

U ovim slučajevima donosi se privremeno rješenje.

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

O naknadi štete rješava javnopravni organ koji je donio privremeno rješenje. Ako je očigledno da je privremeno rješenje donijeto zloupotrebom prava od strane tražioca izvršenja, tražilac izvršenja će se novčano kazniti u iznosu prosječne godišnje bruto zarade ostvarene u Crnoj Gori u prethodnoj godini, prema podacima organa uprave nadležnog za poslove statistike. Žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odlaže izvršenje rješenja

UPRAVNI SPOR



1

POJAM I VIDOVI UPRAVNOG SPORA

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

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

Ovaj postupak regulisan je Zakonom o upravnom sporu. Treba ga razlikovati od upravnog postupka koji vode javnopravni organi, u kojem odlučuju o pravima obavezama i pravnim interesima stranaka u upravnom postupku (pravo na penziju, obaveze prilikom carinjenja robe, upis stvarnih prava u katastar, utvrđivanje poreske obaveze itd.).

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

Osnovni vid upravnog spora je **spor o poništenju (zakonitosti)** upravnog akta. U ovom slučaju sud je ovlašćen da ispituje zakonitost akta, odnosno da li je u konkretnom slučaju zakon, odnosno drugi propis, pravilno primijenjen kako sa materijalne tako i formalnopravne strane i ako utvrdi njegovu nezakonitost, da taj akt poništi.

Spor **pune jurisdikcije** („punog suđenja”) – je spor u kome sud raspravlja meritorno sam pravni odnos i odluka suda zamjenjuje upravni akt. U tom postupku rješava se i o činjeničnim i o pravnim pitanjima i sud može poništiti osporeni akt i zamijeniti ga svojom odlukom, kojom rješava upravnu stvar. Zakon je utvrdio obavezno suda da kada je već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan da sam riješi upravnu stvar kada priroda upravne stvari to dozvoljava.

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

2

PREDMET UPRAVNOG SPORA

Akti protiv kojih se može pokrenuti upravni spor

Upravni spor se može pokrenuti:

- protiv upravnog ili drugog akta koji je donijet u drugom stepenu;
- protiv prvostepenog upravnog ili drugog akta protiv koga nije dozvoljena žalba ili prigovor; ili

- kada javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke (“ćutanje uprave”).

Ne može se voditi upravni spor protiv akta donijetog u stvari u kojoj je sudska zaštita obezbijedena u drugom sudskom postupku ili donijetog u stvari u kojoj neposredno odlučuje Skupština Crne Gore i Predsjednik Crne Gore.

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

3 NADLEŽNOST SUDA I ODLUKE

Upravni spor rješava Upravni sud Crne Gore, kao specijalizovani sud. U postupku po zahtjevu za preispitivanje sudske odluke protiv odluke Upravnog suda odlučuje Vrhovni sud Crne Gore.

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

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

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

Vrhovni sud Crne Gore odlučuje po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke u vijeću

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

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

4 POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

Sadržaj tužbe

Upravni spor se pokreće podnošenjem tužbe Upravnom sudu i tužba mora da sadrži: ime i prezime, mjesto i adresu stanovanja, odnosno naziv i sjedište tužioca, naznačenje upravnog akta, odnosno upravne aktivnosti protiv koje je tužba podnijeta, razloge za podnošenje tužbe i tužbeni zahtjev. Uz tužbu se podnosi akt (rješenje, odluka, itd.) protiv kojeg je tužba podnijeta, u original ili ovjerenom prepisu, odnosno dokaz o upravnoj aktivnosti koja se osporava. Takođe, uz tužbu se podnosi i po jedan prepis tužbe i priloga za tuženog i za svako zainteresovano lice, ako ih ima.

U upravnom sporu, jednom tužbom može se osporavati samo jedan upravni akt, a rok za podnošenje tužbe je 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.

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

Način predaje tužbe

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

Ocjenjivanje urednosti tužbe

Ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, Upravni sud će pozvati tužioca da u ostavljenom roku otkloni ukazane nedostatke u tužbi i upozorit će ga na posljedice nepostupanja. Ukoliko tužilac u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke u tužbi, a nedostaci su takvi da sprječavaju rad Upravnog suda, sud će rješenjem odbiti tužbu kao neurednu. Međutim, ako je tužba koju je umjesto stranke podnio punomoćnik koji je advokat, zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, organ opštine nadležan za zaštitu imovinsko-pravnih interesa opštine, nepotpuna ili nerazumljiva, sud

će rješenjem odbiti tužbu kao neurednu, bez vraćanja tužbe na uređenje.

Razlozi za pobijanje

Upravni akt ili druga upravna aktivnost može se pobijati zbog: povrede pravila postupka; pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja; pogrešne primjene materijalnog prava.

Odustanak od tužbe

Tužilac može odustati od tužbe sve do donošenja odluke Upravnog suda. U tom slučaju, Upravni sud će rješenjem obustaviti postupak.

5

STRANKE U UPRAVNOM SPORU

Stranke u upravnom sporu su:

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

5.1. TUŽILAC

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

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

5.2. TUŽENI

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

5.3. ZAINTERESOVANO LICE

Pored tužioca i tuženog, položaj stranke u upravnom sporu ima i **zainteresovano lice**. To je lice kome bi se poništenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. U pitanju je tzv. „treće lice” koje ima pravni i drugi interes da upravni akt koji se osporava ostane na snazi. Zbog toga su njegovi interesi suprotni interesima tužioca, pa se ono pojavljuje na strani tuženog organa. Za razliku od tužioca i tuženog koji moraju učestvovati u upravnom sporu, zainteresovano lice nije obavezan učesnik u sporu, ali je Upravni sud obavezan da mu dostavi prepis tužbe (radi davanja odgovora) i da ga pozove na usmenu raspravu, da mu dostavi sudsku odluku, protiv koje može upotrijebiti pravna sredstva i sl.

6 ODLOŽNO DEJSTVO TUŽBE

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

Tužilac može, od javnopravnog organa koji je donio rješenje, tražiti odlaganje izvršenja tog akta do donošenja odluke Upravnog suda, odnosno donošenja pravosnažne odluke u upravnoj stvari. Tužilac mora dokazati da takvo izvršenje može da mu nanese nepopravljivu štetu, da odlaganje izvršenja nije protivno javnom interesu, i da zakonom nije drugačije propisano. U ovom slučaju, javnopravni organ koji je donio rješenje može odložiti izvršenje i, ako je to nužno, produžiti odlaganje izvršenja rješenja sve do donošenja pravosnažne odluke o upravnoj stvari, ako zakonom nije drukčije propisano i ako nije u suprotnosti sa javnim interesom.

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

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

7 PRETHODNI POSTUPAK

7.1. NEUREDNA TUŽBA

U prethodnom postupku, prije svega ispituje se urednost tužbe – da li je tužba potpuna i razumljiva. Ako nađe da je ona nerazumljiva ili nepotpuna, sudija poziva tužioca da u ostavljenom roku otkloni nedostatke u tužbi i ukazuje mu na posljedice nepostupanja. Ako tužilac u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke u tužbi, a oni su takvi da sprečavaju rad Upravnog suda, sud će rješenjem odbiti tužbu kao neurednu. Sud u ovim slučajevima ne može odbiti tužbu kao neurednu ako ne pozove tužioca da otkloni nedostatke tužbe i ako mu ne ukaže da će tužba biti odbijena kao neuredna, ukoliko u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke na koje mu je sud ukazao.

Izuzetno od navedenog, ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, a umjesto stranke tužbu je podnio advokat, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, ili organ opštine nadležan za zaštitu imovinsko-pravnih interesa opštine, sud neće tražiti uređenje tužbe, već će odmah, nakon što utvrdi da je tužba neuredna, istu odbiti rješenjem kao neurednu. Rješenje o odbijanju tužbe kao neuredne donosi sudija po-jedinac.

7.2. ODBIJANJE TUŽBE IZ PROCESNIH RAZLOGA

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

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

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

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

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

8

REDOVNI POSTUPAK

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

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

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

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

8.1. POSTUPAK PO UZORKU

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

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

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

8.2. UDOVOLJAVANJE TUŽBENOM ZAHTJEVU OD STRANE TUŽENOG

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

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

9

ODLUČIVANJE U UPRAVNOM SPORU

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

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

9.1. ODLUČIVANJE SUDA NA NEJAVNOJ SJEDNICI

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

9.2. USMENA RASPRAVA

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

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

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

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

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

Predsjednik vijeća rukovodi glavnom raspravom, vodi računa da se rasprava vodi u pravom smijeru i na pravilan način. Tokom rasprave brine o održavanju reda u sudnici, o dostojanstvu suda. Zbog nepoštovanja suda ili vrijeđanja stranaka ili drugih učesnika u postupku, sud može stranku ili njenog punomoćnika opomenuti. Ako

opomena bude bezuspješna, sudija će opomenuto lice udaljiti iz sudnice ili kazniti novčanom kaznom do 1.000 eura, a može ga i udaljiti i kazniti novčanom kaznom.

9.3. USVAJANJE ILI ODBIJANJE TUŽBE

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

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

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

9.4. ODLUČIVANJE U SPORU PUNE JURISDIKCIJE

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

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

Odluka suda u slučaju u svemu zamjenjuje poništeni akt.

10 VRSTE ODLUKA

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

Presuda

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

Presuda sadrži:

1. grb Crne Gore
2. naziv „Upravni sud Crne Gore“
3. naznačenje da se donosi „u ime Crne Gore”

4. ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara
5. ime i prezime, naziv, prebivalište, boravište odnosno sjedište stranaka, njihovih zastupnika i punomoćnika
6. kratko označenje predmeta spora
7. datum kada je presuda donijeta i objavljena
8. izreku i obrazloženje

Izreka mora biti odvojena od obrazloženja.

Rješenje

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

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

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

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

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

Odluka se dostavlja strankama u ovjerenom prepisu.



ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE I PONAVLJANJE POSTUPKA

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

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

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

11.1. ZAHTJEV ZA ISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE

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

Zahtjev se podnosi Vrhovnom sudu u roku od 20 dana od dana prijema odluke,

a može se podnijeti zbog:

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

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

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

U slučaju da iz ovih razloga zahtjev ne odbije isti se dostavlja

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

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

11.2. ZAHTJEV ZA PONAVALJANJE POSTUPKA

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

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

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

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

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

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

Zahtjev za ponavljanje postupka naročito sadrži:

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

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

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

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

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

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

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

12 **OBAVEZNOST PRESUDA**

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

Kad sud poništi upravni akt ili drugu upravnu aktivnost, protiv koje je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen, odnosno poništena druga upravna aktivnost preduzeta. Ako

prema prirodi stvari koja je bila predmet spora, treba umjesto poništenog akta, odnosno druge upravne aktivnosti, donijeti drugi akt, odnosno preduzeti drugu upravnu aktivnost, nadležni organ je dužan da taj akt, odnosno drugu upravnu aktivnost preduzme bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Nadležni organ je pri tom vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primjedbama suda u pogledu postupka navedenim u presudi.

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

Ako nadležni organ, poslije poništenja akta, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana novi ili akt u izvršenju presude donesene zbog tzv. „ćutanja uprave“, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta. Ukoliko nadležni organ ne donese akt ni u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva, stranka može tražiti donošenje takvog akta od suda.

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

Odluke suda donijete u upravnom sporu izvršava organ nadležan za izvršenje upravnih i drugih akata.

KANCELARIJSKO POSLOVANJE



1

POJAM KANCELARIJSKOG POSLOVANJA I POJMOVI U OKVIRU KANCELARIJSKOG POSLOVANJA

1.1. POJAM KANCELARIJSKOG POSLOVANJA, ZNAČAJ I ULOGA KANCELARIJSKOG POSLOVANJA

Kancelarijsko poslovanje vrše svi javno-pravni organi tj.državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlaštenja i spada u administrativne poslove javnopravnih organa.

Kancelarijsko poslovanje je dio administrativnog poslovanja javnopravnih organa koje se odnosi na rukovanje spisima (dokumentima). Obuhvata raznovrsne administrativne poslove koji zahtijevaju dobru organizaciju i stručnost u izvršavanju jer obezbijeduje pravilno kretanje predmeta i preduslov je za uspješno izvršavanje poslova i zadataka iz nadležnosti javnopravnih organa.

Kancelarijsko poslovanje se može vršiti u pisanom obliku ili u elektronskom obliku preko odgovarajućeg informacionog sistema i obuhvata poslove prijema, razvrstavanja, raspoređivanja, evidentiranja i otpremanja akata, čuvanje predmeta, akata i drugog materijala, arhiviranje i čuvanje završenih predmeta, kao i druga postupanja u vezi sa službenim materijalom.

Cilj kancelarijskog poslovanja je da obezbijedi proces praćenja i kontrole stručnih radnji u postupku obrade predmeta i dokumentacije, neophodnih za pravilan i zakonit rad javnopravnih organa.

Elektronsko kancelarijsko poslovanje

Elektronsko kancelarijsko poslovanje obezbjeđuje da se u informacionom sistemu obavljaju poslovi kancelarijskog poslovanja, odnosno da se u tom sistemu postupa sa podnescima, aktima i priložima u elektronskom obliku. Osnovna evidencija o aktima i predmetima, popis akata i interna dostavna knjiga u elektronskom kancelarijskom poslovanju vode se u informacionom sistemu.

Podnesci, akti i prilozi primljeni odnosno sačinjeni u obliku elektronskog dokumenta čuvaju se u informacionom sistemu. Za predmete čiji su akti u obliku elektronskog dokumenta omot spisa se formira i vodi u elektronskom obliku u informacionom sistemu. Interna dostava predmeta i akata u obliku elektronskog dokumenta vrši se putem informacionog sistema.

1.2. PROPISI KOJIMA JE REGULISANO KANCELARIJSKO POSLOVANJE

Način vršenja kancelarijskog poslovanja uređen je Uredbom o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i Upustvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja¹, dok su ostala pitanja u okviru kancelarijskog poslovanja uređena Zako-

¹ Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Sl.list CG", br.51/11, 18/18)

nom o upravnom postupku², propisima o arhivskoj djelatnosti³, propisima kojima se uređuje elektronska uprava, elektronski dokument, elektronska identifikacija, elektronski potpis, poštanska djelatnost⁴, Zakonom o državnom pečatu i pečatu državnih organa⁵, propisima kojima se reguliše obaveza vođenja posebnih evidencija, kao i propisima kojima su regulisani posebni upravni postupci.

1.3. OSNOVNI POJMOVI KANCELARIJSKOG POSLOVANJA

Osnovni pojmovi u kancelarijskom poslovanju su:

1. **pisarnica** - posebna organizaciona jedinica ili dio organizacione jedinice u javno-pravnom organu, u kojoj se vrše poslovi kancelarijskog poslovanja;
2. **arhiva** - dio pisarnice u kojoj se vodi evidencija o predmetima i čuvaju završeni (arhivirani) predmeti, kao i ostala registraturska i arhivska građa do predaje nadležnom arhivu ili do njenog uništenja;
3. **elektronska arhiva** - dio odgovarajućeg informacionog sistema u kojem se vodi evidencija o predmetima i čuvaju završeni (arhivirani) predmeti, kao i ostala registraturska i arhivska građa do predaje nadležnom arhivu ili do njenog uništenja, u elektronskom obliku;
4. **podnesak - zahtjev**, predlog, prijava, molba, žalba, predstavka, prigovor i drugo saopštenje kojim se stranka obraća organima državne uprave pisano ili u elektronskom obliku;
5. **akt** - svako pismeno kojim se pokreće, dopunjava, mijenja, prekida ili završava neka službena radnja organa državne uprave;
6. **prilog** - pismeno (isprava, tabela, grafikon, skenirana isprava, crtež i sl.), ton-ski ili video zapis ili drugi medij na kojem je dokumentacija zapisana ili fizički predmet koji se prilaže uz podnesak ili akt radi dopunjavanja, objašnjenja ili dokazivanja njegove sadržine;
7. **predmet** - skup svih podnesaka, akata i priloga koji se odnose na isto pitanje ili zadatak i čine posebnu jedinstvenu cjelinu;
8. **upravni predmet** - predmet u kojem se vodi upravni postupak i rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka;
9. **upisnik** - osnovna evidencija u kojoj se evidentiraju upravni predmeti i vodi se po sistemu jedinstvenih klasifikacionih znakova i mogu biti: upisnici prvostepenih upravnih predmeta, upisnici drugostepenih upravnih predmeta, upisnik uvjerenja, upisnik, upisnik inspekcijuskog nadzora, upisnik prigovora i upisnik upravnih ugovora;
10. **djelovodnik** - osnovna evidencija u kojoj se evidentiraju neupravni predmeti i vodi se po sistemu jedinstvenih klasifikacionih znakova;
11. **jedinstveni klasifikacioni znak** - brojčana oznaka i sastoji se od klasifikacionog znaka prema sadržini materije i klasifikacionog znaka prema vremenu nastanka, koji se odvajaju kosom crtom (/);

² Zakon o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017)

³ Zakon o arhivskoj djelatnosti ("Sl.list CG", br.49/10)

⁴ Zakon o elektronskom dokumentu ("Sl.list CG", br. 5/2008 i 40/2011)

⁵ Zakon o državnom pečatu i pečatu državnih organa ("Sl.list CG", br.53/16)

- 12. klasifikacioni znak prema sadržini materije** - brojčana oznaka koja se za svaki podnesak, odnosno akt određuje prema sadržini upravne oblasti na koju se isti odnosi, a klasifikuje se po propisanim grupama;
- 13. klasifikacioni znak prema vremenu nastanka** - brojčana oznaka koja se za svaki podnesak, odnosno akt određuje prema godini nastanka, sa dva zadnja broja kalendarske godine u kojoj je podnesak, odnosno akt nastao.
- 14. arhivska knjiga** - vrsta osnovne evidencije u koju se upisuje sav arhivski materijal;
- 15. registratorska građa** - izvorni, odnosno reprodukovani dokumentacioni materijal u analognom i/ili elektronskom obliku nastao u radu organa prije nego što je iz njega izlučena arhivska građa;
- 16. arhivska građa** - izvorni, odnosno reprodukovani dokumentacioni materijal od trajnog značaja za nauku, kulturu, pravno-dokazne i druge potrebe fizičkih i pravnih lica koji je nastao u radu organa, bez obzira na vrijeme, mjesto i oblik nastanka i medijum na kojem je zapisan;
- 17. lista kategorija registratorske građe** - opšti akt koji donosi organ i sadrži popis svih kategorija registratorske građe nastale u radu organa i rokove njihovog čuvanja;
- 18. signirni plan** - hijerarhijski postavljeni sistem, u kojem su prema kategorizaciji radnih mjesta državnih službenika i organizacionoj strukturi organa definisana korisnička prava svakog zaposlenog u organu koji ima pravo pristupa odgovarajućem informacionom sistemu, na osnovu kojeg se dodjeljuje signirni znak;
- 19. signirni znak** - brojčani znak organizacione jedinice i obrađivača podneska, odnosno akta u toj jedinici;
- 20. administrativno tehnička obrada akta** - obrada akta kojim se vrši službena prepiska između organa državne uprave, kao i službena prepiska između tih organa i stranaka;
- 21. ovlašćeni službenik** - službenik zadužen za obradu predmeta;

2

PRIJEM, RAZVRSTAVANJE I EVIDENTIRANJE, PODNESAKA ODNOSNO AKATA DRUGIH POŠILJKI

Podnesci, akti i druge pošiljke primaju se u pisarnici neposredno, putem pošte ili elektronskim putem.

2.1. PRIMANJE PODNESKA, ODNOSNO AKATA I DRUGIH POŠILJKI (NEPOSREDNO)

Prijem podnesaka, odnosno akata i drugih pošiljki vrši se na određenom mjestu u pisarnici u vrijeme određeno za prijem, a prima ih službenik pisarnice. Van radnog vremena i u dane kad organ ne radi, podneske, akte i druge pošiljke prima dežurni službenik, ako je u organu organizovano dežurstvo.

U pisarnici na vidnom mjestu moraju se istaći obrasci za pojedine vrste podne-

saka, odnosno akta sa jasnim instrukcijama za njihovo podnošenje i druge uslove kojima se strankama omogućava ekonomičnije i efikasnije ostvarivanje i zaštita njihovih prava i pravnih interesa. U kancelariji u kojoj se primaju stranke neophodno je obezbijediti tehnička i druga sredstva kojima se građanima omogućava da brže obave poslove, a naročito da saopšte usmenu predstavku, žalbu ili drugi odgovarajući podnesak. Prostorija mora biti posebno označena sa upustvom za koje organe državne uprave pojedina lica primaju podneske i druge akte.

Kad podnesak, odnosno akt sadrži neki formalni nedostatak (nije potpisan, nije ovjeren pečatom, nema priloga koji su navedeni u podnesku, odnosno aktu, nema adrese podnosioca žalbe i dr.), službenik pisarnice će upozoriti stranku da te nedostatke otkloni i objasniće način njihovog otklanjanja.

Ako organ nije nadležan za prijem podneska, odnosno akta, službenik pisarnice će stranku na to upozoriti i uputiti je na nadležni organ. Ako stranka i pored ovog upozorenja zahtijeva da se njen podnesak, odnosno akt primi, službenik pisarnice će podnesak, odnosno akt primiti, pri čemu će na podnesku, odnosno aktu sačiniti službenu zabilješku o upozorenju.

Službenik koji prima akt neposredno od stranke odbiće prijem akta ako je akt netaksiran ili nedovoljno taksiran, a podliježe plaćanju takse. Ako netaksirani ili nedovoljno taksirani akt stigne putem poštanske službe, organ državne uprave postupiće u skladu sa propisima o administrativnim taksama.

ZUP takođe uređuje i pravila postupanja organa u slučaju formalnih nedostataka podneska, ako je isti nerazumljiv, nepotpun ili je organ nenadležan za postupanje. U tim situacijama, utvrđuju se sljedeća pravila:

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, ovlašćeno 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 (čl. 62 ZUP-a).

Podnesak mora da bude dovoljno razumljiv i, da bi se po njemu moglo postupiti, mora da sadrži: 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.

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 prilaze spisima predmeta (čl.59 ZUP-a).

Kad podnesak sadrži neki formalni nedostatak zbog kojeg se po njemu ne može postupiti ili ako je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ovlašćeno službeno lice će odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema podneska, zahtijevati od

stranke da nedostatke otkloni i odrediti joj rok u kojem je dužna da to učini.

Ako stranka otkloni nedostatke u određenom roku, smatraće se da je podnesak bio uredan od njegovog podnošenja. Ako stranka ne otkloni nedostatke u određenom roku, ovlašteno službeno lice će, u roku od sedam dana od dana isteka ostavljenog roka rješenjem odbiti podnesak (čl.60 ZUP-a).

Po završenom pregledu primljenog podneska, odnosno akta službenik pisarnice na svaki podnesak, odnosno akt koji će biti upisan u djelovodnik ili upisnik stavlja otisak prijemnog štambilja, koji se po pravilu stavlja u gornjem desnom uglu prve strane podneska, odnosno akta. Na zahtjev stranke koja neposredno predaje akt, koji je upravnog karaktera, mora se izdati potvrda o prijemu akta. Potvrdu o prijemu podneska potpisuje službeno lice koje je primilo podnesak.

2.2. PRIMANJE PODNESKA, ODNOSNO AKATA I DRUGIH POŠILJKI ELEKTRONSKIM PUTEM

Ako stranka preda podnesak, odnosno akt organu preko internet portala elektronske uprave ili elektronskom poštom na e-mail adresu organa, dalja obrada podneska, odnosno akta vrši se u odgovarajućem informacionom sistemu, u skladu sa propisima o elektronskoj upravi, elektronskom dokumentu i elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu.

Za prijem podneska, odnosno akta elektronskim putem stranci se izdaje elektronska potvrda.

2.3. PRIMANJE PODNESKA, ODNOSNO AKATA I DRUGIH POŠILJKI OD DRUGOG ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Primanje podnesaka, akata i drugih pošiljki od drugih organa ili privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica koji se dostavljaju preko dostavljača (kurira) potvrđuje se: stavljanjem datuma i čitkog potpisa u: dostavnoj knjizi, na dostavnici, povratnici ili na kopiji akta čiji se original prima.

2.4. PRIMANJE PODNESKA, ODNOSNO AKATA I DRUGIH POŠILJKI PUTEM POŠTE

Primanje pošte koja se državnim organima dostavlja preko poštanske službe, kao i podizanje pošiljki iz poštanskog pregratka vrši se po propisima poštanske službe.

2.5. OTVARANJE I PREGLEDANJE POŠTE

Obične i preporučene pošiljke, primljene u zatvorenim kovertama, otvara određeni službenik pisarnice. Novčana pisma i druge vrijednosne pošiljke otvara službenik odgovoran za materijalno-finansijsko poslovanje ili ovlašćeni službenik pisarnice. Pošiljke primljene na ime određenog službenika uručuju se neotvorene adresatu preko knjige primljene pošte na ličnost.

Pošiljke primljene u vezi sa licitacijom, javnim pozivom, oglasom, javnom nabav-

kom, konkursom za radove i slično, ne otvaraju se, već se samo na koverti stavlja datum, čas i minut prijema. Ove pošiljke otvara određena komisija, ako nije drugačije propisano. Odgovorno lice javno-pravnog organa dužno je da prethodno upozori pisarnicu na pošiljke koje se očekuju i koje se ne smiju otvarati.

Uz primljeni akt prilaže se i koverat, pogotovo kad datum predaje pošti može biti važan za računanje rokova (npr. rok za žalbu, rok za učešće na konkursu itd.) ili kad se iz podneska ne može utvrditi mjesto odakle je poslat ili se ne može utvrditi ime podnosioca, a ovi su podaci označeni na koverti. Ako je u jednom koveru pristiglo više akata uz koje bi koverat trebalo priložiti, on će se priložiti samo uz jedan akt, a tim što će se na ostalim aktima upisati broj pod kojim je evidentiran akt uz koji je priložen koverat, zatim datum predaje pošti ako su prispjeli preporučenom poštom, kao i drugi podaci koji su označeni na koverti.

Nedostatke i nepravilnosti utvrđene prilikom otvaranja pošiljke treba konstatovati kratkom zabilješkom koja se upisuje neposredno uz otisak prijemnog štambilja (npr. primljeno bez priloga, nepotpisano i sl.)

Ako su koverti preporuka ili omoti paketa i drugih pošiljki primljeni oštećeni, a postoji sumnja o neovlašćenom otvaranju, prije otvaranja treba o tome sačiniti, u prisustvu još dva radnika, zapisnik u kome će se konstatovati vrsta i obim oštećenja i da li nešto nedostaje u primljenoj pošiljki.

2.6. RAZVRSTAVANJE I EVIDENTIRANJE PODNESKA, ODNOSNO AKATA

Primljene podneske, odnosno akte razvrstava i raspoređuje, po pravilu, službenik pisarnice. Razvrstavanje se vrši na podneske, odnosno akte upravnog postupka i podneske, odnosno akte drugih predmeta, kao i prema sadržini materije koja se u podnesku, odnosno aktu obrađuje.

Pošiljke na kojima je označen stepen tajnosti otvara funkcioner koji rukovodi organom državne uprave ili zaposleni koji ima dozvolu za pristup tajnim podacima, a u skladu sa propisima o zaštiti tajnosti podataka.

Primljeni, razvrstani i raspoređeni podnesci, odnosno akti evidentiraju se istog dana i pod istim datumom kad su primljeni. Ako se zbog velikog broja primljenih podnesaka, odnosno akata ili iz drugih opravdanih razloga primljeni podnesci, odnosno akti ne mogu evidentirati istog dana kad su primljeni, evidentiraće se najkasnije sljedećeg dana, prije upisivanja novoprimljenih podnesaka, odnosno akata i to pod datumom kad su primljeni.

Ako se kancelarijsko poslovanje vrši u elektronskom obliku, podnesci, odnosno akti se moraju evidentirati na datum i čas kad su primljeni, unošenjem signirnog znaka koji predstavlja brojčani znak organizacione jedinice i obrađivača podneska odnosno akta u toj jedinici.

U djelovodnik se evidentiraju podnesci, odnosno akti koji nijesu podnesci, odnosno akti upravnog postupka. U upisnik se evidentiraju podnesci, odnosno akti upravnog postupka. Djelovodnik i upisnik predmeta upravnog postupka vode se po sistemu klasifikacionih znakova i rednih brojeva.

Klasifikacioni znak sastavljen je od dvije grupe oznaka: klasifikacije prema sadr-

žini materije i klasifikacije prema vremenu nastajanja predmeta - godini nastanka akta. Ako se kancelarijsko poslovanje vrši u elektronskom obliku, podnesci, odnosno akti skenirani se unose u odgovarajući informacijski sistem.

Jedinstveni klasifikacioni znak utvrđuje se i upisuje u pisarnici organa, prilikom evidentiranja prvog podneska, odnosno akta kojim se osniva predmet. Svaki podnesak, odnosno akt koji se odnosi na isti predmet ima isti jedinstveni klasifikacioni znak. Naredni podnesak, odnosno akt istog predmeta dobija broj tog predmeta i novi podbroj prema redosljedu kojim je evidentiran u djelovodniku, odnosno upisniku.

Pri razvrstavanju po sadržini prvo se utvrđuje glavna grupa, zatim odgovarajuća grupa i podgrupa prema klasifikacionim oznakama. Predmeti i akti klasifikuju se po sadržini materije u deset glavnih grupa (od 0 do 9) po sistemu decimala (svaka od grupa predstavlja određnu upravnu oblast npr. državno uređenje, rad i radni odnosi, socijalno osiguranje, građanska stanja, unutrašnji poslovi, privreda, finansije, zdravlje i socijalna zaštita i dr.).

Raspoređivanje akata na organizacione jedinice vrši se stavljanjem brojčane oznake organizacione jedinice u rubriku "Organizaciona jedinica" prijemnog štambilja. Organizacione jedinice označavaju se arapskim dvocifrenim brojevima počev od broja 01. Oznake organizacionih jedinica utvrđuje starješina organa državne uprave na početku kalendarske godine i ne mogu se mijenjati tokom godine.

Po završenom pregledu službenik pisarnice na svaki akt koji će biti upisan u djelovodnik ili upisnik, odnosno unesen u odgovarajuću bazu dokumenata, stavlja otisak prijemnog štambilja. U otisak prijemnog štambilja unose se sljedeći podaci:

- naziv organa uprave u čijem sastavu se nalazi pisarnica (u rubriku "pisarnica");
- broj unutrašnje organizacione jedinice (u rubriku "organizaciona jedinica");
- datum kada je podnesak odnosno akt primljen (u rubriku "primljeno");
- jedinstveni klasifikacioni znak (u rubriku "jedinstveni klasifikacioni znak");
- redni broj pod kojim je podnesak odnosno akt zaveden u upisniku odnosno djelovodniku (u rubriku "broj");
- ukupan broj primljenih priloga (u rubriku "prilog");
- ukupan iznos taksenih marki odnosno novčani iznos administrativne takse (u rubriku "vrijednost").

Obrazac 1

PRIJEMNI ŠTAMBILJ
(format 70mm x 30mm)

Pisarnica _____
(naziv organa)

Primljeno:				
Organizaciona jedinica	Jedinstveni klasifikacioni znak	Redni broj	Prilog	Vrijednost

Po završenom evidentiranju, u otisak prijemnog štambilja upisuju se podaci iz koji su uneseni u djelovodnik, odnosno upisnik. Prilikom evidentiranja prvog podneska, odnosno akta kojim se osniva predmet, podnesak, odnosno akt se stavlja u omot spisa u koji se kasnije ulažu i ostali podnesci, odnosno akti istog predmeta.

2.7 OMOT SPISA

U omotu spisa podnesci, odnosno akti evidentiraju se i slažu prema datumu njihovog prijema, tako da se odozgo nalazi podnesak, odnosno akt koji je primljen pod novijim datumom i evidentira u spisku podnesaka, odnosno akata u predmetu koji se nalazi na drugoj strani - poledini omota spisa.

Vraćene dostavnice i povratnice po kojima je dostava izvršena ulažu se odmah u predmet.

U javnopravnim organima sa većim obimom poslova kad su dostavnice i povratnice uredno uručene, mogu se držati složene po datumima rokova i održanim usmenim raspravama u posebnom ormaru sa pregradama, a neposredno prije nastupanja rokova, odnosno usmenih rasprava ulažu se u predmet.

Po prijemu neuručenih ili nepravilno uručenih poziva i drugih pismena postupaju se odmah, bez obzira na rok.

Povratnice i dostavnice o uručenju odluka i drugih pismena ulažu se bez odlaganja u spis i lijepe na odluku na koju se odnose.

Obrazac 7
(prva strana - upravni predmeti)

OMOT SPISA
(format A3)

(naziv organa)

Jedinstveni klasifikacioni broj

Redni broj

Organizaciona jedinica

Predmet

Zajedno riješeni predmeti broj:

Rok:

Rok čuvanja: _____

Broj iz interne dostavne knjige: _____

Vraćen pisarnici: _____

ROK ZA RJEŠAVANJE:

ZAHTJEV:

a) odbijen

b) usvojen

Dana:

ŽALBA PO PRVOSTEPENOM ORGANU:

a) odbijena

b) rješenje zamijenjeno novim

v) žalba dostavljena drugostepenom organu

Dana:

DRUGOSTEPENOM ORGANU:

a) usvojena:

1. rješenje izmjenjeno

2. rješenje poništeno:

1) formalno - pravni razlozi

2) materijalno - pravni razlozi

3) ostalo

b) odbijena

c) postupak obustavljen

d) rješenje proglašeno ništavim

Rok čuvanja: _____

Broj iz interne dostavne knjige: _____

Vraćen pisarnici: _____

_____ 20__ . godine

(mjesto)

Ovlašćeni službenik

Obrazac 8
(druga strana - poledina)

SPISAK AKATA U PREDMETU

Broj	Datum prijema	Kratka oznaka sadržaja	Prilozi		Primjedbe
			broj	listova	
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					
11.					
12.					
13.					
14.					
15.					
16.					
17.					
18.					
19.					
20.					

Uputstvo pisarnici

1. O načinu otpremanja: _____

2. Ostala uputstva: _____

3

VOĐENJE EVIDENCIJA I VRSTE EVIDENCIJA

3.1. VRSTE EVIDENCIJA

Podnesci, odnosno akti upravnih predmeta evidentiraju se u upisnik, a podnesci, odnosno akti drugih predmeta u djelovodnik, koji predstavljaju osnovne evidencije u kancelarijskom poslovanju. Pored osnovnih evidencija organi državne uprave vode i pomoćne evidencije (dostavne, interne i druge knjige, dosijei, registri, popis akata,), a za pojedine vrste akata mogu se voditi i druge evidencije propisane posebnim zakonima ili drugim propisima.

Sve ove evidencije mogu se voditi u elektronskom obliku.

3.2. VOĐENJE EVIDENCIJA

U djelovodnik se unose: jedinstveni klasifikacioni znak; osnovni podaci o podnosiocu podneska, odnosno akta; kratka sadržina predmeta na koju se podnesak, odnosno akt odnosi, kao i podaci iz kojih se može utvrditi gdje se predmet, odnosno akt nalazi u toku njegove obrade do arhiviranja.

U upisnik prvostepenih i drugostepenih upravnih predmeta i izdatih uvjerenja, pored podataka koji se unose u djelovodnik, unosi se podatak da li je predmet riješen u roku i podaci o: načinu rješavanja (odbijen, usvojen, postupak obustavljen, poravnanje, ćutanje uprave, izdato uvjerenje i dr.); izjavljenim pravnim ljekovima; načinu izvršenja, kao i drugi podaci od značaja za praćenje ostvarivanja prava, obaveza i na zakonu zasnovanih pravnih interesa stranaka.

U upisnik inspekcijskog nadzora, pored podataka koji se unose u djelovodnik, unose se i podaci o: vrsti inspekcijskog nadzora; posebnim radnjama inspekcijskog postupka; zapisnicima o inspekcijskom nadzoru ili službenim zabilješkama; naloženim upravnim mjerama; načinu izvršenja, kao i drugi podaci od značaja za inspekcijski nadzor.

U upisnik prigovora, pored podataka koji se unose u djelovodnik, unose se i podaci o: vrsti prigovora (na pružanje usluga od opšteg interesa, na drugu upravnu aktivnost); načinu odlučivanja o prigovoru, kao i drugi podaci od značaja za praćenje ostvarivanja prava, obaveza i na zakonu zasnovanih pravnih interesa stranaka.

U upisnik upravnih ugovora, pored podataka koji se unose u djelovodnik, unose se i podaci o: pravnom osnovu i datumu zaključenja upravnog ugovora; predmetu upravnog ugovora; ugovornim stranama; periodu na koji se ugovor zaključuje; rješenju (izmjena upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti, jednostrani raskid upravnog ugovora, poništenje upravnog ugovora), kao i drugi podaci od značaja za praćenje ostvarivanja prava, obaveza i na zakonu zasnovanih pravnih interesa stranaka.

Ukoliko se kancelarijsko poslovanje vodi u pisanom obliku upisivanje podataka u djelovodnik upisnik odnosno vrši se mastilom ili hemijskom olovkom, čitkim rukopisom, vodeći računa da podaci iz jedne rubrike ne prelaze u drugu. Za pojedine

nazive mogu se upotrebljavati skraćenice koje su opšte poznate, tako da se mogu bez teškoća pročitati i razumjeti. Nije dozvoljeno da se rednibrojevi u evidenciju unaprijed upisuju.

U djelovodnik odnosno upisnik se ne smije vršiti brisanje pogrešno upisanih riječi ili brojeva, lijepljenje hartije preko pogrešno upisanih rubrika i sl. Ispravka se vrši i povlačenjem tanke linije preko pogrešno ispisanih tekstova, a iznad toga ispisuje se pravilan tekst. Ispravke vrši službenik koji vodi evidencije i ovjerava ih potpisom uz stavljanje datuma.

Postupak sa neriješenim predmetima istekom godine i zaključenje evidencije

Evidencije se zaključuju sa 31. decembrom. Zaključivanje se vrši stavljanjem ispod posljednjeg rednog broja službene zabilješke o ukupnom broju upisanih predmeta. Ovu zabilješku, nakon stavljanja datuma, ovjerava službenik koji vodi te evidencije i njegov neposredni starješina uz stavljanje otiska službenog pečata. U djelovodnik ispod zabilješke o zaključivanju upisuju se klasifikacioni znaci i redni brojevi neriješenih predmeta iz te godine. Kada ovi predmeti budu riješeni u narednoj godini, nakon njihovog arhiviranja, klasifikacioni znaci i redni brojevi precrtavaju se crvenom olovkom.

Svi neriješeni predmeti se istekom godine dostavljaju pisarnici radi evidentiranja u narednoj godini. Službenik je dužan da uz neriješene predmete dostavi obrazloženje o razlozima koji su doveli da pojedini predmeti ne budu riješeni u godini u kojoj su evidentirani. Opravdanost razloga cijeni starješina organa državne uprave. Po završetku godine, tabaci djelovodnika, odnosno upisnika, zajedno sa popisom akata, povezuju se u jednu ili više knjiga.

Pomoćne evidencije

Pomoćne evidencije o aktima i predmetima vode se u okviru osnovne evidencije o aktima i predmetima. Pomoćne evidencije o aktima i predmetima su popis akata i vođenje evidencije po dosijeima (registri po predmetu, registri popodnosiocu).

Interna dostava

Akti i predmeti se dostavljaju u rad preko interne dostavne knjige organizacionim jedinicama.

Prije nego se dostave u rad organizacionim jedinicama predmeti se moraju staviti u omot spisa. Akti koji stignu posle formiranja predmeta koji se već nalazi u unutrašnjoj organizacionoj jedinici dostavljaju se bez omota. Dostavljanje računa u rad računovodstvenoj službi vrši se preko knjige računa. Dostavljanje pošte upućene na ličnost vrši se preko knjige primljene pošte na ličnost.

Združivanje akata

Združivanje akata vrši se na taj način što se na osnovu podataka iz djelovodnika, odnosno upisnika utvrđuje gdje se nalazi predmet. Ako se predmet, kome treba pridružiti novi akt, nalazi u radu kod organizacione jedinice, pored prijemnog štambilja, treba staviti datum koji pokazuje od kada se predmet tamo nalazi a ako je predmet

arhiviran, združivanje se vrši na taj način što se arhivirani predmet uzima iz arhive i združuje se aktom kojim se ponovo pokreće postupak.

Akt, kojim se ponovo pokreće postupak, ako je podniet u istoj godini kada je predmet završen, evidentira se pod brojem pod kojim je završen predmet sa kojim se združuje, ako je podniet kasnije zavodi se pod odgovarajućim brojem iz godine u kojoj je podniet.

4

ADMINISTRATIVNO TEHNIČKA OBRADA AKATA

Administrativno-tehnička obrada akata podrazumijeva obradu akata kojom se vrši službena prepiska između organa državne uprave, kao i službena prepiska između tih organa i stranaka.

Akt kojim se vrši službena prepiska sadrži: zaglavlje koje sadrži Grb Crne Gore, naziv "Crna Gora", naziv i sjedište organa državne uprave; naziv područne organizacione jedinice; jedinstveni klasifikacioni znak i datum nastanka akta; naziv i sjedište, odnosno ime, prezime i adresu primaoca; vezu brojeva; kratku sadržinu predmeta na koju se akt odnosi; tekst akta; broj priloga uz akt; naznaku kome je dostavljen akt; podatke o kontakt osobi; funkciju, odnosno zvanje, ime i prezime i potpis starješine organa državne uprave, odnosno ovlašćenog lica, kao i otisak pečata organa državne uprave, odnosno napredni elektronski potpis. U tekstu akta se mogu upotrebljavati samo one skraćenice koje su opštepoznate, a propisi koji se navode u aktu treba, po pravilu, napisati njihovim punim nazivom uz navođenje broja Službenog lista u kojem su objavljeni.

Akti kojim se vrši službena prepiska izrađuju se u dovoljnom broju primjeraka.

Izuzetno, akti kojim se vrši službena prepiska, a koji nijesu od naročite važnosti ili koji se zbog nenadležnosti dostavljaju drugom organu, izrađuju se bez primjeraka za arhivu (izvorno rješavanje).

O svakom primljenom ili predatom saopštenju putem telefona koje zamjenjuje službenu prepisku u vezi sa rješavanjem predmeta, sastavlja se službena zabilješka na samom predmetu, koja sadrži: datum i vrijeme razgovora, podatke o sagovorniku, sadržinu saopštenja i potpis službenika koji je saopštenje primio.

Razmjena podataka između organizacionih jedinica istog organa vrši se, po pravilu, usmeno ili telefonom, o čemu se sastavlja zabilješka u predmetu, koja sadrži naznaku od koga i kad su pribavljeni podaci i potpis službenika koji je podatke prikupio.



Crna Gora

.....

INTERNO

Adresa:
....., Crna Gora
tel: +382
fax: +382
www.....

.....



..... 20..

Br:

Za:

Veza:

Predmet:

Poštovani,

S poštovanjem,

.....
.....
.....

Prilog:.....
.....

Dostavljeno:.....
.....

Kontakt osoba:
.....
tel:
email:

Vraćanje riješenih predmeta pisarnici

Riješeni predmeti se, bez odlaganja, preko interne dostavne knjige, dostavljaju pisarnici sa instrukcijom o načinu otpremanja, arhiviranja i dr.

Službenik, koji obrađuje predmet, dužan je da, prilikom vraćanja riješenog predmeta pisarnici, izdvoji dio predmeta koji se otprema od dijela koji ostaje u pisarnici za arhiviranje.

Prilikom prijema riješenih predmeta, službenik pisarnice je dužan da provjeri formalnu ispravnost predmeta i da ukaže službeniku koji je obradio predmet na eventualne nedostatke, odnosno da mu predmet vrati na dopunu.

5 OTPREMANJE AKATA

Riješeni predmeti se, bez odlaganja, dostavljaju pisarnici sa instrukcijom o načinu otpremanja, arhiviranja i dr. Pisarnica je dužna da akte iz riješenog predmeta otpremi istog dana kad su joj dostavljeni, a najkasnije sljedećeg radnog dana.

Primjerak otpremljenog akta pisarnica je dužna da čuva do arhiviranja predmeta.

Dostavljanje pismena vrši se, po pravilu, u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mjestu lica kome se dostavljanje vrši, a advokatu u njegovoj advokatskoj kancelariji. Dostavljanje pismena vrši se radnim danom, i to od 8,00 do 20,00 časova. Javnopравни organ može, iz naročito važnih razloga, odrediti da se dostavljanje izvrši i u nedjelju ili na dan državnog praznika, a poslije 20,00 časova samo ako je to neodložno.

Pravilno uručivanje pismena je izuzetno važno, i od njega zavisi mogućnost daljeg vođenja postupka od strane organa, kao i ostvarivanje prava stranaka u tom postupku. To praktično znači da neadekvatno dostavljanje ima za posljedicu nemogućnost akta koji se dostavlja da proizvodi bilo kakvo pravno dejstvo.

Pozivanje stranke i drugih učesnika u upravnom postupku i dostavljanje poziva, rješenja ili drugog službenog spisa vrši se u pisanoj formi, usmeno ili elektronskim putem. Ako drukčije nije propisano zakonom ili 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.

Otpremanje akata vrši se neposredno, putem poštanskog operatora ili elektronskim putem.

Službenici i namještenici koji postupaju po predmetu staraju se da se sa predmetima pažljivo rukuje i da pismena budu uvijek sređena i povezana. Pismena se ne smiju podvlačiti i po njima se ne smiju pisati primjedbe.

Pošiljke koje se otpremaju preko poštanskog operatora, razvrstavaju se u tri grupe: obične, preporučene i sa povratnicom, i tim redom upisuju u dostavnu knjigu za poštu, koja služi kao evidencija o otpremi.

Ako se poštarina plaća gotovinski, iznos poštarine se nakon otpremanja upisuje u kontrolnik poštarine.

Ako se pismeno dostavlja preko organa ili pravnog lica registrovanog za poslove

dostave u jedan omot se mogu staviti pismena za više lica, a ako je potrebna potvrda primaoca o izvršenoj dostavi, za svako lice će se priložiti posebna dostavnica.

Otpremanje akata elektronskim putem vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava.

Sudskim poslovnikom propisano je da se kod otpremanja i dostavljanja pismena na primjerku pismena koje ostaje u sudu ili ispod teksta odluke za dostavljanje stavlja zabilješka o otpremanju, datum otpreme i potpis namještenika koji otprema poštu, broj dostavnica, omota i drugih pismena koji se otpremaju, kao i način otpremanja, a zatim se predmet vraća upravitelju sudske pisarnice, odnosno šefu odsjeka sudske pisarnice, radi razvođenja i stavljanja predmeta u rokovnik, odnosno ročišnik (član 199 Sudskog poslovnika).

Lično dostavljanje

Najvažniji oblik dostavljanja je lično dostavljanje, ali pored ličnog dostavljanja imamo dostavljanje punomoćniku za prijem pismena, zajedničkom punomoćniku za prijem pismena, dostavljanje zakonskom zastupniku ili punomoćniku, međunarodno dostavljanje, dostavljanje u posebnim slučajevima, dostavljanje putem poštanskog operatora, dostavljanje elektronskim putem.

Potvrda o izvršenoj dostavi – Dostavnica
(član 86 ZUP-a)

(naziv i sjedište javnopravnog organa)

Broj: _____

D O S T A V N I C A

Naziv pismena	Kome se pismeno dostavlja		Datum prijema i potpis			
	Ime i prezime odnosno naziv	Ulica i broj	Datum prijema (slovima)	Potpis primaoca	Odnos prema licu umjesto koga je pošiljka primljena	Dostavljač

Dostavljanje pismena putem poštanskog operatora

Dostavljanje pismena putem poštanskog operatora vrši se običnom ili preporučenom pošiljkom. Smatraće se da je lice kome je pismeno upućeno običnom pošiljkom primilo pismeno sedmog dana od dana kad je predato poštanskom operatoru, ako je upućeno na adresu u Crnoj Gori, odnosno desetog dana ako je upućeno van Crne Gore, osim ako to lice dokaže da je pismeno primljeno sa zakašnjenjem. Smatraće se da je pismeno koje je poslato preporučenom pošiljkom primljeno na dan koji je naznačen u potvrdi o prijemu te pošiljke.

Koverta u kojoj se otpremaju akti treba da sadrži u gornjem lijevom uglu prve strane, Grb Crne Gore, naziv "Crna Gora", tačan naziv i adresu primaoca, sve jedinstvene klasifikacione znakove i redne brojeve akata koji se nalaze u koverti.

Naziv primaoca pošiljke ispisuje se krupnim i čitkim rukopisom ili pomoću računara, ispod čega se stavlja mjesto i adresa primaoca pošiljke.

Elektronsko dostavljanje

Javnopravni organ je dužan da, ukoliko stranka to u podnesku zahtijeva i navede adresu za prijem elektronske pošte, dostavi stranci pismeno elektronskim putem, ukoliko javnopravni organ ima tehničke mogućnosti za takav način dostavljanja. Pismeno se dostavlja elektronskim putem na adresu za prijem elektronske pošte koju je stranka navela u svom podnesku. Smatraće se da je pismeno 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. Ako se pismeno iz tehničkih razloga ne može pročitati, stranka može zahtijevati da joj to pismeno javnopravni organ dostavi u nekoj drugoj odgovarajućoj formi.

Kad se dostava vrši elektronskom poštom, odštampan elektronski izvještaj o poslatom pismenu prilaže se spisima predmeta kao dokaz da je dostava izvršena.



6 ARHIVIRANJE I ČUVANJE ARHIVIRANIH PREDMETA

Registraturski materijal, kao izvor za arhivsku građu, čini sav izvorni i reprodukovani (pisani, crtani, štampani, fotografisani, filmovani, fonografisani) ili na drugi način zabilježeni dokumentarni materijal, koji je nastao u radu organa, organizacija, ustanova, privrednih društava, pravnih lica i istaknutih naučnih, kulturnih, javnih, političkih i drugih ličnosti, prije nego što je iz njega odabrana arhivska građa.

Arhivsku građu čini sav izvorni i reprodukovani (pisani, crtani, štampani, fotografisani, filmovani, fonografisani, stenografisani) ili na drugi način zabilježeni dokumentarni materijal: knjige, kartoteke i druge evidencije trajne vrijednosti od značaja za istoriju, nauku, kulturu i druge društvene potrebe, nastao u radu organa, organizacija, ustanova, preduzeća, društava, građansko-pravnih lica i istaknutih naučnih, kulturnih, javnih, političkih i drugih ličnosti bez obzira na vrijeme i mjesto nastanka.

Riješeni predmeti slažu se u arhivi pisarnice i čuvaju u njoj. Službenik zadužen za obradu predmeta, odnosno ovlašćeni službenik stavlja oznaku za arhiviranje pred-

meta a/a, sa rokom čuvanja koji je utvrđen u listi kategorija registratorske građe, nakon čega predmet vraća pisarnici radi arhiviranja, u skladu sa zakonom.

Ako se kancelarijsko poslovanje vrši u elektronskom obliku podnesci, odnosno akti i prilozi primljeni odnosno sačinjeni u obliku elektronskog dokumenta čuvaju se u skladu sa propisima kojima se uređuje čuvanje arhivske građe u elektronskom obliku (elektronska arhiva).

Riješeni predmeti mogu se, izuzetno, zadržati u organu van arhive na osnovu reversa, ali najduže do isteka naredne godine.

Riješeni predmeti i druga registratorska građa čuvaju se u arhivi u registratorskim jedinicama prema rednim brojevima iz arhivske knjige. Arhivska knjiga vodi se u arhivi kao opšti inventarni pregled cjelokupnog arhivskog materijala iz ranijih godina, a redni brojevi u arhivskoj knjizi produžavaju se bez obzira na godine.

Riješeni predmeti, djelovodnici, upisnici i druge evidencije, kao i ostali arhivski materijal organa moraju se čuvati uredno do predaje nadležnom državnom arhivu ili do uništenja. Predmetima odloženim u arhivu rukuje službenik pisarnice. Predmeti iz arhive mogu se dati na korišćenje samo uz revers. Predmet uzet na revers može se držati u organu državne uprave najduže 60 dana. Predmeti stavljeni u arhivu mogu se izdavati drugim organima uprave samo po pismenom odobrenju starješine organa državne uprave u čijoj se arhivi čuvaju.

Arhivska knjiga

Sav registratorski materijal, zajedno sa osnovnim evidencijama upisuje se u arhivsku knjigu po godinama i klasifikacionim znacima. Arhivska knjiga se vodi kao opšti inventarski pregled cjelokupnog arhivskog materijala iz ranijih godina. Ona se ne zaključuje na kraju godine, već se vodi u neprekidnom nizu brojeva.

7 PEČAT

Pečat služi za potvrđivanje autentičnosti akata, na koje se stavlja.

Pečat Crne Gore i pečati državnih organa imaju oblik kruga i sadrže Grb Crne Gore i naziv "Crna Gora. Grb Crne Gore postavlja se u sredini pečata. Pored ovog, pečat državnog organa, sadrži i naziv i sjedište državnog organa.

Pečat državnog organa je prečnika 32 mm. Državni organ može, kad je to potrebno, imati pečat i manjeg obima.

Državni organi su obavezni da Ministarstvu javne uprave dostave otiske svojih pečata i da prijave nestanak ili gubitak pečata.

Starješina državnog organa određuje službenika koji upotrebljava i čuva pečat. Pečat državnog organa, za čijim je korišćenjem prestala potreba, uništava komisija.

LITERATURA

Ivanović S.,
Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore,
Vrhovni sud Crne Gore, Podgorica 2015.god;

Ivanović S.,
Komentar Zakona o upravnom sporu sa sudskom praksom,
Vrhovni sud Crne Gore, Podgorica 2017.god;

Ivanović S. i Lakočević B.,
Primjena Zakona o upravnom postupku-sa obrascima za praktičnu primjenu,
Pro File, Podgorica 2018.god;

Zakon o upravnom postupku
("Sl.list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017);

Zakon o upravnom sporu
("Sl.list CG", br.54/16);

Zakon o elektronskom dokumentu
("Sl.list CG", br. 5/2008 i 40/2011);

Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu
("Sl.list CG", br.31/17);

Zakon o državnom pečatu i pečatu državnih organa
("Sl.list CG", br.53/16);

Zakon o tajnosti podataka
("Sl.list CG", br.14/08, 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/13, 18/14 i
48/15.);

Zakon o arhivskoj djelatnosti
("Sl.list CG", br.49/10);

Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave
("Sl.list CG", br.51/11, 18/18);

**Upustvo za izvršavanje Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne
uprave;**

Sudski poslovnik
("Sl.list CG", br.65/16, 19/19);



OSNOVI UPRAVNOG POSTUPKA
I KANCELARIJSKOG POSLOVANJA

I izdanje

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA RAD U DRŽAVNIM ORGANIMA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA

Izdavač

Uprava za kadrove

Urednik

mr Jovana Nišavić

Autori

Branka Lakočević
mr Jovana Nišavić

Lektor

Jadranka Đurković

Dizajn i priprema za štampu

Lidija Savković
“KNB Production” DOO, Podgorica

Štampa

IVPE, Cetinje

Tiraž

100 primjeraka

