



VLADA CRNE GORE
UPRAVA ZA KADROVE

Branislav Radulović

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA

Podgorica, 2008.

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR DRŽAVNA UPRAVA I LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA

Izdavač

Uprava za kadrove CG

Urednik

Svetlana Vuković

Autor

Branislav Radulović

Lektor

Itana Stanišić

Tehnička obrada

Tatjana Vukčević

Dizajn i priprema

Studio "KNB", Podgorica

Lidija Savković-Vuković

Štampa

Digital Print Centar, Podgorica

Tiraž

1000 primjeraka

Uprava za kadrove

Jovana Tomaševića bb, 81000 Podgorica

tel/fax: 081/201-036, info@uzk.cg.yu



Štampanje ove publikacije stručno i finansijski je podržao projekat „Program za razvoj kapaciteta“-zajednička inicijativa Vlade Crne Gore ,Fondacije Institut za otvoreno društvo i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.

SADRŽAJ

UVODNA RIJEČ.....	7
1. UPRAVNI POSTUPAK	11
1.1 Upravni postupak, opšti i posebni	12
1.2 Osnovna načela opšteg upravnog postupka	12
1.3 Organi i službena lica u upravnom postupku	14
1.4 Nadležnost u upravnom postupku	16
1.5 Stranka u upravnom postupku i njeno zastupanje	17
1.6 Komunikacija organa i stranaka	19
1.7 Rokovi i povraćaj u pređašnje stanje	24
1.8 Pokretanje upravnog postupka	26
1.9 Postupak do donošenja rješenja	27
1.10 Dokazivanje u upravnom postupku	31
1.11 Rješenje i zaključak u upravnom postupku	35
1.12 Žalba u upravnom postupku	37
1.13 Ponavljanje postupka	40
1.14 Naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja	42
1.15 Izvršenje rješenja	44
1.16 Održavanje reda u postupku	48
1.17 Troškovi postupka	49
2. UPRAVNI SPOR	51
2.1 Pojam i vidovi upravnog spora	52
2.2 Predmet upravnog spora	53
2.3 Pravo pokretanja upravnog spora	54
2.4 Razlozi za vođenje upravnog spora	55
2.5 Stranke u upravnom sporu	56
2.6 Način pokretanja upravnog spora	56
2.7 Privremena mjera	58
2.8 Prethodni postupak - ispitivanje tužbe	58
2.9 Redovni postupak	59
2.10 Odlučivanje upravnog suda u upravnom sporu	60
2.11 Razlozi za poništaj upravnog akta	61
2.12 Odlučivanje u sporu pune jurisdikcije	62
2.13 Presuda i rješenje upravnom sporu	62
2.14 Vanredni pravni lijekovi	63

UVODNA RIJEČ

Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima predstavlja rezultat saradnje Programa za razvoj kapaciteta, Ministarstva pravde i Uprave za kadrove. Saradnju sa ovako stručnim institucijama Uprava za kadrove vidi kao ključan elemenat svojih programskih aktivnosti i ovom prilikom zahvaljujem se Programu za razvoj kapaciteta što su prepoznali značaj i finansirali cjelokupni projekat.

Važnost projekta „Priručnika za polaganje stručnog ispita“ koji je započet u julu mjesecu 2007 godine, je u težnji da omogući svim zainteresovanim licima a prvenstveno pripravicima i novozaposlenim da što lakše savladaju predmetnu materiju s obzirom da je to sada objedinjeno na jednom mjestu.

Zbog toga je Uprava za kadrove modul“ Osposobljavanja pripravnika i novozaposlenih za rad u državnim organima“ uvrstila kao temu u Program stručnog usavršavanja za 2008/9 godinu i time dala mogućnost svim zainteresovanim licima da pohađaju obuku prije nego pristupe samom polaganju državnog ispita.

Priručnik je izradila grupa autora, eksperata pravnih i ekonomskih nauka i sam priručnik daje odličnu bazu za dalje stručno usavršavanje državnih službenika i nameštenika.

Na kraju bih željela da se zahvalim svima koji su doprinijeli da ovaj priručnik bude urađen i ističem da će Uprava za kadrove i dalje sprovoditi slične projekte i time unaprijediti kvalitet znanja državnih službenika i nameštenika.

*Direktorica
Svetlana Vuković*

Demokratske reforme i razvoj procesa evropskih integracija u Crnoj Gori zahtijevaju obrazovane i stručno osposobljene državne službenike i namještenike bez kojih nema efikasne državne uprave i kvalitetnog rada državnih organa u cjelini. U tom smislu veoma je važno, kako dodatno usavršavanje državnih službenika, tako i osposobljavanje novozaposlenih u državnim organima za njihov redovan rad. Garancija posjedovanja neophodnih znanja za rad u državnim organima obezbjeđuje se polaganjem posebnog stručnog ispita.

*Posebna Uredba o Programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima donesena je 2005. godine, ali niz razloga ukazuje na potrebu njenog inoviranja i usklađivanja sa novim potrebama i tokovima ukupnih reformi u državnoj upravi. Prvo, ona je donesena u vrijeme funkcionisanja državne zajednice i starog Ustava RCG, tako da se sadržaj Programa morao uskladiti sa novim ustavno-pravnim poretkom. Drugo, u njemu nije bilo sadržaja o evropskom pravnom poretku, pa se zbog daljeg toka procesa evropskih integracija, morao ugraditi poseban i izuzetno važan segment evropskog pravnog poretka (*acquis communautaire*) u ovaj Program. Treće, u međuvremenu su učinjene i značajne daljne reforme u oblasti radnog i privrednog prava koje, takođe, treba da budu unesene u novi Program. Na osnovu toga logično je proizašla i potreba za obezbjeđivanjem jednog specifičnog, namjenski urađenog priručnika za polaganje ispita po novom Programu. Svi koji polažu stručni ispit do sada su bili prinuđeni da tragaju za brojnim zakonima, različitim fakultetskim udžbenicima ili skriptama, što je izazivalo dodatne probleme.*

Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima rezultat je saradnje Programa za razvoj kapaciteta sa Ministarstvom pravde i Upravom za kadrove. Radi njegove izrade oformljena je posebna ekspertska grupa koja je analizirala raniji Program i način polaganja stručnog ispita i na temelju aktuelnih potreba i uporednih iskustava pripremila novi program usklađen sa tokovima reformi u društvu i, posebno, obavezama državne uprave u procesu evropskih integracija. Novi program i ovaj priručnik su urađeni sa ciljem da doprinesu povećanju kapaciteta svih državnih organa tako što će unaprijediti kvalitet znanja državnih službenika i namještenika koji su dužni da polažu stručni ispit za rad u državnim organima.

Program razvoja kapaciteta (Capacity Development Programme - CDP) se razvija kao specifičan model izgradnje administrativnih i institucionalnih kapaciteta u Crnoj Gori za dalji razvoj procesa evropskih integracija. Ključna podrška CDP-a usmjerava se na građenje i jačanje struktura za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanog 15. oktobra 2007. godine. S obzirom da je cilj Programa za razvoj kapaciteta da pomogne kvalitet rada državne administracije logična je i podrška CDP stvaranju reformisanog Programa polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima i štampanju odgovarajućeg priručnika za sve one koji imaju visoku ili višu školsku spremu.

Nadamo se da će Priručnik za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima doprinijeti kvalitetnijem i efikasnijem radu administracije i daljem toku reformisanja državnih insitucija u sklopu procesa evropskih integracija.

*Dragan Đurić
Program za razvoj kapaciteta*

UPRAVNI POSTUPAK

1

1

UPRAVNI POSTUPAK

1.1 UPRAVNI POSTUPAK, OPŠTI I POSEBNI

Pod upravnim postupkom podrazumijevaju se procesna pravna pravila koja se primjenjuju u vezi donošenja upravnih akata.

Pravila upravnog postupka primjenjuju državni organi i organi lokalne samouprave kada, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kada obavljaju druge poslove utvrđene Zakonom o opštem upravnom postupku. Po ovom zakonu dužni su da postupaju i ustanove i druga pravna lica kada u vršenju javnih ovlaštenja, rješavaju u upravnim i drugim pravnim stvarima.

Upravni postupak može biti opšti i posebni.

Opšti upravni postupak čine pravila koja su zajednička za sve upravne oblasti ili pak za najveći broj oblasti i važe za sve organe, ustanove i pravna lica. Ovaj postupak uređen je Zakonom o opštem upravnom postupku.

Posebni upravni postupak su pravila koja su propisana posebnim zakonima ili drugim propisima i važe samo za određenu upravnu oblast (npr.: oblasti carina, poreza i dr.). Ova pravila predstavljaju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka zbog specifične prirode upravnih stvari u tim oblastima, ali moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima opšteg upravnog postupka.

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

1.2 OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA

Načela su najopštija pravna pravila koja se primjenjuju u situacijama kada postoji dilema da li treba primijeniti neku odredbu zakona ili ne. Načela u upravnom postupku mogu se podijeliti na opšta i osnovna načela. Opšta načela važe za cio pravni sistem (npr. načelo zakonitosti, načelo javnosti) dok posebna načela važe za upravni postupak (npr. načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa). Ova načela se mogu ponekad preklapati tako da predstavljaju i opšta i osnovna načela (npr. načelo zakonitosti).

Osnovna načela upravnog postupka sadržana su na početku Zakona o opštem upravnom postupku, čime je i simbolično naglašen njihov značaj. Ta načela kao i cio upravni postupak usaglašeni su sa načelima evropskog upravnog prava.

Osnovna načela su:

Načelo zakonitosti - se sastoji u tome da državni organi, organi lokalne samouprave, kao i ustanove i druga pravna lica kada postupaju u upravnim stvarima rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa. To podrazumijeva materijalno-pravnu i formalno - pravnu zakonitost upravnih akata, kao i kada je upravni akt donijet po slobodnoj ocjeni na osnovu posebnih ovlašćenja, taj akt mora biti donijet u granicama ovlašćenja i u skladu sa ciljem u kojem je to ovlašćenje dato.

Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa - znači da su pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima organi dužni da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom. Pri tome, službeno lice koje vodi postupak je dužno da u okviru postojećeg činjeničnog stanja upozori stranke o mogućnosti za ostvarivanje njihovih prava. Osim toga, ako se strankama i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, prema njima se moraju primjenjivati mjere predviđene propisima koje su za njih najpovoljnije, ako se takvim mjerama postiže cilj zakona (princip srazmjernosti).

Načelo efikasnosti - se ogleda u tome što su organi koji vode postupak, odnosno rješavaju u upravnim stvarima, dužni da obezbijede uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka.

Načelo istine - nalaže obavezu da se u postupku moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog rješenja (odlučujuće činjenice).

Načelo saslušanja stranke - predviđa obavezu organa da, pri donošenju rješenja, stranci mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rješenja. Rješenje se može donijeti bez prethodnog saslušanja stranke samo u slučajevima u kojima je to zakonom predviđeno.

Načelo 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 uvjerljivo obrazložiti u rješenju i podliježe kontroli drugih organa kada odlučuju o pravnim sredstvima.

Načelo samostalnosti u rješavanju - predviđa da organ vodi postupak i donosi rješenje samostalno, u okviru ovlašćenja utvrđenog zakonom, odnosno drugim propisom. U ostvarenju obaveza iz ovog načela zakon predviđa da službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise na konkretan slučaj. To sve znači da niko, pa ni starješina organa, ne može službenom licu zapovijedati kako da utvrđuje činjenično stanje i kakvu odluku da donese.

Načelo dužnosti stranke da govori istinu - je novo načelo našeg upravnog postupka. Ono znači da su stranke dužne da u postupku govore istinu i da ne zloupotrebljavaju prava koja su im priznata Zakonom o opštem upravnom postupku i drugim zakonima, odnosno propisom organa lokalne samouprave. Istovremeno je predviđena obaveza organa da mora spriječiti svaku zloupotrebu prava koja stranka ima u postupku.

Načelom dvostepenosti u rješavanju (pravo na žalbu) - garantuje se stranci pravo da protiv rješenja donesenog u prvom stepenu ima pravo na žalbu. Ovo pravo stranka ne može ostvarivati u pojedinim upravnim stvarima ali samo u slučaju kada je zakonom izričito propisano da žalba nije dozvoljena, do čega može doći samo u onim situacijama u kojima je na drugi način obezbijedena zaštita prava i pravnih interesa stranke, odnosno zaštita zakonitosti. Protiv rješenja donesenog u drugom stepenu, međutim, nije dopuštena žalba.

Načelo ekonomičnosti postupka - obavezuje organ koji vodi postupak da se postupak mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku. To, međutim, 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.

Načelo pružanja pomoći neukoj stranci - obavezuje organ koji vodi postupak da se stara da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

Načelo upotrebe jezika i pisma u postupku - prvo - predviđa pravilo da se postupak vodi na jeziku koji je Ustavom propisan kao službeni jezik u Crnoj Gori, a u opštinama u kojima većinu ili značajan dio čine pripadnici nacionalnih i etničkih grupa, u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma te da je ravnopravno ćirilčno i latinično pismo i drugo - pravo na tumača ako se postupak ne vodi na jeziku stranke.

1.3 ORGANI I SLUŽBENA LICA U UPRAVNOM POSTUPKU

O pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih lica, pravnih lica i drugih stranaka u upravnom postupku odlučuju državni organi, u prvom redu ***organi državne uprave i organi lokalne samouprave***, određeni zakonom ili propisom organa lokalne samouprave. Ustanove i druga pravna lica takođe mogu rješavati o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka u vršenju javnih ovlašćenja, kada su im ta ovlašćenja prenesena odnosno povjerena u skladu sa zakonom.

U organima državne uprave starješina organa donosi rješenje u upravnom postupku. Kada rješenje donosi kolegijalni organ, rješenje se donosi većinom glasova prisutnih članova. U određenim slučajevima zakon predviđa donošenje rješenja od strane dva ili više organa. Svaki od tih organa dužan je da donese rješenje ali će se sporazumjeti koji će od njih izdati rješenje. Učešće više organa u rješavanju može imati više kombinacija kao donošenje rješenja

uz saglasnost, odobrenje drugog organa i sl.

U ustanovama i drugim pravnim licima kada rješavaju primjenom javnih ovlaštenja u upravnom postupku rješava organ određen normativnim aktom ustanove ili drugog pravnog lica.

Službena lica - Vođenje upravnog postupka obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku na utvrđivanju činjeničnog stanja i dr. Vođenje postupka i utvrđivanje činjeničnog stanja u ispitnom postupku obavljaju službena lica koja su zakonom i drugim propisom ovlaštena za preduzimanje tih radnji. Ova djelatnost, kao izvršna, spada u osnovne djelatnosti organa uprave i obavljaju je državni službenici u zvanjima samostalnog i višeg savjetnika. Koji će službenik obavljati poslove službenog lica za vođenje postupka kao i pojedinih radnji u postupku predviđa se aktom o organizaciji i sistematizaciji organa, odnosno aktom o postavljenju.

Ako je kolegijalni organ nadležan za odlučivanje u upravnom postupku, postupak vodi nadležni organ, odnosno službeno lice toga organa.

Izuzeće službenog lica - Državna uprava mora biti profesionalna, nezavisna, samostalna i nepristrasna. Državni službenik i namještenik 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, Zakon o opštem upravnom postupku predviđa taksativno slučajeve u kojim mora odnosno može doći do izuzeća službenog lica koje vodi postupak. Ukoliko postoje okolnosti za obavezno izuzimanje, službeno lice mora prekinuti rad u konkretnom predmetu i o tome obavijestiti organ koji je nadležan za odlučivanje o izuzeću, a u slučajevima koji opravdavaju izuzeće ono mora obavijestiti o tome nadležni organ, ali ne mora prekidati rad.

Izuzeće može tražiti i stranka zbog svih razloga koji dovode u pitanje nepristrasnost službenog lica, koje mora navesti u svom traženju. I u tom slučaju službeno lice mora obavijestiti nadležni organ i dok se ne donese odluka o zahtjevu, ono ne može vršiti radnje u postupku, osim onih koje ne trpe odlaganje.

O izuzeću službenog lica odlučuje ministar odnosno starješina organa, ustanove ili drugog pravnog lica, a o izuzeću ministra odnosno starješina organa uprave odlučuje Vlada. O izuzeću starješine organa lokalne samouprave odlučuje predsjednik opštine. O izuzeću starješine ustanove i drugog pravnog lica koje vrši javna ovlaštenja odlučuje organ koji vrši nadzor nad njihovim radom.

O izuzeću se odlučuje zaključkom protiv koga nije dopuštena posebna žalba. O izuzeću člana kolegijalnog organa odlučuje taj organ.

Zaključkom o izuzeću ujedno će se odrediti službeno lice koje će rješavati u upravnoj stvari odnosno preduzimati pojedine radnje u postupku.

1.4 NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

Nadležnost je pravo i dužnost nekog organa da odlučuje u konkretnim stvarima na određenom području.

Pitanje nadležnosti u upravnom postupku reguliše se zakonom ili drugim propisom koji je zasnovan na zakonu. Propisi kojim se uređuje nadležnost su prinudne prirode i veoma strogi, pa se nadležnosti ne mogu mijenjati dogovorom stranaka, dogovorom organa i stranaka, niti dogovorom organa, ako zakonom nije drukčije određeno. Osim toga, organ, u toku cijelog postupka, mora po službenoj dužnosti paziti na svoje nadležnosti..

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

Stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku - određuje se po propisima kojima se uređuje određena upravna oblast odnosno po propisima kojima se uređuje nadležnost pojedinih organa. Za rješavanje u upravnim stvarima stvarno su nadležni organi određeni zakonom ili drugim propisom i organi lokalne samouprave određeni propisom organa lokalne samouprave.

Pošto su propisi kojim se određuje nadležnost stroge prirode, organ ne može preuzeti određenu upravnu stvar iz nadležnosti drugog organa i sam je riješiti, osim ako je to zakonom predviđeno i pod uslovima predviđenim tim zakonom. Ukoliko nadležni prvostepeni organ ne rješava upravnu stvar u roku, organ nadležan za nadzor nad njim upozoriće starješinu prvostepenog organa na to i odrediti mu rok u kojem mora odlučiti u konkretnoj upravnoj stvari. Tek ukoliko se ne postupi po ovom upozorenju, organ drugog stepena može preuzeti odlučivanje u toj upravnoj stvari ali samo slučaj u slučaju ako smatra da bi, u suprotnom, mogla nastati opasnost po život i zdravlje ljudi, čovjekovu prirodnu i životnu sredinu, imovinu veće vrijednosti.

Organ nadležan za odlučivanje u određenoj upravnoj stvari može, na osnovu zakonskog ovlašćenja, prenijeti rješavanje u toj stvari na drugi organ.

Mjesna nadležnost - je ovlašćenje stvarno nadležnog organa da odlučuje u konkretnoj upravnoj stvari.

Zakon o opštem upravnom postupku sadrži precizna pravila za određivanje mjesne nadležnosti.

Tako:

- u upravnim stvarima koje se odnose na nepokretnosti, mjesna nadležnost se određuje prema mjestu u kojem se ona nalazi;
- u nekim drugim stvarima - prema sjedištu državnog organa, privrednog društva, mjestu obavljanja privredne djelatnosti i dr.;
- u ostalim upravnim stvarima - prema prebivalištu stranke, boravištu ili posljednjem prebivalištu, mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka, mjestu u kojem je matična luka broda ili vazduhoplova i sl.

Ako se ispostavi da su pravilnom primjenom kriterijuma za određivanje mjesne

nadležnosti istovremeno nadležna dva organa, organ koji je, kao nadležan, prvi pokrenuo postupak zadržava nadležnost, ali se ovi organi mogu sporazumjeti koji će od njih nastaviti postupak. Ako nakon pokretanja postupka nastanu okolnosti prema kojima bi bio nadležan drugi organ, organ koji je pokrenuo postupak zadržava nadležnost, ali predmet može ustupiti tom organu ako se prema svim okolnostima time znatno olakšava postupak, naročito za stranku. Svaki mjesno nadležan organ izvršiće na svom području one radnje u postupku 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.

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 dva organa smatraju da su nadležni u nekoj upravnoj stvari, a negativan - kada oba organa odbijaju da su nadležni .

Sukob nadležnosti između ministarstava, organa uprave, ministarstava i organa uprave, te ministarstava i organa uprave i organa koji vrše poslove državne uprave rješava Vlada. Ako je u pitanju sukob između upravnih i sudskih organa, sukob između njih i organa lokalne samouprave ili sukob nadležnosti između jedinica lokalne samouprave, onda taj sukob rješava Ustavni sud Crne Gore.

Kada se dva organa izjasne da su nadležni ili nenadležni da rješavaju u upravnoj stvari, predlog za rješavanje sukoba nadležnosti podnosi nadležnom organu onaj organ koji je posljednji odlučivao o svojoj nadležnosti, a može ga podnijeti i stranka. Organ koji rješava o sukobu nadležnosti istovremeno će poništiti rješenje koje je u upravnoj stvari donio nenadležan organ, odnosno poništiće zaključak kojim se nadležni organ izjasnio o svojoj nadležnosti i dostaviće spise nadležnom organu. Protiv rješenja kojim je odlučeno o sukobu nadležnost ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.

Organi su dužni da jedan drugom pružaju **pravnu pomoć** vršenjem pojedinih radnji na osnovu zamolnice ili povjeravanja vršenja određenih radnji drugom organu ovlaštenom za preduzimanje takve radnje radi lakšeg i bržeg obavljanja radnje ili izbjegavanje nepotrebnih troškova.

1.5 STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE

U upravnom postupku postoje učesnici koji mogu biti glavni i eventualni učesnici.

Glavni učesnici su organ, odnosno službeno lice koje vodi postupak i stranka.

Stranka u upravnom postupku je lice po čijem zahtjevu je pokrenut postupak (aktivna), ili protiv koga se vodi postupak (pasivna), ili koje, radi zaštite svojih prava i pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u upravnom postupku (uzgredna). 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 rješava u upravnom postupku.

Pravo da učestvuje u postupku ima svako lice koje iskaže pravni interes da učestvuje u postupku. Pravni interes je neposredan, na zakonu ili drugom propisu zasnovan lični interes. Taj interes je iskazan ako lice tvrdi, uz precizno navođenje šta je njegov pravni interes, da se uključuje u postupak zbog zaštite svojih prava i pravnog interesa (zainteresovano lice).

Državni tužilac i drugi državni organi, kada su zakonom ovlašćeni da u postupku zastupaju javni interes, imaju, u granicama tih ovlašćenja, prava i dužnosti stranke.

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

Stranačka sposobnost - označava sposobnost da 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 su nosioci prava i obaveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku.

Procesna sposobnost - znači pravo i mogućnost vršenja procesnih radnji u postupku od lica samostalno i time proizvoditi pravna dejstva. To je svaka poslovno sposobna stranka. Za procesno nesposobnu stranku radnje u postupku vrši njen zakonski zastupnik, koji se određuje na osnovu zakona ili aktom nadležnog organa.

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

Pored zakonskog zastupnika procesno nesposobnu stranku može zastupati i privremeni zastupnik.

Privremeni zastupnik - se postavlja procesno nesposobnoj stranci koja nema zakonskog zastupnika ili ako neku radnju treba preduzeti protiv lica čije je prebivalište ili boravište nepoznato, a koje nema punomoćnika, ukoliko to traži hitnost postupka koji se mora sprovesti.

Stranke u postupku mogu zastupati zajednički predstavnik odnosno zajednički punomoćnik i punomoćnik.

Ako dvije ili više stranaka u istom predmetu istupaju zajednički moraju imati **zajedničkog predstavnika ili zajedničkog punomoćnika**, a ako ih ne odrede, postaviće im ih organ koji vodi postupak.

Punomoćnika može postaviti stranka ili njen zakonski zastupnik. On zastupa stranku u postupku, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave u postupku. Te radnje, ako su preduzete u granicama datog punomoćja, imaju isto pravno dejstvo kao i da ih je preduzela sama stranka. Punomoćnik može biti svako lice koje je potpuno poslovno sposobno osim lica koje se bavi nadripisarstvom.

Punomoćje se može dati pisano ili usmeno na zapisnik. Pisano punomoćje može se

dati u obliku privatne isprave, a ako punomoćnik nije advokat, mora biti ovjereno. Za obim punomoćja mjerodavna je njegova sadržina. Advokat kao punomoćnik može obavljati sve radnje u postupku osim ulaganja vanrednih pravnih sredstava. Ako je punomoćnik drugo lice koje ima opšte punomoćje, ono može obavljati sve procesne radnje, ali ne može, bez posebnog punomoćja, odustati od zahtjeva, sklopiti poravnanje, ulagati vanredna pravna sredstva i dr. Ako u toku postupka nastupi smrt stranke, a u postupak su se uključili njeni nasljednici, advokat kao punomoćnik mora dobiti potvrdu punomoćja od svih nasljednika.

Stranci će se dozvoliti da u upravnim stvarima za koje se traži stručno poznavanje pitanja u vezi sa predmetom postupka dovede stručno lice koje će joj dati obavještenja i savjete (stručni pomagač). To lice nije zastupnik stranke. Ono ne može biti poslovno nesposobno lice niti lice koje se bavi nadripisarstvom.

1.6 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, pozivanje, razgledanje spisa i obavješćavanje o toku postupka.

Podnescima se stranka i drugi učesnici u upravnom postupku obraćaju organu koji vodi upravni postupak s ciljem da time ostvare određeni procesni učinak. Pod podnescima se smatraju: zahtjevi, predlozi prijave, molbe, žalbe, prigovori i druga saopštenja kojima se stranke obraćaju organima.

Po pravilu, podnesci se predaju neposredno ili šalju poštom pisano ili u elektronskom obliku ili se usmeno saopštavaju u zapisnik, a mogu se, ako drukčije zakonom nije određeno, izjavljivati i telegrafski odnosno telefaksom. Organ koji je nadležan za prijem podneska dužan je da ga primi ili uzme na zapisnik. U slučaju da nije nadležan za prijem, službeno lice će o tome upozoriti podnosioca, ali je, ako podnosilac insistira na prijemu, dužan da ga primi, nakon čega će ga odbaciti zaključkom. U slučaju kada organ primi podnesak poštom, a nije nadležan za prijem, podnesak će se uputiti nadležnom organu, ako je isti poznat, a u suprotnom donijeće se bez odlaganja zaključak o odbacivanju podneska.

Podnesak mora biti razumljiv i da bi se po njemu moglo postupiti mora da sadrži minimum podataka određenih zakonom, a među njima i svojeručni potpis podnosioca ili drugih ovlašćenih lica (bračni drug, roditelji i sl.). Smatra se da je elektronski podnesak uredan ako je potpisan elektronskim potpisom sa kvalifikovanom potvrdom. Podnesak koji se dostavlja elektronskim putem ili telegrafski ne mora da ispunjava sve zakonske uslove u pogledu svog sastava.

Ukoliko podnesak sadrži neki formalni nedostatak koji sprečava postupanje po njemu ili ako je nerazumljiv i nepotpun ne može ga organ odmah zbog toga odbaciti. Organ koji je primio takav podnesak mora, prije odbacivanja, najkasnije u roku od osam dana od prijema

tražiti od podnosioca da otkloni nedostatke u određenom roku uz upozorenje da će se u suprotnom podnesak odbaciti. Ukoliko dati rok bezuspješno protekne, a po podnesku se ne može postupiti podnesak će se odbaciti zaključkom.

Pozivanje vrši organ koji postupuje u upravnoj stvari kada ocijeni da je potrebno prisustvo lica koje se poziva, a koje boravi na njegovom području. Na usmenu raspravu može biti pozvano lice koje boravi van područja organa koji vodi postupak, ako se time postupak ubrzava ili olakšava, a dolazak ne prouzrokuje veće troškove ili veću dangubu za pozvanog. Pozivanje se vrši pisanim pozivom, ako posebnim propisom nije predviđen drugi način. Poziv mora da sadrži određene podatke, pored drugih i zašto se poziva i upozorenje na posljedice ako se ne odazove pozivu. Niko ne može biti pozvan da dođe noću, osim ako se radi o hitnim i neodložnim mjerama.

Pozvano lice je dužno da se odazove pozivu, a ako je iz opravdanog razloga spriječeno da to učini, dužno je da o tome odmah obavijesti organ. Ako pozvano lice ne dođe, a izostanak ne opravda, može biti privedeno i novčano kažnjeno, a ako su zbog njegovog izostanka nastali troškovi, može biti obavezano i da ih nadoknadi. Ove mjere se izriču zaključkom, protiv koga je dopuštena posebna žalba.

Zapisnik je materijalni akt koji ima posebni materijalno-pravni značaj, jer predstavlja službenu ispravu sa evidencijom o pojedinim procesnim radnjama koje su izvedene tokom upravnog postupka.

Zapisnik se sačinjava o usmenoj raspravi ili o drugoj važnoj radnji u postupku, kao i o važnijim izjavama stranaka ili trećih lica. O manje važnim radnjama i izjavama stranaka koje su naznačene u zakonu ne sastavlja se zapisnik, već samo zabilješka u spisu.

U zapisnik se unosi: naziv organa koji vrši radnju, mjesto u kome se vrši radnja, dan i čas kada se vrši radnja, predmet u kome se ona vrši i imena službenih lica, prisutnih stranaka i njihovih zastupnika, punomoćnika ili predstavnika. Zapisnik treba da sadrži, tačno i kratko, tok i sadržaj izvršenih radnji u postupku, kao i datih izjava. On se mora ograničiti na ono što se tiče same upravne stvari koja je predmet postupka. Izjave stranaka, svedoka, vještaka i drugih lica upisuju se što tačnije, a po potrebi i njihovim riječima.

Zapisnik se vodi tokom vršenja same radnje. U određenim stvarima zapisnik se može voditi u vidu knjige ili drugih sredstava evidencije. Može se diktirati u elektronski nosilac zvuka u kom slučaju mora se u roku od tri dana sačiniti pisani oblik zapisnika i dostaviti strankama da u određenom roku stave svoje primjedbe.

Zapisnik se mora voditi uredno i u njemu se ne smije bilo šta brisati dodavati ili mijenjati.

Prije zaključenja zapisnik se mora pročitati saslušanim licima i drugim licima koja učestvuju u postupku, koja imaju pravo da i sama pregledaju zapisnik i stave svoje primjedbe. O tim okolnostima moraju se na kraju zapisnika staviti konstatacije. Zapisnik potpisuju stranke i druga lica. Zapisnik, na kraju, ovjerava službeno lice koje je rukovodilo radnjom kao i zapisničar, ako ga je bilo.

Zapisnik sačinjen u skladu sa zakonskim odredbama ima značaj javne isprave i kao

takav dokaz je o toku i sadržina radnji postupka i datih izjava, osim onih djelova na koje je saslušano lice stavilo primjedbe da nijesu pravilno sastavljeni. Ipak, dozvoljeno je dokazivati netačnost zapisnika, što se u praksi često dešava.

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.

Razgledanje spisa i obavješćavanje o toku postupka je pravo stranaka i drugih lica koje učine vjerovratnim svoj pravni interes. Ne mogu se razgledati niti prepisivati odnosno fotokopirati: zapisnik o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti rješenja kao ni spisi koji se vode kao povjerljivi, ako bi se time mogla osujetiti svrha postupka ili ako se to protivi javnom interesu ili opravdanom interesu jedne od stranaka ili trećeg lica.

Protiv zaključka o odbijanju zahtjeva za razgledanje i prepisivanje odnosno fotokopiranje spisa dopuštena je posebna žalba i kada zaključak nije izdat pisano i to odmah po saopštenju, a najkasnije u roku od 24 časa nakon saopštenja. (Ovo je jedini slučaj u postupku da se žalba može izjaviti protiv usmeno datoga saopštenja).

Dostavljanje je materijalna radnja u postupku koja je od velikog praktičnog i pravnog značaja u vođenju upravnog postupka. Prije dostavljanja ne mogu se završiti odluke donijete u postupku. Od dostavljanja teku rokovi za upotrebu pravnih sredstava. Rješenje koje je donijeto, a nije dostavljeno stranci, ne proizvodi pravne posljedice, već predstavlja internu stvar organa. Zbog toga, Zakon o opštem upravnom postupku ovoj radnji posvećuje brojne i detaljne odredbe. Tim odredbama u velikoj mjeri se racionalizuje odnosno povećava efikasnost postupka dostavljanja.

Postoji više modaliteta dostavljanja: posredno dostavljanje, obavezno lično dostavljanje, posebne situacije dostavljanja, dostavljanje javnim saopštenjem, dostavljanje elektronskim putem i dr.

Po pravilu, dostavljanje pismena (poziva, rješenja i dr.) vrši se tako što se pismeno predaje licu kome je namijenjeno. Dostavljanje se vrši poštom, telefaksom, odnosno elektronskim putem ili ga vrši organ preko službenog lica ili preko lica koje je registrovano za dostavljanje fizičkim ili elektronskim putem, s tim što način dostavljanja određuje organ čije se pismeno dostavlja. Vršiti se radnim danima, a iz naročito važnih razloga organ čije se pismeno dostavlja može odrediti da se dostavljanje izvrši i u nedjelju ili na dan državnog praznika, a i noću, ako je neodložno. Kada se dostavljanje vrši poštom može se vršiti i u nedjelju i na dan državnog praznika.

Dostavljanje se, po pravilu, vrši u stanu, u poslovnoj prostoriji ili na radnom mjestu na kome je zaposleno lice kome treba izvršiti dostavljanje, a advokatu u njegovoj kancelariji. Van ovih prostorija dostavljanje se vrši ako lice pristane da primi pismeno. Ako nema pomenutih prostorija dostavljanje se može izvršiti u mjestu gdje se to lice zatekne.

Posredno dostavljanje vrši se kada se lice kome treba izvršiti dostavljanje ne zatekne u svom stanu, na radnom mjestu ili advokatskoj kancelariji. U tim situacijama dostavljanje se vrši predajom pismena nekom od odraslih članova njegovog domaćinstva, licu koje je na

istom mjestu zaposleno ili licu koje je zaposleno u advokatskoj kancelariji, s tim što se pismeno ne može predati licu koje u istom postupku učestvuje sa suprotnim interesom. Ukoliko se utvrdi da je lice kome treba izvršiti dostavu odsutno i da mu zbog toga pomenuta lica ne mogu predati pismeno, pismeno se vraća organu koji ga je izdao.

Ako se prebivalište odnosno boravište lica kome treba izvršiti dostavljanje ne može utvrditi, organ koji je naredio dostavljanje postaviće takvom licu privremenog zastupnika kome će se predati pismeno. Ukoliko se ne utvrdi da je lice kome treba izvršiti dostavljanje odsutno pismeno će se predati nadležnom organu na čijem se području nalazi njegovo prebivalište odnosno boravište ili pošti u njegovom prebivalištu, ako se dostavljanje vrši poštom. U takvim situacijama, na vratima stana, poslovne prostorije ili radnog mjesta toga lica dostavljač će pribiti pisano saopštenje gdje se pismeno nalazi, sa naznačenjem razloga za ovakvo ostavljanje, čime se smatra da je dostavljanje izvršeno.

Obavezno lično dostavljanje vrši se u slučajevima kada se radi o rješenju, zaključku ili drugom pismenu od čijeg dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati, kada je takvo dostavljanje određeno drugim propisom ili kada to naročito odredi organ koji je naredio dostavljanje.

Ako se dostavljanje vrši advokatu smatra se da je dostavljanje uredno, ako se pismeno preda licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji.

Kada se lice kome treba izvršiti dostavljanje ne zatekne u pomenutim prostorijama, a nema podataka da je ono odsutno, dostavljač će pismeno vratiti pošti, odnosno organu koji ga šalje, ukoliko se dostavljanje ne vrši putem pošte, a licu kome se pismeno dostavlja će u poštanskom sandučetu ili na vratima naznačenih prostorija ili na drugom primjerenom mjestu ostaviti pisano saopštenje gdje se pismeno nalazi i da ga mora preuzeti u roku od 15 dana. Smatra se da je dostavljanje izvršeno na dan kada ga je pomenuto lice preuzelo. Ako se pismeno ne preuzme u roku od 15 dana od dana ostavljanja saopštenja smatra se da je dostavljanje izvršeno istekom petnaestog dana od dana ostavljanja saopštenja.

Ukoliko se ustanovi da je lice kome treba izvršiti dostavljanje odsutno pismeno će se vratiti organu koji je naredio dostavljanje i koji će odrediti ponovno dostavljanje kada se sazna da se to lice vratilo a najkasnije u roku od 30 dana. Nakon isteka ovog roka pismeno se dostavlja punomoćniku za prijem pismena.

Zakon određuje da je svako lice koje učestvuje u postupku odnosno kome se vrši dostavljanje, ako je odsutno duže od 30 dana, da obavijesti organ koji vodi postupak o imenu, prezimenu i adresi punomoćnika za prijem pismena. Ako taj punomoćnik nije određen, dostavljanje će se ponoviti na naprijed izloženi način.

Dostavljanje elektronskim putem obavlja se upotrebom informacionog sistema državnog organa odnosno pravnog ili fizičkog lica koje vrši dostavljanje pismena elektronskim putem kao svoju djelatnost, ako za to dobije dozvolu od ministarstva nadležnog za poslove uprave.

Preko informacionog sistema šalje se licu kome je pismeno namijenjeno elektronsko saopštenje u kome se navodi da se u informacionom sistemu nalazi pismeno i određuje rok od 15 dana

u kome se to pismeno mora podići. Lice kome je pismeno namijenjeno može iz toga sistema preuzeti pismeno sa kvalifikovanom potvrdom kojom dokazuje svoj elektronski potpis i tim potpisom potpisuje elektronsku dostavnicu.

Smatra se da je dostavljanje ovim putem izvršeno na dan kada je lice, kome je pismeno namijenjeno, iz informacionog sistema preuzme pismeno. Ako to lice ne preuzme pismeno u roku od 15 dana od dana dostavljanja elektronskog saopštenja, smatra se da je dostavljanje izvršeno istekom petnaestog dana od dana ostavljanja saopštenja. Istekom petnaestog dana informacioni sistem briše pismeno, a licu kome je namijenjeno dostavlja elektronsko saopštenje u kome se navodi da je pismeno izbrisano iz informacionog sistema i da se može podići kod organa koji je pismeno izdao. Informacioni sistem o izvršenom dostavljanju elektronskom dostavnicom obavještava organ koji je izdao pismeno.

Posebni slučajevi dostavljanja propisani su za: dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku; punomoćniku za prijem pismena; dostavljanje državnim organima, ustanovama i drugim pravnim licima; dostavljanje ostalim licima i dostavljanje javnim saopštenjem.

Dostavljanje zakonskom zastupniku ili punomoćniku vrši se na isti način kao i dostavljanje stranci. Ako više stranaka ima zajedničkog zakonskog zastupnika ili punomoćnika dostavljanje se vrši samo njima. U slučaju postojanja više punomoćnika, dostavljanje se vrši samo jednom od njih.

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

Ako više 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 prva potpisana ili naznačena.

Dostavljanje državnim organima, ustanovama i drugim pravnim licima vrši se predajom pismena službenom licu odnosno licu određenom za prijem pismena. Ako se to lice ne nađe, predaja se može izvršiti bilo kom licu zaposlenom u državnom organu, ustanovi ili drugom ravnom licu koje se zatekne u njihovim prostorijama.

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.

Pripadnicima vojske ili policije i licima zaposlenim u suvozemnom, riječnom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju dostavljanje se može vršiti i preko nadležne komande, odnosno preko organa, ustanove i drugog pravnog lica u kojima su zaposlena.

Licima koja su lišena slobode dostavljanje se vrši preko uprave ustanove u kojoj se nalaze.

Dostavljanje javnim saopštenjem na oglasnoj tabli organa koji je pismeno izdao se vrši ako se radi o većem broju lica koja organu nijesu poznata ili koja se ne mogu odrediti. Smatra se da je dostavljanje izvršeno po isteku 15 dana od dana isticanja saopštenja na oglasnoj tabli, ako organ ne odredi duži rok. Saopštenje se pored isticanja na oglasnoj tabli može objaviti i u dnevnoj štampi odnosno drugim sredstvima javnog informisanja ili na drugi uobičajeni način.

U slučajevima da lice kome je pismeno upućeno ili lica kojima se pismeno može predati odbiju da prime pismeno dostavljač će pismeno ostaviti u stanu ili drugim naznačenim prostorijama ili pribiti na vratima tih prostorija, čime se smatra da je dostavljanje izvršeno.

Ako stranka ili njen zakonski zastupnik u toku postupka promijene svoje prebivalište ili boravište ili sjedište dužni su da o tome odmah obavijeste organ koji vodi postupak. Ako to ne učine, a dostavljač ne može utvrditi kuda su se odselili, organ će odrediti da se sva dalja dostavljanja za njih vrše pribijanjem na oglasnoj tabli organa koji vodi postupak. Po isteku osam dan od dana pribijanja dostavljanje se smatra završenim.

Potvrda o izvršenom dostavljanju (dostavnica) je bitan dokumenat o načinu i vremenu dostavljanja. Nju potpisuju primalac i dostavljač, s tim što primalac na njoj sam slovima naznačuje dan prijema. Ako primalac odbije da je potpiše to će na dostavnici konstatovati dostavljač i pri tome sam naznačiti dan predaje pismena, čime se smatra da je dostava uredna. Ukoliko je primalac nepismen ili ne može da se potpiše dostavljač će na dostavnici naznačiti njegovo ime i dan predaje i staviti napomenu zbog čega je tako postupio. U svim slučajevima predaje pismena drugim licima, saopštenja gdje je pismeno ostavljeno, predaja nadležnom organu i sl. dostavljač će na dostavnici izvršiti određene konstatacije o tim okolnostima.

U slučajevima greške pri dostavljanju smatraće se da je dostavljanje izvršeno onog dana kada se utvrdi da je lice kome je dostavljanje namijenjeno stvarno dobilo pismeno. Kada je dostavnica nestala dostavljanje se može dokazivati i drugim sredstvima.

1.7 ROKOVI I POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE

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

Za preduzimanje neke radnje u postupku zakonom mogu biti određeni rokovi, a može ih odrediti i službeno lice koje vodi postupak. Rokovi koje određuje službeno lice kao i rokovi za koje je zakonom određeno da se mogu produžavati mogu se produžavati na molbu zainteresovanog lica uz postojanje opravdanih razloga za to.

Rokovi se računaju na dane, mjesece i godine, a mogu se računati i na časove. Kada je rok određen po danima, dan u kojem je izvršeno dostavljanje ili saopštenje, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati početak roka, ne uračunava se u rok, već se za početak

roka uzima u obzir prvi naredni dan, a ističe istekom zadnjeg dana. Rok određen mjesecima ili godinama završava se istekom onog mjeseca odnosno godine koji po svom broju odgovara danu kada je dostavljanje odnosno saopštenje izvršeno odnosno danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka. Završetak roka može biti određen i kalendarskim danom.

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

Podnesak je predat u roku ako prije nego je istekao rok stigne organu kome je trebalo da bude predat. Dan predaje preporučeno pošti ili upućivanja telegrafski odnosno telefaksom smatraju se kao dan predaje organu kome je upućen. Ako je podnesak upućen elektronskim putem smatra se da je dostavljanje blagovremeno ako ga je informacioni sistem za dostavljanje i obavješćavanje primio prije isteka roka.

Dan predaje vojnoj jedinici za lice u njenom sastavu smatra se urednom dostavom licu kome je dostava namijenjena. Ako je lice lišeno slobode, dan predaje podneska upravi ustanove kojoj se lice nalazi takođe se smatra urednim.

Povraćaj u pređašnje stanje je pravno sredstvo koje stranka može upotrijebiti u slučaju kada je iz opravdanih razloga propustila da u roku izvrši neku radnju, pa je uslijed toga propuštanja isključena od vršenja takve procesne radnje. U tom slučaju po njenom predlogu dozvoliće se povraćaj u pređašnje stanje.

Na predlog stranke koja je propustila da u roku preda podnesak dozvoliće se povraćaj u pređašnje stanje i kada je ona iz neznanja ili očiglednom omaškom podnesak blagovremeno predala pošti odnosno nenadležnom organu. Povraćaj u pređašnje stanje dozvoliće se i kada je stranka očiglednom omaškom prekoračila rok, a podnesak ipak primi nadležni organ najkasnije tri dana od dana isteka roka, ako bi stranka zbog zadocnjenja izgubila neko pravo.

Povraćaj u pređašnje stanje moguć je samo na predlog stranke u kojem je stranka dužna da iznese okolnosti zbog kojih je bila spriječena da u roku izvrši propuštenu radnju i da te okolnosti učini bar vjerovatnim. Taj predlog ne može se zasnivati na okolnostima koje je organ već ranije ocijenio kao nedovoljne za produženje roka ili odlaganje rasprave. Ako je razlog za propuštanje podnošenje podneska, uz predlog se mora priložiti i taj podnesak.

Rok za povraćaj u pređašnje stanje iznosi osam dana, računajući od dana kada je prestao razlog koji je prouzrokovao propuštanje, a ako je stranka docnije saznala za propuštanje onda od toga dana. Po isteku tri mjeseca od dan propuštanja ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje kao ni u slučaju propuštanja roka za povraćaj u pređašnje stanje.

Predlog se podnosi organu pred kojim je trebalo izvršiti propuštenu radnju. O tom predlogu odlučuje se zaključkom. Ako su činjenice na kojima se zasniva predlog opštepoznate, organ može odlučiti o predlogu i bez izjašnjenja protivne stranke.

Protiv zaključka kojim je dozvoljen povraćaj u pređašnje stanje nije dozvoljena žalba, osim ako je povraćaj dozvoljen po predlogu koji je neblagovremeno podnesen ili je bio nedopušten. Protiv zaključka kojim je odbijen predlog dopuštena je posebna žalba, osim ako je zaključak donio drugostepeni organ. Žalba nije dopuštena protiv zaključka koji je donio

organ nadležan za rješavanje u drugom stepenu o glavnoj svari.

Kada je povraćaj u pređašnje stanje dozvoljen, postupak se vraća u stanje u kome se nalazio prije propuštanja, a poništavaju se i sva rješenja i zaključci koje je organ donio u vezi sa propuštanjem.

1.8 POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

Za razliku od parničnog postupka, u kojem se postupak može pokrenuti samo po tužbi, u upravnom postupku nadležni organ pokreće postupak po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke.

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. Pri tome, uzimaju se u obzir i eventualne predstave građana i organizacija i upozorenje nadležnih organa. Postupak pokrenut po službenoj dužnosti pokrenut je čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka.

U upravnim stvarima, u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje postupka potreban zahtjev stranke, organ može pokrenuti i voditi postupak samo ako postoji takav zahtjev. Postupak po zahtjevu stranke pokrenut je danom prijema zahtjeva.

Zahtjev stranke nadležni organ će **odbaciti** zaključkom, što može učiniti i tokom cijelog postupka, ako:

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

Protiv zaključka kojim se odbacuje zahtjev dozvoljena je posebna žalba.

Postupak se može pokrenuti ili u toku postupka može doći do **spajanja** stvari u jedan postupak ako se prava i obaveze zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i na istom pravnom osnovu i ako je organ koji vodi postupak stvarno nadležan i onda kada se radi o pravima i obavezama više stranaka. Pod istim uslovima jedna stranka ili više stranaka mogu u jednom postupku ostvariti i više zahtjeva. O vođenju jednog postupka odlučuje se zaključkom, protiv koga se može izjaviti žalba.

Organ može **javnim saopštenjem pokrenuti postupak** prema više lica koja organu nijesu poznata ili se ne mogu odrediti, a i koja u postupku mogu imati položaj stranaka, ako

se radi o bitno istom zahtjevu prema svima njima.

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 bitno istom činjeničnom stanju. O svemu tome se odlučuje zaključkom protiv koga je dozvoljena posebna žalba.

U toku cijelog postupka stranka može **odustati** od svog zahtjeva. Ako u postupku postoji i protivna stranka može se odustati od podnietog zahtjeva sve dok se protivna stranka ne upusti na usmenoj raspavi u raspravljanje o predmetu a nakon toga samo uz pristanak protivne stranke. Ako se protivna stranka saglasi sa odustankom, zaključkom 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 zaključka o obustavljanju postupka dozvoljena je posebna žalba.

Pojedina radnja ili propuštanje stranke može se smatrati odustankom od zahtjeva, samo kada je to zakonom određeno.

Ako je stranka odustala od zahtjeva nakon donošenja prvostepenog rješenja, ali prije isteka roka za žalbu, zaključkom o obustavi postupka poništava se prvostepeno rješenje, ako je njime zahtjev stranke bio pozitivno riješen. U slučaju ako je do odustanka došlo poslije izjavljene žalbe, a prije dostave rješenja donesenog po žalbi, zaključkom se takođe poništava doneseno prvostepeno rješenje, ako je zahtjev stranke bio usvojen.

U toku postupka može doći do **poravnanja**, ako su postupku učestvovala dvije ili više stranaka. Poravnanje mora biti jasno i određeno i ne smije biti na štetu javnog interesa, javnog morala ili pravnog interesa trećih lica.

Poravnanje se upisuje u zapisnik i isto je zaključeno kada stranke, poslije pročitanoog zapisnika, potpišu zapisnik. Tako zaključeno poravnanje ima snagu izvršnog naslova.

1.9 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.

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 će narediti izvođenje svakog dokaza po službenoj dužnosti, ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. Pri tome, ono će po službenoj dužnosti pribaviti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje u upravnoj stvari ili drugi organ. Pod službenom evidencijom smatra se evidencija koja je ustanovljena zakonom, odnosno drugim propisom, kojom se organizovano registruju podaci ili činjenice za određene namjene, odnosno za potrebe određenih korisnika.

Stranka je dužna da iznese činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtjev i to tačno, potpuno i određeno. Ako se ne radi o opštepoznatim činjenicama stranka je dužna da za svoje navode predloži dokaze i da ih po mogućnosti podnese. Ako tako ne postupi, službeno lice će je pozvati da to učini. Od stranke se neće tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti sam organ niti da podnese uvjerenja i druge isprave koje organi nijesu dužni da izdaju. Ako stranka nije u naknadno određenom roku predložila odnosno, po mogućnosti, podnijela dokaze organ će zaključkom, protiv koga je dopuštena posebna žalba, odbaciti zahtjev kao da nije uredno podniet.

Ako se u toku postupka pojavi lice koje do tada nije učestvovalo u postupku kao stranke, pa zahtijeva svoje učešće, službeno lice može, u posebnoj usmenoj raspravi ispitati njegovo pravo da bude stranka, o čemu će donijeti zaključak, protiv koga je dozvoljena posebna žalba, a postupak će se nastaviti nakon pravosnažnosti toga zaključka. Službeno lice ima obavezu da upozori stranku na njena prava u postupku i ukaže 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.

Pripremni postupak određuje organ koji vodi postupak ako se održava usmena rasprava, odnosno vrši uviđaj. Najkasnije na sedam dana prije održavanja pripremnog postupka, organ mora pozvati stranke i druga lica ako smatra da je njihovo prisustvo potrebno i uz poziv dostavlja podnesak koji je osnov za određivanje pripremnog postupka. Ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, u pozivu će se naznačiti koja procesna radnja će se obaviti u pripremnom postupku.

Skraćeni postupak se, po pravilu, ima voditi u postupku. U okviru njega se ne izvode posebne procesne radnje kao saslušanje svjedoka, uviđaj i sl. Ukoliko ne postoje uslovi za vođenje skraćenog postupka, vodiće se posebni ispitni postupak.

Po skraćenom postupku organ može riješiti upravnu stvar neposredno:

- ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate;
- ako se stanje stvari može utvrditi neposrednim uvidom, odnosno na osnovu službenih

podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa;

- ako je propisom predviđeno da se upravna stvar može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nijesu potpuno utvrđene ili se dokazima samo posredno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerovatnim, a iz svih okolnosti proizilazi da zahtjevu stranke treba udovoljiti;
- kada se radi o preduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odlagati, a činjenice na kojima rješenje treba zasnovati su utvrđene ili bar učinjene vjerovatnim.

Hitne mjere postoje ako se ugrožava život i zdravlje ljudi, javni red i mir, javna bezbjednost ili imovina veće vrijednosti.

Posebni ispitni postupak se sprovodi u slučajevima kada nije sproveden skraćeni postupak. On se sprovodi onda kada se radi o utvrđivanju odlučnih činjenica i okolnosti, koje su od značaja za razjašnjenje upravnih stvari ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Tok ispitnog postupka određuje službeno lice prema okolnostima svakog slučaja u pogledu: koje će se radnje provesti, rokova u kojim će se obavljati, održavanja usmene rasprave i saslušanja, dokaza koji će se sprovesti i svega drugog što je potrebno za uspješno sprovođenje ove faze postupka.

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

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

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

U postupku se može pojaviti **prethodno pitanje** odnosno pitanje, bez čijeg se rješenja ne može riješiti sama upravna stvar, a to pitanje predstavlja samostalnu pravnu cjelinu i za čije je rješavanje nadležan sud ili drugi organ.

Organ može sam raspraviti to pitanje ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi, o čemu se donosi zaključak protiv koga je dopuštena posebna žalba.

Ako organ sam raspravi prethodno pitanje, njegovo rješenje ima pravno dejstvo samo u konkretnoj upravnoj stvari. Kada je predmet prethodnog pitanja krivično djelo i krivična odgovornost učinioca, organ koji vodi postupak vezan je pravosnažnom presudom suda kojom je optuženi oglašen krivim.

Organ koji vodi postupak mora prekinuti taj postupak kada se prethodno pitanje

odnosi na postojanje krivičnog djela, postojanje braka, na utvrđivanje očinstva ili kada je to zakonom određeno. Ako nema mogućnost za krivično gonjenje organ koji vodi postupak raspraviće i to pitanje.

U slučajevima kada se ne mora prekidati postupak, a organ ipak ne uzme u razmatranje prethodno pitanje, i ako je u pitanju prethodno pitanje koje se mora rješavati po službenoj dužnosti, organ će zatražiti da nadležni organ pokrene postupak i riješi to pitanje. U tom slučaju prekid postupka traje dok se to pitanje ne riješi od nadležnog organa.

U upravnim stvarima, u kojim se postupak za rješavanje prethodnog pitanja pokreće po zahtjevu stranke, organ može zaključkom naložiti jednoj stranci da kod nadležnog organa ili suda pokrene postupak za njegovo rješavanje u određenom roku koji teče od konačnosti zaključka o tome. Ako stranka ne postupi po ovom zaključku u datom roku odnosno ne podnese dokaz da je tražila pokretanje postupka o prethodnom pitanju, smatraće se da je odustala od zahtjeva, u kom slučaju će se postupak obustaviti.

Postupak koji je prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja ima se nastaviti nakon što bude konačno odlučeno o tom pitanju.

U postupku može doći i do **prekida postupka**. Do toga će doći, ako:

- ako stranka umre, a prava i obaveze odnosno pravni interesi mogu da pređu na pravne nasljednike;
- stranka izgubi poslovnu sposobnost, a nema punomoćnika niti joj organ odredi pripremnog zastupnika;
- zakonski zastupnik stranke umre ili izgubi poslovnu sposobnost, a stranka nema punomoćnika ili drugog zastupnika;
- ako organ ne može rješavati prethodno pitanje ili je odlučio da isto ne rješava i ako bi to mogao činiti;
- ako su nastupile pravne posljedice stečajnog postupka;
- ako je lice uložilo žalbu protiv zaključka kojim se ne priznaje položaj stranke ili zainteresovanog lica.

Prekid postupka traje dok se ne ispune okolnosti određene zakonom za njegovo nastavljnje. Prekidom postupka prestaju da teku svi rokovi određeni za procesne radnje, među njima i rokovi za donošenje rješenja. Često se u praksi griješi što se u svakom slučaju kada su ispunjeni uslovi ne prekine postupak jer posljedica toga je stvaranje privida da postupci traju veoma dugo.

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

Usmenu raspravu određuje, po svojoj inicijativi ili po predlogu stranke, službeno lice u svakom slučaju kada je to korisno za razjašnjenje stvari. Međutim, ono mora odrediti usmenu raspravu u slučajevima kada u upravnoj stvari učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima i kada treba da se izvrši uviđaj ili saslušaj svjedok ili vještak.

Usmena rasprava je javna, ali se javnost može isključiti za cijelu raspravu ili samo za

njen dio, ako:

- to zahtijevaju razlozi morala ili javne bezbjednosti;
- postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja njenog održavanja,
- treba da se raspravlja o odnosima u nekoj porodici;
- treba da se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju državnu, vojnu, službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umjetničku tajnu.

O isključenju javnosti donosi se zaključak koji mora biti obrazložen i javno objavljen i u informacionom sistemu za dostavljanje i obavješćavanje. Javnost se, međutim, ne može isključiti pri objavljivanju donijetog rješenja. 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.

Organ koji vodi postupak dužan je da preduzme sve što je potrebno da bi se rasprava obavila bez odugovlačenja, prekida ili odlaganja. On je dužan i da javno objavi održavanje usmene rasprave kada: postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći na vrijeme dostaviti, postoji vjerovatnoća da ima zainteresovanih lica ili kada to nalažu drugi razlozi.

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

Ako prisutna stranka, i pored upozorenja na posljedice, ne stavi primjedbe u toku same rasprave na radnje koje se u toku rasprave preduzimaju, smatraće se da nema primjedbi.

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

1.10 DOKAZIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU

U postupku se, prije donošenja rješenja, moraju utvrditi činjenice koje su relevantne za ostvarivanje prava 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, uviđaj i dr. Da li neku činjenicu treba utvrđivati ili ne utvrđuje službeno lice koje vodi postupak, a dokazi se izvode, po pravilu, tek kada se utvrdi šta je u činjeničnom pogledu sporno ili šta treba dokazivati.

Ne treba dokazivati činjenice koje su opštepoznate kao ni činjenice koje zakon pretpostavlja, ali je dopušteno utvrđivanje nepostojanja tih činjenica.

Isprave su veoma značajno i najčešće upotrebljavano dokazno sredstvo i u savremenom

životu dobijaju sve važniju ulogu.

Isprave mogu biti javne i privatne.

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

Činjenično stanje može se utvrđivati i na osnovu podataka iz informativnih evidencija. Smatra se da su podaci iz tih evidencija dio spisa iako se u njima ne nalaze. U zapisnik odnosno službenu zabilješku unosi se gdje se nalaze ti podaci i na koji način su dostupni.

U postupku dokazivanja mikrofilmska ili elektronska kopija isprave, odnosno reprodukcija te kopije izjednačava se sa javnom ispravom, ako je mikrofilmsku kopiju, odnosno reprodukciju te kopije izdao organ u granicama svoje nadležnosti, odnosno zakonom povjerenog javnog ovlašćenja. Dopušteno je dokazivati da su u njima činjenice neistinito potvrđene odnosno da su one neispravno sastavljene.

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

Isprave koje služe kao dokaz podnose stranke ili ih pribavlja organ. Stranka podnosi ispravu u originalu, mikrofilmskoj ili elektronskoj kopiji isprave ili reprodukciji te kopije ili u ovjerenom prepisu, a može je podnijeti i u običnom prepisu. Kao podnijeta isprava smatra se i saopštenje organu u kojem se navodi gdje u informacionoj bazi ili evidenciji postoji zapis, ako se radi o javnoj evidenciji ili drugoj evidenciji dostupnoj organu.

Ako je organ koji je za to bio nadležan neke činjenice i okolnosti već utvrdio ili su one dokazane u javnoj ispravi (lična karta, izvod iz matične knjige rođenih i dr.), organ koji vodi postupak uzeće te činjenice i okolnosti kao utvrđene, ako ne postoji vjerovatnoća da su se te činjenice i okolnosti naknadno izmijenile, u kom slučaju će se od stranke tražiti podnošenje posebnih dokaza.

Zakon precizno reguliše slučajeve kada su stranke dužne da podnesu isprave, kada ta dužnost postoji kod trećih lica, mjere i posljedice zbog ne podnošenja isprava i dr.

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

Uvjerjenja i druge isprave izdaju se stranci na usmeni zahtjev po pravilu istoga dana kada se zatraži, a najkasnije u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva. Ako organ odbije zahtjev dužan je da o tome donese posebno rješenje. Ako u prednjem roku ne izda uvjerenje niti donese rješenje o odbijanju zahtjeva stranka može izjaviti žalbu kao da joj je zahtjev odbijen. To važi i za zahtjev za izdavanje izmjene uvjerenja i novog uvjerenja. Organi izdaju uvjerenja odnosno druge isprave i o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju, ako je to zakonom ili drugim propisom određeno. U tom slučaju činjenice se utvrđuju u dokaznom postupku. Takvo uvjerenje ne obavezuje organ kome je podnijeto kao dokaz pa taj organ može ponovo utvrđivati činjenice navedene u uvjerenju.

Ova uvjerenja odnosno isprave izdaju se stranci odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva donose i strankama dostavljaju u roku od 30 dana od postavljenog zahtjeva. Ako se tako ne postupi stranka može izjaviti žalbu kao da je zahtjev odbijen.

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:

- ako bi odgovorom na pojedina pitanja izložio sebe i svoje srodnike teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili krivičnom gonjenju i dr.;
- ako bi odgovorom na pojedina pitanja povrijedio obavezu odnosno pravo da čuva poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umjetničku tajnu;
- o onome što je stranka povjerila svjedoku kao svom punomoćniku;
- o onome o čemu se stranka ili drugo lice ispovijedilo svjedoku kao vjerskom ispovjedniku.

Svjedok se može osloboditi svjedočenja i o drugim činjenicama i okolnostima kada iznese važne razloge.

Međutim, svjedok ne može zbog opasnosti od imovinske štete uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima pri kojim je bio prisutan kao svjedok, zapisničar ili posrednik, o radnjama koje je u vezi sa spornim odnosom preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik jedne od stranaka, kao i o svakoj radnji o kojoj je, na osnovu posebnih propisa, dužan da podnese prijavu ili da izjavu.

Zakon o opštem 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 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 utvrđivati 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 je dokazno sredstvo davanjem izjave vještaka. Ono se koristi u slučajevima 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.

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 ovlaštenje za da-

vanje mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke. Za vještaka ne može biti određeno lice koje ne može biti svjedok.

Svako ko ima potrebnu stručnu spremu mora se primiti dužnosti vještaka osim ako ga službeno lice koje vodi postupak od toga oslobodi (preopterećenost vještačenjima, drugi poslovi i sl.).

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 razmotriti 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 vještine. Službeno lice će naložiti vještaku u pogledu kojih činjenica treba da da svoj nalaz i mišljenje.

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

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

Na **tumače** se shodno primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje se odnose na vještake. Tumači su u suštini vještaci za jezik odnosno prevodioci.

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

Stranke imaju pravo da prisustvuju uviđaju, a službeno lice određuje koja će lica, pored stranaka, prisustvovati. 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.

Vlasnik stvari, prostora ili zemljišta koje treba razgledati, ili u kojima, ili na kojima se nalaze stvari uviđaja ili preko kojih je potrebno preći dužan je da dopusti da se uviđaj izvrši. Ako to ne dozvoli shodno će se primijeniti odredbe o izricanju mjera kao i za uskraćivanje svjedočenja.

Šteta nastala pri vršenju uviđaja spada u troškove postupka i nadoknađuje se vlasniku ili držaocu. Ako su stranke nezadovoljne odlukom o naknadi štete ne mogu voditi upravni spor već samo parnicu pred redovnim sudom.

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

Obezbeđenje 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 poseban zaključak. Protiv zaključka kojim je odbijen zahtjev dopuštena je posebna žalba koja ne prekida tok postupka.

1.11 RJEŠENJE I ZAKLJUČAK U UPRAVNOM POSTUPKU

Odluke u upravnom postupku su rješenje i zaključak. To su pojedinačni upravni akti.

Rješenje je akt upravnog organa kojim se meritorno odlučuje o upravnoj stvari koja je bila predmet upravnog postupka i kojim se prvostepeni upravni postupak okončava. Njime se, na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka.

Zaključak je akt kojim se odlučuje o pitanjima koja se tiču postupka ili koja se kao sporedna pojave u vezi sa vođenjem postupka, a o kojim se ne odlučuje rješenjem.

Po pravilu rješenje donosi jedan organ, u prvom redu organ državne uprave ili organ lokalne samouprave. Mogu ga donositi i drugi organi kao i ustanove i druga pravna lica u vršenju javnih ovlašćenja.

Zakonom ili drugim propisom može biti određeno da u jednoj stvari rješavaju dva ili više organa, u kom slučaju svaki od njih je dužan da riješi o toj stvari, ali će se oni sporazumjeti koji će od njih izdati rješenje i u rješenju mora biti naveden akt drugog organa.

Učešće dva ili više organa u donošenju rješenja može biti kombinovano na više načina.

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

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

Saglasnost ili mišljenje se daju u roku od jednog mjeseca od dana kada su zatraženi. 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.

Kada o stvari rješava kolegijalni organ rješenje se može donijeti kada je prisutna većina njegovih članova a rješenje se donosi većinom prisutnih članova.

Ako službeno lice koje je vodilo postupak nije ovlašćeno da donese rješenje, dužno je da podnese nacrt rješenja organu koji ga donese s tim što ono parafira nacrt.

Zakonom su utvrđeni oblik i sastavni djelovi rješenja. Rješenje se mora kao takvo označiti, a izuzetno, posebnim propisima može biti predviđeno da se rješenju može dati i drugi naziv. Donosi se u pisanoj formi, a izuzetno, u slučajevima predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku, rješenje se može objaviti i usmeno.

Pisano rješenje sadrži: uvod; dispozitiv (izreku); obrazloženje; uputstvo o pravnom sredstvu; naziv organ sa brojem i datumom rješenja, potpis službenog lica i pečat organa.

Ako se rješenje izdaje u elektronskom obliku, ono mora biti potpisano zaštićenim elektronskim potpisom.

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.

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 kratak i određen, a ako je potrebno može se podijeliti i na više tačaka. U slučajevim određenim zakonom sadrži i uslove i rokove za izvršenje radnji, naznaku da žalba ne zadržava izvršenje rješenja, odluku o troškovima.

Iako ne stiče svojstvo konačnosti, pravosnažnosti i izvršnosti, zakonom je precizno utvrđen sadržaj obrazloženja rješenja, o čemu se mora voditi računa pri njegovom sačinjavanju, pošto je ono značajno za ocjenu zakonitosti rješenja u postupku po pravnim sredstvima i obavještenje stranaka o načinu utvrđivanja činjeničnog stanja i uopšte o provedenom postupku.

U upravnim stvarima malog značaja, u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti u interes trećih lica, rješenje se može sastojati samo od dispozitiva u vidu zabilješke na spisu.

Kada se radi o preduzimanju izuzetno hitnih mjera radi obezbeđenja javnog reda i mira i bezbjednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu, organ može donijeti rješenje i usmeno ali ga po zahtjevu stranke mora najkasnije u roku od tri dana izdati u pisanom obliku.

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 rješenje imaju sve formalne elemente i svojstva kao i osnovno rješenje.

Rješenje se mora izraditi i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana - u jednostavnijim stvarima odnosno dva mjeseca - u složenijim, sve računato od podnošenja zahtjeva. Ukoliko se ne ispoštuju ovi rokovi stranka ima pravo na žalbu višem organ kao da je njen zahtjev odbijen.

Zakonom su uređena i bitna svojstva rješenja: konačnost, pravosnažnost i izvršnost, koja se često mijesaju.

Konačno je rješenje koje se više ne može pobijati žalbom. Od momenta nastupanja ovog svojstva stranka može ostvarivati svoja prava.

Pravosnažno je rješenje koje se više ne može pobijati u upravnom sporu, a stranka je njime stekla određeno pravo odnosno pravni interes ili su joj naložene određene obaveze.

Izvršno je rješenje koje se može izvršiti, a koje je rješenje izvršno, određeno je u zakonu.

1.12 ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU

Žalba je redovno pravno sredstvo u upravnom postupku kojim stranka pokreće postupak instancione kontrole zakonitosti odnosno cjelishodnosti rješenja koje je donio prvostepeni organ.

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

Državni tužilac i drugi državni organi, kada su zakonom ovlašćeni, mogu izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pravnog ili fizičkog lica, a na štetu javnog interesa.

Žalba je dozvoljena protiv prvostepenog rješenja organa uprave, organa lokalne samouprave, ustanove i drugog pravnog lica u vršenju javnih ovlašćenja. Protiv rješenja ministarstva dozvoljena je žalba samo kada je to zakonom predviđeno, kao i u slučaju kada se radi o stvari u kojoj je isključen upravni spor. Protiv rješenja Vlade ne može se izjaviti žalba.

Po žalbi na rješenje koje je donijela organizaciona jedinica ministarstva ili organa uprave rješava ministarstvo odnosno organ uprave. Po žalbi na prvostepeno rješenje organa uprave, ustanove ili drugog pravnog lica u vršenju javnih ovlašćenja rješava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom. Po žalbi na rješenje organa uprave lokalne samouprave rješava glavni administrator.

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 prednjeg, rješenje se može izvršiti u slučajevima kada je to predviđeno zakonom, ako se radi o preduzimanju hitnih mjera ili ako bi uslijed odlaganja izvršenja bila nanijeta nekoj stranci šteta koja se ne bi mogla popraviti.

Osnovi za pobijanje rješenja po žalbi dati su u Zakonu o opštem upravnom postupku, i znatno su drugačiji nego što je to bilo određeno u ranijem zakonu.

Rješenje se može pobijati žalbom:

- zbog povrede pravila postupka;
- zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja;
- zbog pogrešne primjene materijalnog zakona.

Zakon bliže određuje samo **bitne povrede pravila postupka**. Te povrede taksativno

su navedene u zakonu. One postoje ako:

- rješenje donese stvarno nenadležan organ;
- licu koje je trebalo da učestvuje u postupku u svojstvu stranke ili zainteresovanog lica nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku;
- stranci i zainteresovanom licu nije bila data mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su bile bitne za donošenje rješenja;
- stranku nije zastupao zakonski zastupnik, odnosno ako punomoćnik nije imao punomoćje;
- su prekršene odredbe zakona o upotrebi jezika u postupku;
- je u vođenju ili odlučivanju u postupku učestvovalo lice koje je, po zakonu, trebalo biti izuzeto, odnosno lice koje po zakonu ne ispunjava uslove za vođenje postupka, odnosno za odlučivanje u postupku;
- je dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem, tako da nije moguće utvrđivanje zakonitosti u žalbenom postupku.

Žalba mora da sadrži rješenje koje se pobija, označenje organa koji ga je donio kao i broj i datum rješenja. Što se tiče drugih elemenata zakon određuje da je dovoljno da žalilac u žalbi izloži razloge za žalbu, odnosno u kom je pogledu nezadovoljan rješenjem, ali žalba se ne mora posebno obrazložiti.

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

U zakonu je detaljno regulisan ***rad prvostepenog organa po žalbi***.

Prvostepeni organ utvrđuje da li je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica i ako nijesu ispunjene te pretpostavke žalbu odbacuje zaključkom. Ako nađe da je žalba osnovana, a nije potrebno sprovesti novi posebni ispitni postupak, on može stvar riješiti drukčije i svojim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. U slučajevima određenim zakonom, on može dopuniti postupak ili sprovesti posebni ispitni postupak i takođe drukčije riješiti stvar te svojim rješenjem zamijeniti prvostepeno rješenje.

Ukoliko ne donosi novo rješenja prvostepeni organ je dužan da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana žalbu sa spisima dostavi drugostepenom organu na rješavanje po žalbi.

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

Drugostepeni organ može žalbu odbaciti iz istih razloga zbog kojih to može učiniti i prvostepeni.

Odlučujući u suštini po žalbi drugostepeni organ može odbiti žalbu, poništiti rješenje u cjelini ili djelimično ili ga izmijeniti.

Žalbu će odbiti kada utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno sproveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, a žalba neosnovana. Žalbu će odbiti i kada nađe da je u postupku bilo nedostataka ali da oni nijesu mogli uticati na rješavanje upravne stvari uz uslov da se ne radi o bitnim povredama pravila postupka. Ukoliko nađe da je rješenje

zasnovano na zakonu ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni, on će takođe žalbu odbiti, a u svom rješenju izložiti te razloge.

Ako nađe da se radi o bitnim povredama pravila postupka on će poništiti rješenje po žalbi odnosno po službenoj dužnosti bez obzira da li su one uticale i u kojoj mjeri (apsolutno dejstvo) i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Jedino u slučaju ako se radi o bitnoj povredi pravila postupka - da stranci ili zainteresovanom licu nije data mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su bile bitne za donošenje rješenja, drugostepeni organ može sam otkloniti te povrede i sam riješiti stvar.

U slučajevima kada utvrdi da je u prvostepenom postupku učinjena nepravilnost koja čini rješenje ništavim drugostepeni organ će rješenje oglasiti ništavim, kao i onaj dio postupka koji je sproveden poslije te nepravilnosti.

Ako drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rješenje donio stvarno nenadležan organ, poništiće to rješenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom organu na rješavanje.

Sasvim je drugačija situacija u onim slučajevima kada drugostepeni organ nađe da se u prvostepenom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rješenja stvari, a nijesu u pitanju bitne povrede pravila postupka. U takvim 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.

Izuzetno od prednjeg postupka, koji je predviđen kao pravilo, drugostepeni organ će, ako nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti, svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ukazujući pri tome prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, po čemu mora postupiti prvostepeni organ.

Drugostepeni organ će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti stvar, ako utvrdi:

- da su u prvostepenom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi;
- da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja;
- da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovu koga se rješava upravna stvar;
- ili ako nađe da je na osnovu slobodne ocjene trebalo donijeti drukčije rješenje.

Međutim, ako drugostepeni organ nađe da je rješenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primjene zakona, ali da se cilj zbog koga je doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijim za stranku (načelo srazmjernosti), izmijeniće prvostepeno rješenje u tom smislu.

Drugostepeni organ može, povodom žalbe izmijeniti prvostepeno rješenje u korist žalioca i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku, ako se time ne vrijeđa pravo trećih lica.

Najzad, drugostepeni organ može, povodom žalbe, izmijeniti prvostepeno rješenje na štetu žalioaca, ali samo zbog nekog od razloga zbog kojih se prvostepeno rješenje može:

- poništiti po osnovu službenog nadzora (npr. rješenje doneseno kao posljedica prinude, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje);
- vanredno ukinuti (npr. otklanjanje teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbjednost i dr.);
- oglasiti ništavim (npr. rješenje doneseno iz sudske nadležnosti).

Odredbe zakona koje se odnose na prvostepeno rješenje shodno se primjenjuju i na rješenje doneseno po žalbi. U tom rješenju moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe, što je najčešća manjkavost drugostepenih rješenja zbog kojih dolazi do poništaja u upravnom sporu.

Zakon sadrži i odredbe o **žalbi kada prvostepeno rješenje nije doneseno**.

Prema tim odredbama, ako je žalbu izjavila stranka zbog toga što prvostepeni organ nije donio rješenje u roku (jedan odnosno dva mjeseca), drugostepeni organ će od prvostepenog zatražiti da mu saopšti razloge zbog čega nije ispoštovan rok za donošenje rješenja, pa ako nađe da on to nije učinio iz opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odrediće mu novi rok, koji ne može biti duži od jednog mjeseca za donošenje rješenja.

U protivnom, ako nađe da razlozi za kašnjenje nijesu opravdani zatražiće spise predmeta. Ako nađe da se na osnovu spisa može riješiti stvar on će to učiniti. U protivnom, sam će sprovesti postupak, a to može učiniti i preko drugostepenog organa i sam riješiti stvar.

Rok za donošenje drugostepenog rješenja i njegovo dostavljanje stranci iznosi dva mjeseca od prijema žalbe, ako zakonom nije određen kraći rok. Prvostepeni organ je obavezan da u roku od osam dana od prijema spisa od drugostepenog organa dostavi drugostepeno rješenje stranci.

1.13 PONAVLJANJE POSTUPKA

Pravno sredstvo u upravnom postupku - ponavljanje postupka ima karakteristike i redovnog pravnog sredstva (može se koristiti protiv svih konačnih rješenja, koja ne moraju biti i pravosnažna) i vanrednog pravnog sredstva (propisani su posebni uslovi pod kojim se može koristiti).

U zakonu su precizno navedeni **osnovi** po kojima se može tražiti ponavljanje postupka. Tako, postupak okončan rješenjem protiv koga nema redovnog pravnog sredstva u postupku (konačno rješenje), ponoviće se, ako:

- se sazna za nove činjenice ili se nađe ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem postupku;

- je rješenje doneseno na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako

- je došlo kao posljedica djela kažnjivog po krivičnom zakonu;
- se rješenje zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku za privredni prestup, a ta presuda je pravosnažno ukinuta;
 - je rješenje povoljno za stranku doneseno na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu;
 - se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drugačije;
 - je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koji je po zakonu moralo biti izuzeto;
 - je rješenje donijelo službeno lice koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje;
 - kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom u važećim propisima ili ako za rješenje nije glasala propisana većina;
 - je licu koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke, odnosno zainteresovanom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku, a ne radi se o slučaju zainteresovanog lica koje je koristilo pravo na žalbu;
 - stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa.

Ponavljjanje može tražiti stranka, a organ koji je donio rješenje kojim je postupak okončan može pokrenuti ponavljanje po službenoj dužnosti. Zakonom su predviđeni uslovi i rokovi u kojim može doći do ponavljanja postupka.

Rokovi za ponavljanje su jedan mjesec (subjektivni) i pet godina (objektivni) a i nakon pet godina, ako se radi o:

- rješenjima donesenim na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako su ona nastala kao posljedica djela kažnjivih po krivičnom zakonu;
- ako se rješenje zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku za privredni prestup, a ta presuda je pravosnažno ukinuta;
- ako se rješenje zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drukčije.

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

Rješavanje o ponavljanju postupka spada u nadležnost organa koji je donio konačno rješenje, a predlog za ponavljanje dostavlja se organu koji je rješavao u prvom stepenu ili organu koji je donio konačno rješenje.

Neblagovremeno podnijete predloge, predloge koje je podnijelo neovlašćeno lice i predloge u kojim okolnosti nijesu učinjene vjerovatnim odbaciće nadležni organ zaključkom. U daljem toku postupka odlučivanja organ će ispitati da li su okolnost, odnosno dokazi koji se iznose kao razlog za ponavljanje takvi da bi mogli dovesti do drukčijeg rješenja, pa ako zaključak o tome bude negativan, organ će odbaciti predlog rješenjem.

U slučajevima ako ne donese ni zaključak ni rješenje, organ će odlučiti zaključkom o

predlogu i njime odrediti u kom će se obimu postupak ponoviti. U ponavljanju postupka po službenoj dužnosti organ će donijeti zaključak kojim se ponavljanje dozvoljava ako prethodno utvrdi da su za ponavljanje ispunjeni zakonski uslovi.

Zatim će se pristupiti izvođenju radnji predviđenih zaključkom s tim što se ranije radnje na koje ne utiču razlozi ponavljanja postupka neće ponavljati.

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 zaključka ili rješenja kojim se odbacuje ili odbija predlog za ponavljanje postupka, kao i protiv rješenja u ponovljenom postupku može se izjaviti žalba samo kada ih je donio prvostepeni organ. Međutim, protiv zaključka kojim se dozvoljava ponavljanje nije dozvoljena žalba.

Predlog za ponavljanje postupka, po pravilu ne odlaže izvršenje rješenja. Nasuprot tome, zaključak kojim je dozvoljeno ponavljanje odlaže to izvršenje.

1.14 NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA

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

- mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom;
- poništavanje ukidanja po osnovu službenog nadzora;
- vanredno ukidanje;
- oglašavanje rješenja ništavim;

Valja naglasiti da se neke povrede, koje su predviđene kao bitne povrede odredaba upravnog postupka, preklapaju sa nekim osnovama pravnih sredstava ponavljanje postupka i naročitih slučajeva poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja.

Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom je racionalno sredstvo za ubrzanje postupka ostvarenja i zaštite prava i pravnih interesa građana u slučajevima kada je protiv nekog rješenja već pokrenut upravni spor.

Naime, organ protiv čijeg je rješenja 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 stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica.

Primjena ovog pravnog sredstva, koje zavisi samo od organa koji je donio konačno

rješenje u upravnom postupku, je oblik samokontrole zakonitosti svoga rada i objektivnosti u rješavanju, a time i skraćivanja postupka i izbjegavanja nepotrebnih troškova.

Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora je pravno sredstvo koje koristi organ koji vrši nadzorna prava nad organom koji je donio rješenje. Nadzorna prava najčešće koristi drugostepeni organ a to može biti i posebno određen organ.

Prema zakonu, konačno rješenje nadležni organ će poništiti po osnovu službenog nadzora, ako:

- ga je donio stvarno nenadležan organ, a ne radi se o slučajevima u kojima se rješenje oglašava ništavim;
- je u istoj stvari ranije doneseno pravosnažno rješenje a kojim je ta upravna stvar drukčije riješena;
- ga je donio jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a to je potrebno po zakonu ili drugom propisu;
- ga je donio mjesno nenadležan organ;
- je rješenje doneseno kao posljedica prinude, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje;

Ako je za donošenje rješenja nadležan državni organ ili organizacija, a rješenje je donijela Vlada, takvo rješenje se ne može poništiti upotrebom ovog sredstva.

Zakon ne sadrži i osnov za ukidanje rješenja, a po svoj prilici na njega je “zaboravljeno”. U ranijim zakonima taj osnov se sastojao u “očiglednoj povredi zakona”.

Rješenje može poništiti ili ukinuti drugostepeni organ, a ako njega nema, onda organ koji vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje. Rješenje o poništaju rješenja donosi se po službenoj dužnosti, po zahtjevu stranke ili državnog tužioca a o ukidanju-po službenoj dužnosti ili po zahtjevu državnog tužioca.

Rok za poništaj je pet godina a ako se radi o rješenju koje je donijeto primjenom sile i dr. rok nije predviđen što govori da se to rješenje može ovim sredstvom ukloniti iz pravnog poretka bilo kada. Rok za poništaj zbog mjesne ne nadležnosti i za ukidanje rješenja iznosi jednu godinu.

Vanredno ukidanje rješenja se primjenjuje kada se steknu vanredne okolnosti (opasno stanje). Naime, izvršno rješenje može se ukinuti, ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbjednost, javni mir i javni poredak ili javni moral ili radi poremećaja u privredi ako se to ne bi moglo uspješno otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Rješenje se može ukinuti i samo djelimično, u obimu neophodnom da se opasnost otkloni ili zaštite navedeni javni interesi.

Rješenje može ukinuti prvostepeni ili drugostepeni organ, a ako drugostepenog organa nema-organ koji vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje. Stranka koja je, uslijed ukidanja rješenja, kojim se zakida neko njeno stečeno pravo, pretrpjela štetu ima pravo na naknadu pretrpljene štete, izuzev naknade za izgublenu dobit, o čemu se rješava u parnici.

Oglašavanje rješenja ništavim je pravno sredstvo koje se koristi samo protiv rješenja

koja sadrže najteže oblike nezakonitosti. Ta rješenja se ne mogu konvalidirati niti se poništavati jer je poništavanje konstitutivnog karaktera i iz pravnog poretka ona se uklanjaju na poseban - deklaratoran način.

Prema zakonu, ništavim se oglašava rješenje:

- koje je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopšte ne može rješavati u upravnom postupku;
- koje bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati neko djelo kažnjivo po krivičnom zakonu;
- čije izvršenje nije moguće;
- koje je donio jedan organ bez prethodnog zahtjeva stranke, a na to stranka nije naknadno, izričito ili prećutno, pristala;
- ako je stranka postigla povoljno rješenje u suprotnosti sa načelom dužnosti da govori istinu;
- koje sadrži nepravilnost, koja je po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti;

Rješenje se može, u svako doba, oglasiti ništavim po sužbenoj dužnosti ili po predlogu stranke ili državnog tužioca, u cjelini ili djelimično.

Pravne posljedice poništavanja i ukidanja.

Oglašavanje rješenja ništavim ima posljedice kao i poništavanje, s tim što stranka u parničnom postupku može tražiti i naknadu štete koja je nastala na osnovu ništavog rješenja.

Poništavanjem rješenja poništavaju se i pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo. Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja.

Organ koji sazna za rješenje kojim je povrijeđen zakon a povreda može biti razlog za ponavljanje postupka odnosno za poništavanje, ukidanje ili mijenjanje rješenja, dužan je da o tome, bez odlaganja, obavijesti organ nadležan za pokretanje postupka i donošenje rješenja, odnosno državnog tužioca.

1.15 IZVRŠENJE RJEŠENJA

Da bi rješenje doneseno u upravnom postupku moglo da proizvede neposredno pravno dejstvo u pravnom poretku ono se mora izvršiti. Izvršenje rješenja u skladu sa odredbama zakona sprovodi se radi ostvarenja novčanih i nenovčanih obaveza.

Rješenje se izvršava kada postane izvršno.

Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

- istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena;
- dostavljanjem stranci, ako žalba nije dopuštena;

- dostavljanjem stranci, ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja;
- dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.

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

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

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

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

Zaključak se izvršava takođe kada postane izvršan, a to svojstvo stiče uglavnom kao i rješenje. Odredbe zakona o izvršenju rješenja važe i za izvršenje zaključka.

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).

Osnovni vidovi izvršenja su administrativno i sudsko izvršenje.

Izvršenje radi ispunjenja novčanih i ne novčanih obaveza sprovodi se administrativnim putem. Termin “administrativno” nije adekvatan sadašnjoj terminologiji Zakona o opštem upravnom postupku, po kojem bi primjereniji termin bio “upravno izvršenje”, ali se, vjerovatno po inerciji, i dalje zadržava.

Ovim zakonom bliže se reguliše samo administrativno izvršenje u pogledu nenovčanih obaveza. Zakon određuje da rješenja koja glase na novčane obaveze odnosno novčane kazne donesene po ovom zakonu ili po propisima o posebnim upravnim postupcima izvršava organ uprave nadležan za javne prihode. Taj organ inače izvršava i rješenja o poreskim i drugim javnim obavezama, koje sam donosi, u skladu sa Zakonom o poreskoj administraciji, koji predstavlja kodifikaciju ovih propisa.

I Zakonom o inspekcijskoj kontroli, kojim je takođe kodifikovana zakonska materija za postupanje inspekcijских službi, detaljno je regulisano izvršenje rješenja inspektora, koje Zakon o opštem upravnom postupku i ne pominje.

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

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

Izvršenje rješenja na nekretnine i na udjele članova u privrednom društvu i drugom obliku obavljanja privredne djelatnosti sprovodi se sudskim putem po zakonu kojim je uređen izvršni postupak.

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.

Nosioci javnih ovlašćenja mogu sprovoditi izvršenje svojih rješenja, ako dobiju dozvolu od ministra nadležnog za poslove uprave, odnosno predsjednika opštine.

Ako je propisano da administrativno izvršenje ne može sprovesti organ koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepen, 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.

Organ nadležan za unutrašnje poslove dužan je da organu nadležnom za sprovođenje izvršenja, na njegov zahtjev pruži pomoć u sprovođenju izvršenja.

Pokretanje postupka izvršenja - Iako 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 administrativnog izvršenja donosi po službenoj dužnosti ili po predlogu tražioca izvršenja, zaključak o dozvoli izvršenja. Njime se konstatuje da je rješenje koje treba izvršiti postalo izvršno i određuje način i sredstva izvršenja. Protiv njega dopuštena je posebna žalba.

Ako treba izvršiti rješenje kojim su naređene hitne mjere, poseban zaključak o dozvoli izvršenja ne treba donositi jer su u tom rješenju određeni zaključak o dozvoli izvršenja, način, rok i sredstva izvršenja.

Kada treba izvršiti rješenje doneseno po službenoj dužnosti, koje je postalo izvršno, organ nadležan za sprovođenje izvršenja dužan je da donese zaključak o dozvoli izvršenja bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je postalo izvršno.

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, s tim što će istovremeno predložiti i način i sredstva izvršenja. Organ nadležan za izvršenje donosi zaključak o dozvoli izvršenja.

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

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

U postupku administrativnog izvršenja može se izjaviti žalba koja se odnosi na izvršenje ali se njome ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava. Žalba koja ne odlaže izvršenje

rješenja izjavljuje se nadležnom organ saglasno odredbama kojim se regulišu pitanja žalbe na rješenje.

Već započeto izvršenje će se obustaviti po službenoj dužnosti i sprovedene radnje poništiti ako se utvrdi da je obaveza u cjelini izvršena, da izvršenje nije uopšte bilo dopušteno, da je bilo sprovedeno prema licu koje nije bilo u obavezi, ako tražilac izvršenja odustane od svog zahtjeva, odnosno ako je izvršna isprava poništena ili ukinuta. U određenim slučajevima (poček, donošenje rješenja o glavnoj stvari) izvršenje se može i odložiti.

Kada treba sprovesti sudsko izvršenje, na rješenje koje treba izvršiti, organ čije se rješenje treba izvršiti, na to rješenje stavlja potvrdu izvršnosti i dostavlja ga sudu na izvršenje.

Izvršenje nenovčanih obaveza regulisano je Zakonom o opštem upravnom postupku, a i Zakonom o inspekcijskom nadzoru, kada se radi o izvršenju rješenja inspektora. Ovo izvršenje se sprovodi **preko drugih lica**, odnosno prinudom.

Ako se izvršenikova radnja sastoji u izvršenju radnje koju može izvršiti drugo lice (zamjenjiva radnja), a izvršenik je ne izvrši uopšte ili je ne izvrši u cjelini, ta radnja će se izvršiti preko drugog lica, na trošak izvršenika, o čemu izvršenik mora biti prethodno opomenut. U tom slučaju, organ koji sprovodi izvršenje može zaključkom, koji je izvršan, naložiti izvršeniku da unaprijed položi iznos novca koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja, a da se obračun naknadno izvrši.

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 nje-ga izvršiti drugo lice (nezamjenjiva radnja), organ koji sprovodi izvršenje prinudiće izvršenika na ispunjenje obaveze **prinudnom mjerom** odnosno novčanom kaznom (globa). Ovaj organ najprije će zaključkom zaprijetiti izvršeniku primjenom prinudnog sredstva, ako svoju obavezu ne izvrši 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, zapriječeno prinudno sredstvo (novčana kazna) će se odmah izvršiti (dostavljanjem zaključka o tome organu nadležnom za javne prihode sa klauzulom izvršnosti), a ujedno će se odrediti novi rok za izvršenje radnje i zaprijetiti novom, strožijom, prinudnom mjerom (novčanom kaznom u većem iznosu). Tako će se postupati sve dok izvršenik ne izvrši svoju obavezu.

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€ i može se ponovo izricati sve dok se obaveza ne izvrši, ali ne preko maksimuma tih kazni. Novčana kazna se naplaćuje u korist budžeta i ne vraća se.

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. 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 novog rješenja. O tome rješava organ koji je donio zaključak o dozvoli izvršenja.

Zakon o opštem upravnom postupku predviđa mogućnosti **izvršenja radi obezbjeđenja**. U tom cilju može se zaključkom dozvoliti izvršenje rješenja i prije nego što je ono postalo izvršno, ako bi bez toga moglo biti osujećeno ili znatno otežano izvršenje poslije izvršnosti rješenja.

U cilju obazbjeđenja izvršenja obaveze, ako postoji ili je bar učinjena vjerovatnom obaveza stranke, a postoji opasnost da će obavezana stranka na drugi način osujetiti ili znatno otežati izvršenje obaveze, organ nadležan za donošenje rješenja o obavezi stranke, može, prije donošenja rješenja o toj obavezi, donijeti **privremeni zaključak** radi obezbjeđenja.

U oba ova slučaja primjenjuju se posebne odredbe zakona kao i odredbe za sprovođenje izvršenja rješenja.

1.16 ODRŽAVANJE REDA U POSTUPKU

U upravnom postupku, naročito tokom izvršenja rješenja, može u nekim situacijama doći do remećenja reda, za čije je održavanje zaduženo službeno lice. Ono je ovlašćeno da opominje lica koja ometaju rad organa i da preduzima druge mjere za održavanje reda.

Lica koja prisustvuju nekoj radnji u postupku ne smiju nositi oružje ili opasno oruđe i dužna su da ga predaju službenom licu koje vodi postupak koje će im ga po okončanju radnje vratiti. Ako ne predaju ova opasna sredstva, neće im se dozvoliti da prisustvuju radnjama postupka.

Službeno lice može udaljiti lice, koje, i pored opomene, ometa rad ili se nepristojno ponaša prilikom vršenja radnje. Međutim, lice koje učestvuje u radnji postupka može biti udaljeno samo nakon prethodne opomene da će biti udaljeno i pošto su u predočene pravne posljedice takve mjere. Udaljenje izriče službeno lice zaključkom.

U slučaju da bude udaljena stranka koja nema punomoćnika ili bude udaljen punomoćnik stranke koja nije prisutna, lice koje se udaljava će se pozvati da postavi svog punomoćnika. Ukoliko ono to ne učini, radnja se može odložiti na trošak lica koje je odbilo da postavi punomoćnika, a i službeno lice mu može postaviti punomoćnika, ako je to potrebno.

Lice, koje u radnji postupka teže naruši red u radu organa, vrijeđa organ ili službeno lice, ili se nepristojno ponaša, može službeno lice, i pored udaljenja, kazniti novčanom kaznom za povredu procesne discipline u iznosu od 50€. Ta kazna ne isključuje krivičnu, prekršajnu ili disciplinsku odgovornost. Kaznom u prednjem iznosu može biti kažnjeno i lice koje svojim podneskom grubo vrijeđa ugled organa ili službenog lica koje vodi postupak. Tu kaznu izriče organ koji vodi postupak.

Protiv zaključaka o kažnjavanju može se izjaviti žalba, ali žalba protiv zaključka o kažnjavanju zbog narušavanja reda na zadržava izvršenje kazne.

1.17 TROŠKOVI POSTUPKA

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

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

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

Svaka stranka snosi svoje troškove.

Kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je prouzrokovala postupak, a na čiju je štetu postupak okončan dužna je da protivnoj stranci naknadi opravdane troškove nastale u postupku. Stranka koja je obiješću prouzrokovala protivnoj stranci troškove u postupku dužna je da joj te troškove nadoknadi.

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

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

U određenim slučajevima, kada se postupak pokreće po zahtjevu stranke može se od te stranke zahtijevati predujam troškova, a ako stranka to ne učini, može se odustati od izvođenja dokaza koje stranka predlaže ili postupak obustaviti.

O troškovima se odlučuje u rješenju kojim se postupak okončava ili posebnim zaključkom, ako se ne može odlučiti rješenjem.

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

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 zaključak po predlogu stranke, a na osnovu uvjerenja o njenom imovnom stanju. Protiv zaključka o odbijanju zahtjeva može se izjaviti posebna žalba.

UPRAVNI SPOR

2

2 UPRAVNI SPOR

2.1 POJAM I VIDOVI UPRAVNOG SPORA

Prema Zakonu o upravnom sporu, u upravnom sporu se odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta kada je to zakonom određeno.

To je poseban sudski spor koji se vodi radi zaštite subjektivnih prava fizičkih i pravnih lica i radi zaštite zakonitosti. Njegov cilj je sudska kontrola zakonitosti svih 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. Ta kontrola se tiče kako onih akata kojima je povrijeđen zakon u smislu povrede subjektivnog prava i pravnog interesa pojedinca ili pravnog lica tako i onih kojima je povrijeđena objektivna zakonitost u smislu da je upravnim aktom povrijeđen zakon u korist pojedinca i pravnog lica, a na štetu javnog interesa.

Prema tome, upravni spor je spor o zakonitosti upravnog i drugog akta uopšte tj. spor za poništaj akta u slučaju njegove nezakonitosti bilo da je nezakonitim aktom povrijeđeno neko subjektivno pravo ili interes (**subjektivni upravni spor**) bilo da je nezakonitim upravnim aktom povrijeđena opšta zakonitost (**objektivni upravni spor**). Iz činjenice da se jednim nezakonitim aktom nanosi šteta fizičkom ili pravnom licu proizilazi da se tim aktom, s jedne strane vrijeđa objektivni pravni poredak, a s druge strane subjektivna prava građana priznata zakonom. Stoga nastaje potreba da se otkloni povreda zakona izvršena pojedinačnim aktom, što se čini u upravnom sporu.

S obzirom na ovlaštenja koja sud ima pri rješavanju upravnih sporova pravi se razlika između sporova o poništaju (zakonitosti) akata i sporova pune jurisdikcije.

Osnovni vid upravnog spora je **spor o poništenju (zakonitosti)** upravnog akta i drugog akta. On se zasniva protiv već donesenog akta izuzev u slučaju tzv. “ćutanja uprave”. U ovom sporu sud je ovlašten da ispituje samo zakonitost akta kako sa materijalne tako i formal-nopravne strane a ne i njihovu cjelishodnost i, ako utvrdi njegovu nezakonitost, da taj akt poništi. Time nije definitivno riješena upravna stvar pa stranka na osnovu takve odluke suda ne može neposredno da ostvaruje svoja prava, već to čini na osnovu upravnog i drugog akta.

Spor **pune jurisdikcije** (“punog suđenja”) sličan je imovinskopravnim sporovima jer se u njemu rješava i o činjeničnim i o pravnim pitanjima i sud može poništiti osporeni akt i zamijeniti ga svojom odlukom, kojom rješava upravnu stvar. U nekim slučajevima građani i pravna lica mogu ostvarivati neposredno svoja prava i pravne interese na osnovu presude donesene u ovom sporu.

2.2 PREDMET UPRAVNOG SPORA

Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta i drugog akta i u slučaju njihove nezakonitosti uklanjanje ovih akata iz pravnog poretka u cilju zaštite zakonitosti i subjektivnih prava fizičkih i pravnih lica.

Za razliku od ranijeg zakona, po kojem se upravni spor mogao voditi samo protiv upravnog akta, Zakonom o upravnom sporu proširen je krug akata čija je zakonitost predmet ocjene u upravnom sporu i na drugi akt, jer i on uživa sudsku zaštitu. Time je znatno proširena zaštita prava, sloboda i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica.

Zakonom su određeni pojmovi oba ova akta.

Upravni akt je akt kojim državni organ, organ lokalne samouprave, kao i ustanova i drugo pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja odlučuje u upravnim stvarima o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica.

Drugi pojedinačni akt je akt kojim organ, kao i kod upravnog akta, ili ustanova i pravno lice odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica u drugim pravnim stvarima.

Prema prednjem zakonom određenom pojmu upravnog akta, za postojanje toga akta potrebno je:

- da je donosilac akta državni organ, organ lokalne samouprave, ustanova ili drugo pravno lice u vršenju javnih ovlašćenja;
- da je donijet u nekoj upravnoj stvari;
- da se njime rješava o nekom konkretnom pravu, obavezi ili pravnom interesu;
- da se rješavanje odnosi na određeno pravno ili fizičko lice;

Elementi pojma drugog akta su:

- da je donesen od istih donosilaca kao i upravni akt;
- da se tim aktom rješava o nekom konkretnom pravu, obavezi ili pravnom interesu;
- da se rješavanje odnosi na određeno fizičko ili pravno lice;

Prema tome razlika drugog akta od upravnog akta je u tome što:

- drugi akt nije donijet u vršenju javnih ovlašćenja i
- da se drugi akt odnosi na drugu pravnu stvar.

Predmet upravnog spora može biti samo zakonitost upravnog akta i drugog pojedinačnog akta. To istovremeno znači da pitanje cjelishodnosti upravnog akta ne može biti predmet upravnog akta.

Zakonitost odlučivanja sastoji se u tome da se pravilno primijeni materijalno pravo kada se odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkog i pravnog lica u postupku sprovedenom u svemu u skladu sa propisima procesnog prava. To znači da pojedinačni akti kojima se odlučuje o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica

moraju, prema principu hijerarhije pravnih akata, biti saglasni sa opštim propisima na osnovu kojih su doneseni i u skladu sa pravilima postupka.

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

Upravni spor rješavaju Upravni sud Crne Gore, koji je počeo da radi 1. januara 2005. godine i Vrhovni sud Crne Gore.

U upravnom sporu sud odlučuje u vijeću, osim kada se radi o donošenju privremene mjere.

Upravni sud odlučuje u upravnom sporu ne samo o zakonitosti upravnih akata kao i zakonitosti drugih pojedinačnih akata kada je to zakonom određeno već i o vanrednim pravnim ljevovima protiv pravosnažnih rješenje u prekršajnom postupku.

Inače, nadležnost Upravnog suda je veoma široka i vrlo značajna, a određuje se pojedinim zakonima. Upravni sud postepeno dobija i nove nadležnosti.

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

2.3 PRAVO POKRETANJA UPRAVNOG SPORA

Kod pokretanja upravnog spora, zakon usvaja **princip generalne klauzule**. To znači da se upravni spor može pokrenuti protiv svakog upravnog akta i drugog akta, koji imaju formalna obilježja ovih akata. Ovaj princip je korigovan sa sistemom **negativne enumeracije** jer zakon utvrđuje slućajeve u kojima se ne može pokrenuti upravni spor.

Upravni spor može se pokrenuti protiv upravnog ili drugog akta koji je donijet u drugom stepenu. On se takode može pokrenuti i protiv prvostepenog upravnog ili drugog akta protiv koga nije dozvoljena žalba u upravnom ili drugom postupku. Ti akti, da bi se protiv njih mogao pokrenuti upravni spor, moraju imati svojstvo konaćnosti.

Pored toga, upravni spor se može pokrenuti i kada nadležni organ o zahtjevu, odnosno o žalbi stranke nije donio odgovarajući upravni ili drugi akt, pod uslovima određenim zakonom.

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

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

Prvom odredbom isključeno je voćene upravnog spora kada je u nekom drugom

sudskom postupku obezbijedena sudska zaštita da ne bi dolazilo do paralelizma sudskih nadležnosti povodom iste stvari.

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

U nekim posebnim zakonima postoje odredbe prema kojima se protiv akata određenim u tim zakonima ne može voditi upravni spor. Te odredbe svakako nijesu u saglasnosti sa zabranama iz Zakona o upravnom sporu, pa u praksi može doći do dilema u primjeni propisa iz pomenutih zakona.

Ukoliko se dogodi da se upravni spor ipak pokrene protiv akta koji potpada pod ograničenja za vođenje upravnog spora saglasno klauzuli o negativnoj enumeraciji, sud će odbaciti tužbu kao nedopuštenu.

2.4 RAZLOZI ZA VOĐENJE UPRAVNOG SPORA

Prema Zakonu o upravnom sporu, upravni akt može se pobijati:

- zbog povrede pravila postupka;
- pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
- zbog povrede materijalnog propisa;

Razlozi odnosno osnovi za vođenje upravnog spora iz ove odredbe su veoma široki i neodređeni. Povrede pravila postupka mogu biti različite i one nemaju isti značaj i težinu sa aspekta zakonitosti jer neke mogu, a druge ne mogu, uticati na zakonitost, neke od tih povreda su apsolutnog (bitne) značaja i na njih se mora paziti po službenoj dužnosti i dr.

Povrede koje se tiču činjeničnog stanja bliže su određene u nekim drugim postupcima, a i praksi.

Modaliteti povrede materijalnog zakona mogu biti veoma različiti i odnose se na to da li je uopšte primijenjen bilo kakav propis, da li je pravilno primijenjen zakon ili njegova odredba, da li je propis pravilno protumačen.

Zakon određuje da nema nepravilne primjene propisa ako je nadležni organ rješavao po slobodnoj ocjeni, na osnovu i u granicama ovlašćenja koje mu je dato propisima i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato. To znači da sud koji rješava upravne sporove nema ovlašćenje da cijeni cjelishodnost osporenih akata, pa prema tome nije ovlašćen da razmatra slobodnu ocjenu na osnovu koje je akt donijet.

2.5 STRANKE U UPRAVNOM SPORU

Stranke u upravnom sporu su:

- užilac;
- tuženi;
- zainteresovano lice (ako ga ima).

Tužilac jeste fizičko ili pravno lice koje smatra da mu je upravnim ili drugim aktom povrijeđeno neko pravo ili na zakonu zasnovani 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 u upravnom ili drugom postupku.

Ako je upravnim ili drugim aktom povrijeđen zakon u korist fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, upravni spor može pokrenuti državni tužilac ili drugi nadležni organ.

Upravni spor može pokrenuti državni tužilac ili drugi državni organ i kada je upravnim ili drugim aktom povrijeđen zakon na štetu države, jedinice lokalne samouprave, ustanove ili drugog pravnog lica.

Radi zaštite javnog interesa državni tužilac ili drugi nadležni organ može stupiti u upravni spor.

Tuženi u upravnom sporu je državni organ, organ lokalne samouprave, ustanova ili drugo pravno lice koji su donijeli upravni ili drugi akt koji se u upravnom sporu osporava. Od državnih organa najčešće se u ulozi tuženog pojavljuju organi državne uprave koji uglavnom donose upravne i druge akte koji su predmet upravnog spora.

Pored tužioca i tuženog, položaj stranke u upravnom sporu ima i **zainteresovano lice**. To je lice kome bi se poništenjem upravnog akta nanijela neposredna šteta. 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.

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

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

2.6 NAČIN POKRETANJA UPRAVNOG SPORA

Upravni spor se **pokreće tužbom**. Njeno osnovno dejstvo je pokretanje upravnog

spora. Bez tužbe nema upravnog spora jer se upravni spor ne može pokrenuti po službenoj dužnosti.

Sadržina tužbe, u bitnim elementima, određena je zakonom. Da bi sud po njoj mogao da postupi potrebno je da sadrži:

- ime i prezime, zanimanje, mjesto i adresu stanovanja tužioca (ako je tužilac fizičko lice);
- naziv i sjedište tužioca (ako je tužilac pravno lice);
- oznaku akta protiv koga je tužba upravljena;
- zbog čega se tužba podnosi (razlozi);
- u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje akta (tužbeni predlog);
- potpis tužioca, punomoćnika ili zakonskog zastupnika;

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

Uz tužbu se mora podnijeti original ili ovjereni prepis akta protiv koga se tužba podnosi. Takođe, uz tužbu se podnosi i po jedan prepis tužbe i priloga za tuženi organ i za svako zainteresovano lice, ako takvih ima.

Rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dana dostavljanja akta stranci. Taj rok važi i za organ odnosno lice koje je ovlašćeno za podnošenje tužbe, ako mu je akt dostavljen. Ako mu nije dostavljen, tužbu može podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja akta stranci u čiju je korist akt donijet.

Tužba se predaje Upravnom sudu neposredno ili mu se šalje poštom. Dan predaje tužbe pošti preporučeno smatra se kao dan predaje sudu. Ako tužba nije predana Upravnom sudu, a tužba stigne tom sudu preko drugog organa poslije isteka roka za podnošenje tužbe, smatraće se da je na vrijeme podnijeta, ako se takvo podnošenje može pripisati neznanju ili očiglednoj omašci podnosioca.

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

Tužba u upravnom sporu nema odgodno (suspenzivno) dejstvo kao žalba u upravnom postupku. Zbog toga se upravni akt ili drugi akt protiv kojih je tužba podnesena mogu izvršiti. Međutim, po zahtjevu tužioca, organ čiji se akt izvršava, odnosno organ nadležan za izvršenje, ako je u pitanju organizacija koja nije ovlašćena za izvršenje, **odložiće izvršenje** do pravosnažnosti sudske odluke, ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci. Uz zahtjev za odlaganje mora se priložiti dokaz o podnijetoj tužbi. Po zahtjevu se mora donijeti rješenje najkasnije u roku od tri dana od prijema zahtjeva. Odlaganje se može izvršiti i iz drugih važnih razloga, ako to nije u suprotnosti sa javnim interesom.

Pokretanje upravnog spora može doći i u slučaju tzv. **“čutanja uprave”** odnosno u slučaju kada donosilac upravnog ili drugog akta odugovlači njihovo donošenje ili ih uopšte

ne donese. Da se ne bi na taj način osujetila kontrola, predviđena je mogućnost pokretanja upravnog spora u ovim slučajevima, pod određenim zakonskim uslovima.

Ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u zakonom određenom kraćem roku donio rješenje po žalbi protiv prvostepenog rješenja stranke, a ne donese ga ni u roku od sedam dana po ponovljenom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena. Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtjevu nije donio rješenje prvostepeni organ protiv čijeg akta nije dozvoljena žalba.

U slučaju kada prvostepeni organ protiv čijeg akta je dozvoljena žalba nije u istim rokovima donio rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo da podnese zahtjev drugostepenom organu. Protiv rješenja drugostepenog organa stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga pod istim uslovima pokrenuti i ako organ ne donese rješenje.

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

2.7 PRIVREMENA MJERA

Zakon o upravnom sporu predviđa mogućnost izdavanja privremene mjere. To je novi institut u upravnom sporu uveden ovim zakonom.

Tužilac može od suda zahtijevati donošenje privremene mjere za uređenje stanja do donošenja sudske odluke, ako se mjerom odlaganja izvršenja rješenja koje se u upravnom sporu osporava ne mogu spriječiti velike štetne posljedice za tužioca ili bi osporeni akt prčinio nenadoknadivu štetu.

O privremenoj mjeri odlučuje predsjednik vijeća u roku od pet dana od podnošenja zahtjeva. Protiv rješenja kojim je odlučeno o privremenoj mjeri može se izjaviti žalba vijeću Upravnog suda, s tim što žalba ne zadržava izvršenje mjere. Vijeće Upravnog suda odlučuje o žalbi u roku od sedam dana od dana prijema žalbe.

Donošenje privremene mjere treba da uslijedi u početku postupka a svakako nakon podnošenja zahtjeva za odlaganje i negativnog rješenja po tom zahtjevu.

2.8 PRETHODNI POSTUPAK - ISPITIVANJE TUŽBE

Prethodni postupak karakteriše se činjenicom što se u tom postupku ne raspravlja tužbeni zahtjev u meritumu (ne rješava sporno pitanje), već odbacuje tužbu iz formalnih razloga odnosno ništi osporeni akt ako sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta u materijalnom smislu.

Prije svega ispituje se **urednost tužbe** pa ako nađe da je ona nerazumljiva ili nepotpuna, predsjednik vijeća pozvaće tužioca da u ostavljenom roku otkloni nedostatke u tužbi i

ukaže 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 odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporeni **akt ništav**. Ukoliko nađe da je upravni akt ništav isti će oglasiti ništavim kao i onaj dio postupka koji je zahvaćen ništavošću. Razlozi za ništavost dati su u Zakonu o opštem upravnom postupku.

Upravni sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi:

- da je tužba neblagovremena ili da je podnijeta prije vremena;
- da akt koji se tužbom osporava nije upravni ili drugi akt;
- da je očigledno da se upravnim ili drugim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovani interes;
- da se protiv upravnog i drugog akta, koji se tužbom osporava, mogla izjaviti žalba, pa nije uopšte ili nije blagovremeno izjavljena;
- da već postoji pravosnažna sudska odluka donesena u upravnom ili drugom sporu o istoj stvari.

Upravni sud može **odbaciti tužbu** tokom cijelog postupka.

Ako upravni sud ne odbaci tužbu, a nađe da osporeni upravni ili drugi akt sadrži takve nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta, može presudom **poništiti akt** i bez dostavljanja tužbe na odgovor.

2.9 REDOVNI POSTUPAK

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

Ukoliko nije donio neku od odluka o odbacivanju, poništaju ili oglašavanju rješenja ništavim, Upravni sud će po jedan prepis tužbe sa prilogima 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.

U ostavljenom roku tuženi je dužan da sudu dostavi sve spise koji se odnose na predmet. Ako tuženi i poslije drugog traženja ne dostavi sve spise predmeta ili ako izjavi da ih ne može dostaviti, sud može riješiti stvar i bez spisa.

Zakonom o upravnom sporu unijeta je u upravni spor još jedna novina, ali veoma važna za efikasnost u rješavanju, a to je **postupak po uzorku**. 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 zaključka o prekidu postupka, Upravni sud mora omogućiti tužiocu da se u odgovoru na tužbu izjasni i o prekidu postupka. Protiv zaključka 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.

Ako organ za vrijeme sudskog postupka **donese drugi akt** kojim se mijenja ili stavlja van snage akt protiv koga je upravni spor pokrenut, kao i ako u **slučaju tzv. "čutanja uprave" donese akt**, taj će organ, pored tužioca, istovremeno izvijestiti i sud. U tom slučaju sud će pozvati tužioca da u roku od 15 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 zadovoljan ili se ne izjasni u ostavljenom roku, sud će donijeti rješenje o obustavljanju postupka. Ako tužilac izjavi da novim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.

2.10 ODLUČIVANJE UPRAVNOG SUDA U UPRAVNOM SPORU

U upravnim sporovima Upravni sud odlučuje u nejavnoj sjednici i na usmenoj raspravi. Odluke se uvijek donose u vijeću sastavljenom od troje sudija profesionalaca odnosno u sudskom vijeću.

U najvećem broju slučajeva, sud odlučuje u **nejavnoj sjednici**. U toj sjednici sud može odlučivati samo ako u pripremnom postupku utvrdi da je činjenično stanje u upravnom ili drugom postupku pravilno i potpuno utvrđeno, odnosno da isto nije sporno.

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 dan rasprave i na raspravu pozvati stranke i zainteresovana lica, ako ih ima. Rasprava se može odložiti samo iz važnih razloga, o čemu odlučuje vijeće.

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

Izostanak stranke sa usmene rasprave ne zadržava rad Upravnog suda. Zbog toga izostanka ne može se uzeti 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.

Upravni sud odlučuje većinom glasova članova vijeća.

Vijećanje i glasanje vrši se bez prisustva stranaka.

O vijećanju i glasanju vodi se zapisnik, koji potpisuju predsjednik, članovi vijeća i zapisničar.

2.11 RAZLOZI ZA PONIŠTAJ UPRAVNOG AKTA

Razlozi za poništaj upravnog i drugog akta mogu biti formalno pravni: nenadležnost, povreda pravila postupka, greške u činjeničnom stanju i materijalnopravni: povreda pravila postupka i zloupotreba ovlašćenja.

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

Ako Upravni sud na usmenoj raspravi utvrdi da je činjenično stanje drukčije od činjenica u upravnom ili drugom postupku ili ako nađe da su u tom postupku povrijeđena pravila postupka što je bilo od uticaja na rješavanje stvari, osporeni akt će poništiti presudom. U tom slučaju nadležni organ, čiji je akt poništen, dužan je da postupi po presudi Upravnog suda i donese novi akt, osim ako nije sam meritorno odlučio na osnovu prava na takvo odlučivanje.

Ako Upravni sud utvrdi da se radi o bitnim povredama pravila postupka (predviđene su u Zakonu o opštem upravnom postupku), osporeni akt će poništiti i u slučaju da te povrede ne utiču na pravilno rješavanje stvari (apsolutno dejstvo).

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

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

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

Zakonitost osporenog upavnog akta i drugog akta Upravni sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tome nije vezan razlozima tužbe.

Na ništavost upravnog akta Upravni sud pazi po službenoj dužnosti.

2.12 ODLUČIVANJE U SPORU PUNE JURISDIKCIJE

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

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

Kada je tužilac u upravnom sporu postavio zahtjev za **povraćaj stvari** oduzetih izvršenjem akta, protiv koga se vodi upravni spor, odnosno zahtjev za **naknadu štete** prouzročenom izvršenjem osporenog akta, Upravni sud će poništiti osporeni akt i odlučiti o prednjim zahtjevima tužioca, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom, on će uputiti tužioca da svoj zahtjev ostvaruje u parnici.

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

- je sam utvrdio činjenično stanje na usmenoj raspravi;
- bi poništajem osporenog akta i ponovno vođenje postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi;
- je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drukčije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku;
- je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi;
- je u istom sporu već poništen akt, a nadležni organ ne donese novi akt u roku od 30 dana od dana poništenja ili u drugom roku koji odredi sud;
- nadležni drugostepeni organ nije donio akt u roku na osnovu podnesene žalbe, odnosno prvostepeni organ, kad je žalba isključena;

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

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

2.13 PRESUDA I RJEŠENJE UPRAVNOM SPORU

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

Presudom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba usvaja, Upravni sud poništava osporeni akt ili nalaže da nadležni organ donese rješenje u slučaju “ćutanja uprave”, a može se donijeti i akt kojim se zamjenjuje akt nadležnog organa.

Ako je održana usmena rasprava, predsjednik vijeća će, odmah po završenoj raspravi,

usmeno objaviti odluku i saopštiti najvažnije razloge. U složenim stvarima Upravni sud može da odloži donošenje odluke za osam dana od dana zaključenja rasprave. U takvom slučaju odluka se neće objaviti, već će sud prepis presude dostaviti strankama.

Ako po završenoj usmenoj raspravi Upravni sud ne može donijeti odluku zbog toga što prethodno treba da utvrdi neku činjenicu za čije raspravljanje nije potrebna nova usmena rasprava, sud će odluku donijeti bez rasprave, najkasnije u roku od osam dana od dana kada tu činjenicu utvrdi.

Presuda sadrži:

- naznačenje da se izriče u ime naroda;
- ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara;
- ime i prezime, zanimanje i prebivalište odnosno boravište stranaka, njihovih zastupnika i punomoćnika;
- kratko označenje predmeta spora;
- dan kada je odluka objavljena;
- dispozitiv, obrazloženje i pouku o žalbi, ako je žalba dozvoljena;

Dispozitiv mora biti odvojen od obrazloženja.

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

- odbacivanju tužbe;
- obustavljanju postupka;
- privremenoj mjeri;

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

Pisano izrađenu odluku potpisuje predsjednik vijeća i zapisničar.

Odluka se dostavlja strankama u ovjerenom prepisu.

2.14 VANREDNI PRAVNI LJEKOVI

Zakon o upravnom sporu predviđa vanredne pravne lijekove koji se mogu podnijeti protiv pravosnažne odluke Upravnog suda, i to:

- zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke;
- zahtjev za ponavljanje postupka;

Pošto se radi o vanrednim pravnim sredstvima, vanredni pravni lijekovi ne odlažu izvršavanje odluka Upravnog suda.

Zahtjev za vanredno preispitivanje odluke Upravnog suda može podnijeti stranka koja je učestvovala u upravnom sporu i državni tužilac ili drugi nadležni organ. O tom zahtjevu odlučuje Vrhovni sud u vijeću od trojice sudija.

Zahtjev se podnosi Vrhovnom sudu u roku od 30 dana od dana prijema odluke, a može se podnijeti zbog:

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

Zahtjev sadrži označenje sudske odlike 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. Nedozvoljen, neblagovremen ili zahtjev izjavljen od neovlašćenog lica Vrhovni sud će odbaciti.

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

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

O zahtjevu Vrhovni sud, po pravilu, odlučuje u nejavnoj sjednici. Sud zahtjev ispituje samo u granicama zahtjeva, a na bitne povrede pravila postupka pazi po službenoj dužnosti. Vrhovni sud presudom usvaja ili odbija zahtjev. Presudom kojom usvaja zahtjev, on može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnesen zahtjev.

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

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

Zahtjev za ponavljanje postupka je takođe vanredno pravno sredstvo.

Postupak okončan presudom ili rješenjem ponoviće se na zahtjev stranke, 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 ;
- je do odluke suda došlo uslijed 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;
- je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom;
- 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;

- stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju odluku donesenu u istom upravnom sporu;
- zainteresovanom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu.

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

Rok za traženje ponavljanja 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. Po protoku roka od pet godina 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 pet sudija.

Zahtjev za ponavljanje postupka naročito sadrži:

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

Sud će, ispitujući prethodno zahtjev, odbaciti taj zahtjev ako utvrdi da ga je podnijelo neovlašćeno lice, ili da zahtjev nije blagovremen ili da stranka nije učinjela vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka. U slučaju da ga ne odbaci dostaviće ga protivnoj stranci i zainteresovanim licima i iste pozvati da u roku od 15 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 odlikama, ako zakonom nije drukčije određeno.

2.15 OBAVEZNOST PRESUDA

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

Kad sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako, prema prirodi stvari

koja je bila predmet spora, treba, umjesto poništenog akta, donijeti drugi, nadležni organ je dužan da ga donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude. Nadležni organ je pri tom vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primjedbama suda u pogledu postupka navedenim u presudi.

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

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

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

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

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

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

2.16 PRIMJENA DRUGIH ODREDBI I TROŠKOVI POSTUPKA

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

U zakonu je došlo do izražaja načelo da svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje u nejavnoj sjednici. Međutim, ako sud odlučuje na usmenoj raspravi, primijenit će se na to pitanje odgovarajuće odredbe parničnog postupka.

DRŽAVNA UPRAVA

3

3 DRŽAVNA UPRAVA

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

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

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

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

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

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

3.1 POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

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

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

- predlaganje unutrašnje i spoljnje politike;
- vođenje politike razvoja;
- normativna djelatnost;
- izvršavanje zakona i drugih propisa;
- vršenje upravnog nadzora;
- odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama građana i pravnih lica;
- postupanje u prekršajnom postupku;

- odezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa;
- drugi poslovi državne uprave utvrđeni zakonom i drugim propisima;

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

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

Upravni nadzora obuhvata: nadzor nad zakonitošću upravnih akata; nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i organa lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova I inspekcijski nadzor.

Odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku, donošenje rješenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje. Postupanje u prekršajnom postupku obuhvata pokretanje, vođenje, odlučivanje i izvršavanje u prekršajnom postupku. Obezbjedivanje vršenja poslova od javnog interesa obuhvata sprovođenje djelatnosti javnih poslova preko preduzeća i ustanova, preduzetnika, neposrednim izvršavanjem, davanjem koncesija, ulaganjem kapitala i drugim mjerama koje omogućavaju efikasno i racionalno vršenje tih djelatnosti.

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

3.2 ORGANI DRŽAVNE UPRAVE

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

Ustavom su određeni organi državne uprave, na način što je utvrđeno da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave. Ustav ne određuje koji su to drugi organi uprave. Ovo pitanje razrješava Zakon o državnoj upravi, koji definiše vrstu tih organa, u zavisnosti od prirode poslova koje obavljaju. Nadalje, zakon propisuje i kriterijume odnosno principe za osnivanje organa državne uprave, odnosno za osnivanje ministarstava i drugih organa uprave. Ovim kriterijumima se razdvajaju poslovi ministarstava od poslova drugih organa uprave, što omogućava veći stepen specijalizacije poslova i jasniju liniju odgovornosti i kontrole rada organa. Saglasno tim principima, ministarstva se osnivaju za jednu ili više povezanih upravnih oblasti, zavisno od prirode, značaja i obima tih poslova, i to za vršenje poslova

predlaganja unutrašnje i spoljne politike, vođenja razvojnog politike, normativne djelatnosti i vršenja upravnog nadzora. Ministarstva utvrđuju razvojne strategije i podstiču privredni, socijalni, kulturni, ekološki i opšti društveni razvoj.

Drugi organi uprave osnivaju se za vršenje poslova izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima, kada obim i priroda poslova zahtijevaju samostalnost u radu. Drugi organi uprave su:

- uprave, koji vrše pretežno upravne i sa njima povezane stručne poslove;
- sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije, koji vrše pretežno stručne poslove;

Organi uprave mogu, u skladu sa aktom o osnivanju, da imaju svojstvo pravnog lica.

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

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

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

Svaki organ državne uprave ima svoju stvarnu i mjesnu nadležnost. Pod stvarnom nadležnošću podrazumijeva se krug poslova koje vrše državni organi s obzirom na prirodu posla. Stvarna nadležnost organa uprave određuje se propisima organizacije pojedinih organa uprave i materijalno-pravnim propisima kojima se regulišu pojedine pravne oblasti. Mjesna nadležnost označava područje državne teritorije na kome pojedini državni organ može vršiti poslove iz svoje stvarne nadležnosti. Mjesna nadležnost organa uprave utvrđuje se propisima o političko-teritorijalnoj podjeli i propisima o organizaciji pojedinih organa uprave.

Zakonom o državnoj upravi utvrđeni su i principi rada organa državne uprave u skladu sa standardima, konvencijama i dokumentima Savjeta Evrope. Ti principi su u funkciji državne uprave koji u suštini treba da predstavlja servis građana i pravnih lica, odnosno servis koji treba da omogući razvoj privrede i da građanina shvata kao naručioca i korisnika svojih usluga. Zakon afirmiše principe: profesionalne, nezavisne, samostalne i nepristrasne državne uprave; javnosti rada uprave, dostupnost podataka građanima, dokumenata i izvještaja; zakonito i blagovremeno odlučivanje; kontrole državne uprave; odgovornosti države za štetu učinjenu nezakonitim radom; upotrebe jezika i pisma pripadnika nacionalnih i etičkih grupa; zabrane političkog organizovanja i djelovanja političkih partija u organima državne uprave, kao i izražavanje i zastupanje političkih uvjerenja.

3.3 UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

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

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

Unutrašnja organizacija organa državne uprave, zasniva se na načelima: zakonitog, uspješnog i efikasnog vršenja poslova; grupisanja istih, sličnih i međusobno povezanih poslova; primjene savremenih metoda i tehničkih sredstava i obezbjeđenja stalne kontrole i odgovornosti u vršenju službe. Poslovi iz nadležnosti organa vrše se unutar organizacionih jedinica. Vršenje pojedinih poslova može se organizovati i izvan unutrašnjih organizacionih jedinica, preko samostalnih izvršilaca, kada to nalaže priroda i obim poslova ili to proizilazi iz potrebe saradnje sa drugim državnim organima i službama, organima lokalne samouprave, nevladinim sektorom i drugim odgovarajućim subjektima.

Unutrašnje organizacione jedinice se osnivaju, zavisno od prirode i karaktera poslova državne uprave, kao sektori, odjeljenja, referati, kabineti, službe i područne jedinice.

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

Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave utvrđuju se pitanja, koja se odnose na: unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova i zadataka. Unutrašnja organizacija odnosi se, naročito, na: broj i vrstu organizacionih jedinica i sadržaj grupa poslova koji se vrše u unutrašnjim organizacionim jedinicama ili izvan unutrašnjih organizacionih jedinica. Sistematizacija poslova i zadataka odnosi se, naročito, na: ukupan broj službeničkih i namješteničkih mjesta, broj i sistematizaciju službenika i namještenika u okviru, odnosno izvan unutrašnjih organizacionih jedinica, uslove za obavljanje utvrđenih poslova i zadataka, probni rad i njegovo trajanje i opis utvrđenih službeničkih i namješteničkih mjesta. Akt o unutrašnjoj organizaciji ministarstava i organa uprave donosi Vlada na predlog ministra odnosno starješine organa. U postupku utvrđivanja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa uprave, Vlada obavezno pribavlja mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa uprave.

3.4 PROPISI MINISTARSTAVA I DRUGI PRAVNI AKTI ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

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

Propisi koje donose ministarstva su: pravilnici, naredbe i uputstva. Propisima ministarstva ne mogu se ustanovljavati prava i obaveze za fizička i pravna lica. Pravilnik je najvažniji opšti pravni akt ministarstva. Njime se razrađuju pojedine odredbe zakona, kao i odredbe drugih propisa radi njihovog izvršavanja. Naredba, takođe, predstavlja pravni akt koji se donosi radi izvršavanja zakona i drugih propisa. Ovom vrstom akta se razrađuje neko postupanje u određenom slučaju, koji slučaj ima karakter opštijeg značaja. U poređenju sa pravilnikom, naredba kao opšti pravni akt ima uži domet jer naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u određenom slučaju, pri čemu određeni slučaj ima opštiji značaj (npr. naredbe u slučaju pojave širenja neke zaraze). Uputstvo je pravni akt koji se takođe donosi radi izvršavanja pojedinih odredaba zakona i drugih propisa, a sadrži pravila o postupanju organa državne uprave u vršenju poslova iz njihovog djelokruga.

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

3.5 UPRAVLJANJE I ODGOVORNOST U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

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

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

Starješinu organa uprave imenuje i razrješava Vlada, na predlog resornog ministra. Starješini organa uprave prestaje dužnost ostavkom, razrješanjem i prestankom mandata Vlade. Starješina organa uprave za svoj rad, rad organa uprave kojim rukovodi, kao i za stanje u oblasti odgovara resornom ministru i Vladi.

U ministarstvima i drugim organima uprave mogu se postaviti rukovodeća lica. U ministarstvima rukovodeća lica su: sekretar i pomoćnik ministra, a u drugim organima uprave, pomoćnici starješine. Sekretar ministarstva koordinira rad organizacionih jedinica u ministarstvu, obezbjeđuje ostvarivanje odnosa i saradnje sa organima uprave u upravnim oblastima za koje je ministarstvo osnovano i drugim organima i za svoj rad odgovara ministru i Vladi. Pomoćnik ministra rukovodi i organizuje rad u jednom ili više sektora rada i za svoj rad odgovara ministru i Vladi. Pomoćnik starješine organa uprave rukovodi i organizuje rad u jednom ili više sektora, odnosno oblasti rada, vrši najsloženije poslove organa uprave i za svoj rad odgovara starješini organa uprave i Vladi.

Pitanja imenovanja, razrješnja i prestanka mandata, odnosno dužnosti sekretara ministarstva, pomoćnika ministra i pomoćnika starješine organa uprave (rukovodeća lica) uređena su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Saglasno ovom zakonu, rukovodeća lica imenuje Vlada, na pet godina, na osnovu javnog konkursa i istekom tog roka mogu biti ponovo imenovani. Rukovodeća lica se razrješavaju: ako sami to zahtijevaju, ako dva puta u toku mandata dobiju ocjenu “ nezadovoljava”, istekom mandata i prestankom radnog odnosa.

3.6 DRŽAVNA UPRAVA I GRAĐANI

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

- građani imaju slobodan pristup podacima, dokumentima, izvještajima i informacijama organa državne uprave, a uskraćivanje, odnosno odbijanje tog pristupa, mora se obrazložiti u pisanoj formi,
- organi državne uprave dužni su da na zakonit i blagovremen način postupaju po zahtjevima građana, radi ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza.
- organi državne uprave građanima daju potrebne podatke, obavještenja i objašnjenja i pružaju odgovarajuću stručnu pomoć,
- organi državne uprave su obavezni da za ostvarivanje prava i obaveza građana, kada je to moguće, pripreme potrebne obrasce i obavezni su da javno istaknu standarde postupanja,
- organi državne uprave u postupku ostvarivanja prava i obaveza stranaka, po službenoj

dužnosti, pribavljaju podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vode drugi organi državne uprave,

- organi državne uprave dužni su da obavještenja o svom radu pružaju putem tehničkih sredstava, brošura i putem sredstava javnog informisanja.

U cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih upravnih poslova, odnosno u cilju približavanje državne uprave građanima, organi uprave mogu organizovati rad u mjestima van svog sjedišta (upravni dani). O poslovima koji će se obavljati u upravnim danima, mjestu i vremenu njihovog vršenja, građani se moraju, na odgovarajući način, javno obavijestiti. Takođe, organi državne uprave dužni su da obezbijede knjigu ili sanduče za pritužbe, odnosno na drugi način obezbijede strankama da saopšte prigovore i pritužbe na rad organa državne uprave ili nepravilan odnos službenika. Kad su u pitanju pritužbe građana na rad organa državne uprave, zakon nalaže obavezu da se podnosiocu prestavke pisano odgovori, ako se to zahtijeva. Postoji i obaveza da se odredi vrijeme prijema stranaka a da se na zgradama u kojima su smješteni organi državne uprave istakne: naziv organa, raspored prostorija organa i istaknuto lično ime državnog službenika, sa naznakom poslova koje obavlja.

3.7 ODNOS ORGANA DRŽAVNE UPRAVE I VLADE

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

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

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

Iz odgovornosti ministarstva za stanje u oblasti, za koje je osnovano, proizilazi pravo

po kome ministarstvo može Vladi dati predlog za uređivanje pitanja u toj upravnoj oblasti, a može da zahtijeva da Vlada zauzme stav ili da dâ instrukcije za rješavanje pojedinih pitanja u upravnoj oblasti.

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

3.8 ODNOSI IZMEĐU MINISTARSTAVA, MINISTARSTAVA I ORGANA UPRAVE, MINISTARSTAVA I SKUPŠTINE I ORGANA UPRAVE PREMA SUDOVIMA

Međusobni odnosi između ministarstava, shodno Zakonu o državnoj upravi, se ostvaruju na način što su ministarstva obavezna da sarađuju i da se međusobno obavještavaju o svom radu, naročito o pitanjima koja su od značaja za njihov rad. Ministarstva su obavezna da zajednički obavljaju poslove, ako tako odluči Vlada ili ako to proizilazi iz njihove propisane obaveze. Ministarstvo može zahtijevati da ga drugo ministarstvo uključi u vršenje određenih poslova koji su od interesa za to ministarstvo. Takođe, u pripremi i donošenju propisa ministarstva su obavezna da međusobno sarađuju, odnosno da pribavljaju mišljenja od drugih zainteresovanih ministarstava.

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

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

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

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

U odnosu prema Skupštini ministarstvo je obavezno da prilikom razmatranja interpelacije dostavi Skupštini izvještaje o pojedinim pitanjima i druge tražene podatke iz upravne

oblasti. Takođe, ministarstvo je obavezno da dostavi Skupštini spise, odnosno dokumenta samo u okviru parlamentarne istrage, ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti ne predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu shodno posebnom zakonu. Ukoliko ti spisi, odnosno dokumenti predstavljaju državnu, vojnu ili službenu tajnu, ministarstvo će omogućiti uvid i prepis istih. Ministarstvo je obavezno i da daje odgovore na pitanja poslanika postavljena u Skupštini.

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

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

Određenje Zakona o državnoj upravi da se na odnose i saradnju ministarstava i organa lokalne samouprave u vršenju poslova iz izvorne nadležnosti lokalne samouprave, primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, opredijelila su to da ćemo taj odnos dati u dijelu gradiva o lokalnoj samoupravi.

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

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

Takođe, organ uprave odlučuje i po žalbi na pojedinačna upravna akta koja u prvom stepenu donose ove ustanove, preduzeća i pravna lica i vrši druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku. Organ uprave vrši kontrolu nad obavljanjem poslova javnih ustanova i javnih preduzeća i drugih pravnih lica čiji je osnivač država.

3.10 ODNOS ORGANA DRŽAVNE UPRAVE PREMA NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA

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

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

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

3.11 PRENOŠENJE I POVJERAVANJE POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE

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

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

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

Nadzor nad vršenjem prenijetih odnosno povjerenih poslova vrši resorni organ uprave. U tom smislu organ uprave: kontroliše da li organi, u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih

poslova, postupaju u skladu sa zakonom, upozorava organ kada nađe da isti ne postupa u skladu sa zakonom i predlaže mjere koje organ treba da preduzme; odlučuje po žalbi na pojedinačne akte koje u prvom stepenu donose organi u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i vrši druga prava koja po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku. Iz nadzora nad vršenjem prenijetih odnosno povjerenih poslova, proizilazi i pravo organa uprave da može neposredno da obavi pojedini zadatak iz prenijetih, odnosno povjerenih poslova, kada se, u skladu sa propisima, ti poslovi ne obavljaju. U slučaju kada propuštanjem obavljanja posla mogu nastati štetne posljedice za život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu, organ uprave je obavezan da neposredno obavi te poslove. I u jednom i u drugom slučaju ti poslovi se izvršavaju na teret organa kome su poslovi prenijeti odnosno povjereni. Pored navedenog, organ uprave može pokrenuti postupak za oduzimanje prenijetih, odnosno povjerenih poslova kada organ te poslove, i pored upozorenja, ne obavlja ili ih ne obavlja pravilno i ažurno

3.12 INSPEKCIJSKI NADZOR

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

Inspeksijski nadzor, saglasno Zakonu o inspeksijskoj kontroli, vrše ministarstva i organi uprave u: ustanovama, pravnim licima, državnim organima i organima opštine, glavnog grada, prijestonice, organima lokalne uprave, drugog organa i organizacije, privrednog društva i drugog oblika vršenja privredne djelatnosti, fizičkog lica i drugog subjekta, u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanju upravnih i drugih mjera da se utvrđene nepravilnosti usklade sa propisima.

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

Budući da predstavlja poseban oblik upravnog nadzora, inspeksijski nadzor je u tijesnoj vezi sa načelima opšteg upravnog postupka. No i pored toga inspeksijski nadzor ima neka specifična načela u odnosu na načela opšteg upravnog postupka. To su prije svega načela: preventivnosti, zaštite javnog interesa i supsidijarnosti. Načelo preventivnosti znači da djelovanje inspekcije treba da bude preventivno (da upozorava), a da se represivno djeluje (preduzimanje

upravnih mjera i radnji) samo kada se na prethodni način ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora. Načelo srazmjernosti podrazumijeva da inspektor u vršenju nadzora preduzima one mjere i radnje koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način za subjekat nadzora postiže cilj i svrha inspekcijskog nadzora. Načelo zaštite javnog interesa znači da inspektor vrši nadzor u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, kao i u interesu pravnih i fizičkih lica u skladu sa javnim interesom.

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

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

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

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

O svakom izvršenom inspekcijskom pregledu inspektor sastavlja zapisnik

Glavnog inspektora, na vrijeme od četiri godine, na osnovu javnog oglašavanja, postavlja starješina organa uz saglasnost Vlade. Glavni inspektor organizuje vršenje poslova inspekcijske kontrole i vrši inspekcijsku kontrolu. Inspektora postavlja starješina organa uprave, na vrijeme od četiri godine, na osnovu javnog konkursa. Za inspektora, shodno propisima o državnim službenicima, može se postaviti lice koje ima visoku stručnu spremu, položen stručni ispit i odgovarajuće radno iskustvo (od četiri do osam godina), a za glavnog inspektora lice koje ima radno iskustvo 10 godina.

3.13 UPRAVNA INSPEKCIJA

Upravna kontrola uprave (upravna inspekcija) predstavlja specifičan vid inspekcijske kontrole koja se od drugih inspekcijskih kontrola razlikuje, prvenstveno, po formalnom momentu, tj. po tome ko i nad kim vrši kontrolu. Kod inspekcijske kontrole uprave, državni organi uprave kontrolišu druge organe državne uprave, odnosno državne organe, pravosudne

organe, organe lokalne samouprave, službe organa države i opštine, preduzeća, ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja. Predmet takve kontrole je primjena zakona i drugih propisa o državnoj upravi, u odnosu na organizaciju uprave, službeničke odnose, javnost rada, ravnopravnost jezika i pisma, kao i propise o upravnom postupku koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari, postupanje u skladu sa pravilima postupka, stručnu spremu zaposlenih koji vrše poslove državne uprave, pružanje pravne pomoći i troškove upravnog postupka, primjena propisa o kancelarijskom poslovanju i vođenju evidencija.

Poslove upravne inspekcije vrši ministarstvo nadležno za poslove javne uprave, preko upravnih inspektora.

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

- novčanu kaznu;
- zabranu vršenja poslova službeniku na upravnim poslovima, poslovima vođenja evidencije ili kancelarijskog poslovanja. U slučaju kada upravni inspektor, u postupku kontrole, utvrdi da na upravnim poslovima, evidencijama ili kancelarijskom poslovanju radi službenik koji ne ispunjava propisane uslove, zabraniće mu vršenje poslova.

3.14 SREDSTVA ZA RAD ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

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

Budžetom se mogu organima državne uprave, radi podmirivanja određenih društvenih potreba ili izvršavanja određenih zadataka, obezbijediti sredstva za posebne namjene, u skladu sa njihovom djelatnošću. Sredstva za posebne namjene koriste se i sa njima se raspolaze na način utvrđen propisima i aktom kojim se sredstva obezbjeđuju.

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

Organi državne uprave samostalno raspolazu sredstvima za vršenje djelatnosti. Za zakonito korišćenje sredstava organa državne uprave odgovorni su starješina organa, odnosno drugo ovlašćeno lice. Kontrolu zakonitosti korišćenja sredstava za rad organa državne uprave vrši ministarstvo nadležno za poslove budžeta, u skladu sa zakonom.

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



LOKALNA SAMOUPRAVA

4

4 LOKALNA SAMOUPRAVA

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

Zakonom o lokalnoj samoupravi, propisano je da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, glavnom gradu i prijestonici. Prema tome, opština, glavni grad i prijestonica su teritorijalne jedinice i tipovi lokalnih zajednica u kojima lokalno stanovništvo ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu. Lokalna samouprava u Glavnom gradu i Prijestonici, ostvaruje se shodno ovom zakonu, ukoliko posebnim zakonom nije drukčije određeno. Zakonom o Glavnom gradu utvrđene su određene specifičnosti, što znači da se lokalna samouprava u Glavnom gradu ostvaruje prema odredbama ovog zakona, a na pitanja koja nijesu uređena ovim posebnim zakonom, primjenjuje se Zakon o lokalnoj samoupravi (supsidijarna primjena). Lokalna samouprava u Prijestonici, ostvaruje se u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, obzirom Zakon o Prijestonici (iz 1993.g), ne predviđa specifičnosti u ostvarivanju lokalne samouprave u Prijestonici.

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

4.1 PRAVNI STATUS OPŠTINE

U opštini, kao lokalnoj zajednici, ostvaruje se zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo. Radi stvaranja uslova za što neposrednije i efikasnije vršenje poslova i zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva lokalna samouprava ostvaruje se i u mjesnoj samoupravi. Opštine se mogu osnivati, ukidati ili spajati sa drugim opštinama samo zakonom. Opština se osniva za područje na kojem postoje uslovi za ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva i njihovih neposrednih i zajedničkih interesa i njen materijalni i društveni razvoj. Pri osnivanju opština polazi se od istorijskog razvoja i tradicije da opština predstavlja geografski i ekonomski povezanu cjelinu za stanovništvo tog područja, koje se ogleda u povezanosti naseljenih mjesta, broju stanovnika, organizaciji službi od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo, gravitaciji prema centru, razvojnim i ekološkim uslovima područja i drugim pitanjima od značaja za stanovništvo određenog područja i ostvarivanja njihovih potreba i interesa. Osnivanje novih opština, ukidanje ili spajanje postojećih ili dijeljenje jedne opštine u dvije ili više novih opština i promjena sjedišta

opština vrši se po prethodnom izjašnjavanju lokalnog stanovništva sa odnosnog područja. Pojedino naselje opštine se zakonom može izdvojiti i pripojiti drugoj opštini, uz prethodnu inicijativu i izjašnjavanje lokalnog stanovništva na referendumu i uz pribavljeno mišljenje skupštine jedne i druge opštine.

Opština ima naziv i teritoriju, statut i druge opšte akte. Osim toga, opština može imati simbole. Simboli opštine su: grb, zastava i praznik. Oblik i sadržina simbola i praznik opštine uređuju se statutom opštine. Simbolima opštine izražavaju se istorijska, kulturna, prirodna i druga obilježja opštine. Simboli opštine ne mogu biti u istovjetnom ili modifikovanom obliku sa državnim, odnosno nacionalnim simbolima, niti sa simbolima drugih država ili sa znakom političke partije, privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica.

4.2 POSLOVI LOKALNE SAMOUPRAVE

Opština vrši poslove lokalne samouprave koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (sopstveni poslovi). Opština vrši i poslove državne uprave, kada joj se ti poslovi prenesu ili povjere. Sopstveni poslovi opštine određuju se zakonom i statutom opštine. U obavljanju sopstvenih poslova lokalna uprava je samostalna i u vršenju tih poslova prava opštine ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima države, izuzev u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom. Opština obezbjeđuje sredstva za obavljanje sopstvenih poslova.

Svaka opština u skladu sa zakonom donosi: planove i programe razvoja; program uređenja građevinskog zemljišta; prostorne i urbanističke planove; budžet i završni račun budžeta; plan kapitalnog poboljšanja i investicionu politiku; planove i programe u pojedinim upravnim oblastima i programe razvoja i zaštite životne sredine.

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

Vlada može zahtijevati od opština, kad ocijeni da je obavljanje sopstvenih poslova od

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

Vršenje pojedinih poslova iz nadležnosti organa državne uprave može se prenijeti odnosno povjeriti opštini kada se na taj način obezbjeđuje njihovo efikasnije i ekonomičnije vršenje. Uslovi pod kojima se prenose, odnosno povjeravaju poslovi opštini uređuju se zakonom, odnosno propisom Vlade. Organi državne uprave kontrolišu da li opština u vršenju povjerenih, odnosno prenesenih poslova postupa u skladu sa zakonom, odnosno propisom. Detaljnija razrada pitanja prenošenja i povjeravanja poslova organa državne uprave lokalnoj samoupravi i vršenje nadzora nad obavljanjem tih poslova, data je u poglavlju - DRŽAVNA UPRAVA.

4.3 ORGANI OPŠTINE

Saglasno zakonu, organi opštine su: skupština opštine i predsjednik opštine. Skupština opštine je predstavnički organ lokalnog stanovništva, koja vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom, zakonom i statutom. Skupština opštine se obrazuje kao jednodomna, a čine je odbornici, koje biraju građani, neposredno i tajnim glasanjem. Skupština se bira na period od četiri godine. Izbore za skupštinu raspisuje predsjednik opštine. Broj odbornika u skupštini opštine utvrđuje se statutom opštine.

Skupština opštine: donosi statut opštine, odluke i druge akte; donosi razvojne programe djelatnosti za koje je nadležna; donosi urbanistički plan; donosi budžet i završni račun budžeta; utvrđuje opštinske takse, tarife i naknade; raspisuje opštinski referendum i odlučuje o zaduživanju opštine i vrši druge poslove utvrđene statutom i zakonom. Ovi poslovi spadaju u sopstvene poslove, izvornu nadležnost opštine i od neposrednog su i zajedničkog za lokalno stanovništvo a istovremeno su i od opšteg interesa za razvoj države u cjelini.

Skupština opštine odlučuje većinom glasova na sjednici kojoj prisustvuje većina ukupnog broja odbornika. Statut opštine, odluka o zaduženju opštine i davanje garancija opštine donose se dvotrećinskom većinom ukupnog broja odbornika skupštine opštine.

U vršenju poslova iz svog djelokruga skupština opštine donosi odluke, preporuke i zaključke i druge opšte akte. Odlukom se propisuju prava i obaveze građana, preduzeća, ustanova i drugih pravnih lica, u okviru prava i dužnosti lokalne samouprave. Skupština donosi preporuke u kojima iznosi svoj stav za poslove iz izvorne nadležnosti koji se odnose na druge organe i organizacije, preduzeća, ustanove i druga pravna lica. Skupština donosi zaključke o pitanjima o kojima raspravlja na sjednici. Skupština opštine može donositi propise i druge akte za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, ako je za to zakonom ovlašćena u vršenju svojih prava i dužnosti. Skupština opštine može donositi i pojedinačne

akte, u skladu sa zakonom i statutom opštine.

Skupština opštine ima predsjednika skupštine, kojeg biraju odbornici iz reda odbornika, a mandat mu traje koliko i mandat odbornika. Predsjednik skupštine, saziva skupštinu, predsjedava skupštinom i rukovodi njenim radom i stara se o realizaciji njenih odluka i drugih akata. Funkcija predsjednika skupštine je po pravilu volonterska

Skupština može imati sekretara koga imenuje skupština, na period od četiri godine, na predlog predsjednika skupštine. Sekretar skupštine za svoj rad odgovara skupštini i predsjedniku opštine, na način utvrđen statutom. Sekretar skupštine priprema sjednice skupštine, njenih radnih tijela, koordinira aktivnosti opštinskih organa, organizacija i službi na pripremi sjednica skupštine i vrši druge poslove utvrđene statutom.

Predsjednik opštine je izvršni organ opštine. Predsjednik opštine predstavlja i zastupa opštinu. Predsjednika opštine biraju građani na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava. Predsjednik opštine se bira na period od pet godina. Izbore za predsjednika opštine raspisuje skupština opštine. Funkcija predsjednika je profesionalna. Saglasno zakonu, predsjedniku opštine prestaje mandat, prije vremena na koje je izabran: opozivom, izglasavanjem nepovjerenja, podnošenjem ostavke i po sili zakona.

U vršenju izvršne funkcije, predsjednik opštine: predlaže propise i druge akte koje donosi skupština, stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, stara se i odgovoran je za izvršavanje prenesenih i povjerenih poslova, utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave, usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, vrši nadzor nad radom lokalne uprave, odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština i donosi akta za njihovo izvršavanje, donosi akta kojima se obezbjeđuje izvršavanje budžeta i vrši druge poslove u skladu sa zakonom.

Predsjednik opštine donosi akta iz nadležnosti skupštine ako skupština iz opravdanih razloga nije u mogućnosti da se sastane i ta akta podnosi skupštini na potvrdu na prvoj narednoj sjednici, a ako ih skupština ne potvrdi, ta akta prestaju da važe. Opština može imati jednog ili više potpredsjednika. Potpredsjednika imenuje i razrješava predsjednik opštine. Mandat potpredsjednika traje koliko i mandat predsjednika opštine. Potpredsjednik zamjenjuje predsjednika opštine u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti i vrši druge poslove koje mu predsjednik povjeri. U slučaju da potpredsjednik nije imenovan, predsjednika opštine zamjenjuje glavni administrator.

4.4 LOKALNA UPRAVA, ORGANI LOKALNE UPRAVE I JAVNE SLUŽBE

Poslovi lokalne uprave utvrđeni su Zakonom o lokalnoj samoupravi. Poslovi lokalne uprave su: izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata; pripremanje nacрта odluka i drugih akata koje donose organi lokalne samouprave; vršenje upravnog nadzora; vršenje

stručnih i drugih poslova koje joj povjere organi lokalne samouprave; rješavanje o pravima i obavezama građana, pravnih i drugih lica; vođenje evidencija u skladu sa zakonom i opštim aktima organa lokalne samouprave; rješavanje u prekršajnom postupku; vršenje i drugih poslova utvrđenih statutom i drugim aktima.

Lokalnom upravom rukovodi i koordinira glavni administrator. Glavni administrator organizuje rad lokalne uprave i odgovoran je za zakonitost, efikasnost i ekonomičnost njenog rada i vrši nadzor nad radom organa lokalne uprave. Glavni administrator ima ovlašćenja drugostepenog organa u upravnim stvarima. Poslovi glavnog administratora obavljaju se profesionalno. Glavnog administratora imenuje i razrješava predsjednik opštine. Glavni administrator za svoj rad i rad organa lokalne uprave odgovara predsjedniku opštine i skupštini.

Saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi, za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi lokalne uprave (sekretarijati, uprave, direkcije, biro i sl.). Specifične poslove lokalne uprave vrše: komunalna policija, posebne službe i centri. Poslovi koji zahtijevaju posebna stručna znanja i samostalnost u radu, vrše agencije. Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, donosi glavni administrator, a agencije direktor, uz saglasnost predsjednika opštine. Radom organa lokalne uprave rukovodi starješina organa. Starješinu organa postavlja i razrješava glavni administrator, uz saglasnost predsjednika opštine. Starješina organa za svoj rad odgovara glavnom administratoru i predsjedniku opštine. Starješina organa odlučuje o izboru i raspoređivanju službenika i namještenika i vrši druge poslove u skladu sa zakonom i statutom opštine. Opština može imati menadžera. Menadžer učestvuje u izradi razvojnih programa, predlaže projekte u skladu sa utvrđenim razvojnim programom i stara se o njihovoj realizaciji. Menadžera postavlja i razrješava predsjednik opštine. Menadžer za svoj rad odgovara predsjedniku opštine.

Opština ima službu za vršenje komunalnog nadzora - komunalnu policiju. Komunalna policija vrši poslove koji se odnose na: komunalni red u oblasti parkiranja, deponovanje otpada, snabdijevanje vodom, odvođenje otpadnih i atmosferskih voda, javnu čistoću, javnu rasvjetu, održavanje pijaca, parkova, zelenih površina, saobraćajnih oznaka i signalizacije, lokalne puteve, buku, radno vrijeme, prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju, auto-taksi prevoz, pruža informativne usluge građanima i vrši druge poslove iz nadležnosti opštine propisane zakonom i odlukom skupštine. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada komunalne policije vrši glavni administrator. Opština ima i službu zaštite i Informacioni centar. Služba zaštite obezbjeđuje spašavanje i zaštitu imovine i lica od požara, eksplozija, havarija i drugih akcidentnih i vanrednih situacija. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada službe zaštite vrši predsjednik opštine. Informacioni centar, putem sredstava savremene informacione i komunikacione tehnologije, pruža podatke i obavještenja građanima o organima opštine i javnim službama koje pružaju javne usluge građanima.

4.5 MJESNA SAMOUPRAVA

Radi odlučivanja o ostvarivanju lokalnih potreba i interesa u oblastima uređivanja naselja, stanovanja, zaštite potrošača, kulture, fizičke kulture, zaštite i unapređenja životne sredine, kao i u drugim oblastima života i rada, građani osnivaju mjesnu zajednicu. Uslovi za osnivanje mjesne zajednice, poslovi mjesne zajednice, organizacija, način rada i način odlučivanja organa mjesne zajednice, kao i pitanja finansiranja mjesnih zajednica, uređuje se odlukom skupštine opštine. Skupština opštine može, kada je to neophodno radi ostvarivanja prava i dužnosti građana, privremeno do samoorganizovanja, osnovati mjesnu zajednicu. Sredstva za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva u mjesnoj zajednici obezbjeđuju se iz prihoda opštine, sopstvenih prihoda mjesne zajednice, naknade za usluge koje svojim aktivnostima ostvari mjesna zajednica, poklona, donacija i sl. Mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica.

Više teritorijalno povezanih i razvojno i ekonomski upućenih mjesnih zajednica mogu, u cilju ostvarivanja zajedničkih potreba i interesa, sporazumno osnovati mjesni koordinacioni centar. Mjesni koordinacioni centar obavlja poslove koje mjesne zajednice povjere centru. Mjesni koordinacioni centar obavlja i poslove koje centru povjeri opština. Mjesni centar ima svojstvo pravnog lica.

4.6 UČEŠĆE GRAĐANA U OSTVARIVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

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

Ti oblici odlučivanja su:

Inicijativa - koju građani mogu da pokrenu pred nadležnim organima radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo; o inicijativi nadležni organ je dužan da zauzme stav u roku od 30 dana, i da o tome obavijesti podnosioca inicijative;

Građanska inicijativa - kojom se predlaže donošenje ili promjena akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave; statutom opštine utvrđuju se pitanja o kojima se može pokrenuti inicijativa, potreban broj potpisa građana i postupak po inicijativi i sl.; ukoliko nadležni organ ne prihvati inicijativu, o pitanjima pokrenutim može se raspisati referendum;

Zbor građana - se saziva radi usvajanja zahtjeva i predloga od interesa za lokalno stanovništvo i ti zahtjevi se upućuju nadležnom organu;

Mjesni referendum - se organizuje radi izjašnjenja građana sa dijela teritorije opštine

o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave; statutom opštine utvrđuju se pitanja o kojima se građani izjašnjavaju mjesnim referendumom;

Opštinski referendum - se može raspisati radi prethodnog izjašnjenja građana na teritoriji opštine o pojedinim pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave, na način uređen zakonom, odnosno statutom.

Građanska žalba ili peticija i sl. - kojima se od organa traže objašnjenja u vezi sa poslovima iz njihovog djelokruga rada; način podnošenja građanske žalbe, peticije i sl. i postupanja po njima bliže se uređuje statutom opštine.

Pored navedenog, Zakon o lokalnoj samoupravi obezbjeđuje i učešće lokalnog stanovništva u donošenju odluka od njihovog neposrednog i zajedničkog interesa, odnosno obezbjeđuje učešće građana u vršenju javnih poslova. Zakonom se određuju odluke odnosno poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, a skupština opštine posebnom odlukom uređuje način učešća stanovništva u njihovo donošenje odnosno vršenje. Odluke od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo, saglasno zakonu, su odluke koje se odnose na: donošenje programa razvoja opštine, donošenje prostornih i urbanističkih planova, donošenje budžeta i donošenje opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana. Učešće lokalnog stanovništva u odlučivanju u navedenim poslovima obezbjeđuje se, naročito: javnim objavljivanjem nacrtu tih dokumenata; obavještanjem o načinu, rokovima, mjestu i vremenu održavanja javnih rasprava, sa potrebnim informacijama o predmetu javne rasprave; obavezivanjem organa lokalne samouprave da razmotre sve prispjele komentare, predloge ili sugestije učesnika javne rasprave i sačine rezime komentara i stavova o prihvatanju, odnosno razlozima njihovog neprihvatanja; sačinjavanjem izvještaja o rezultatima javne rasprave i njihovim dostavljanjem predlagачu, i obavezivanjem organa lokalne uprave da usvojeni dokumenti budu dostupni javnosti.

4.7 ODNOSI I SARADNJA LOKALNE SAMOUPRAVE SA GRAĐANIMA, NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA, JAVNIM SLUŽBAMA ČIJI JE OSNIVAČ DRŽAVA I DRŽAVNIM ORGANIMA

Organi lokalne samouprave obavezni su da obezbijede ostvarivanje prava i dužnosti lokalnog stanovništva na zakonit i efikasan način, uz poštovanje ličnosti i dostojanstva građana. Lokalni funkcioneri i lokalni službenici su dužni da se pridržavaju pravila ponašanja u skladu sa Kodeksom ponašanja lokalnih službenika i namještenika. U tom smislu organi lokalne samouprave dužni su da građanima daju potrebne podatke, objašnjenja i obavještenja, bilo putem brošura ili putem medija, a za postupanje u upravnom stvarima obavezni su da javno istaknu standarde postupanja. Lokalni funkcioneri i starješine organa lokalne uprave

dužni su da odrede vrijeme za prijem građana. Na javnim objektima gdje su smješteni organi lokalne samouprave i javne službe mora biti istaknut naziv organa, odnosno javne službe, a na ulazu u službene prostorije mora biti istaknuto lično ime i zvanje, odnosno zanimanje lokalnog službenika i namještenika. Nadalje, mora se obezbijediti knjiga utisaka i sanduče za primjedbe i pritužbe građana. U cilju što kvalitetnijeg obavljanja određenih poslova iz nadležnosti organa lokalne uprave, posebno u odnosu na ostvarivanje prava građana, organi lokalne uprave mogu organizovati rad u mjesnim zajednicama, odnosno mjesnim centrima. Način vršenja tih poslova, u mjesnim zajednicama odnosno centrima, određuje glavni administrator.

Organi lokalne samouprave obavezni su da sarađuju sa nevladinim organizacijama. Ova saradnja se ostvaruje, naročito: informisanjem nevladinih organizacija o svim pitanjima od značaja za nevladin sektor; konsultovanjem nevladinog sektora u odnosu na programe razvoja lokalne samouprave i o opštim akatima koje donosi skupština; omogućavanjem učešća nevladinog sektora u radu radnih grupa na pripremi normativnih akata ili izradi projekata ili programa i nadležnosti opština; finansiranjem projekata nevladinih organizacija od interesa za lokalno stanovništvo, obezbjeđivanjem uslova za rad nevladinog sektora; i na drugi način propisan statutom opštine.

Organi lokalne samouprave ostvaruju saradnju i sa javnim službama i drugim pravnim licima čiji je osnivač država, na način što organi lokalne uprave učestvuju u postupku utvrđivanja i sprovođenja njihovih planova i programa razvoja i daju predloge, sugestije i mišljenja u pogledu vršenja njihove djelatnosti na teritoriji opštine. Ove službe i pravna lica obavezni su da opštinskim organima, na njihov zahtjev, dostave izvještaje o ostvarivanju planova i programa razvoja na njihovoj teritoriji. Ukoliko javne službe i druga pravna lica čiji je osnivač država, odbiju saradnju, nadležni organ lokalne uprave može o tome da obavijesti Vladu i da zahtijeva od Vlade da preduzme odgovarajuće mjere. U tom slučaju, Vlada je obavezna da obavijesti nadležni organ lokalne uprave o preduzetim mjerama.

Odnosi i saradnja opština i državnih organa zasnovani su prevashodno na međusobnoj saradnji i preciznom definisanju međusobnih obaveza. U tom smislu organi lokalne samouprave u poslovima iz sopstvenog djelokruga daju organima državne uprave: inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalno stanovništvo, daju predloge za preduzimanje aktivnosti državnih organa na razvijanju lokalne samouprave, traže mišljenje od nadležnih državnih organa u vezi sa primjenom zakona i učestvuju u pripremi zakona koji su od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave. Nasuprot tome državni organi obavještavaju organe lokalne samouprave o mjerama koje preduzimaju ili namjeravaju preduzeti u izvršavanju zakona od neposrednog interesa za ostvarivanje lokalne samouprave, pružaju stručnu pomoć organima lokalne samouprave, traže izvještaje, podatke i obavještenja o obavljanju poslova iz nadležnosti lokalne samouprave i slično.

Kada su u pitanju poslovi lokalne samouprave, koji se odnose na utvrđivanje i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti građana, državni organi vrše nadzor nad zakonitošću rada organa lokalne samouprave, u obavljanju tih poslova. U tom nadzoru državni organi, sa-

glasno zakonu, vrše kontrolu zakonitosti rada i postupanja organa lokalne samouprave i vrše kontrolu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti vršenja tih poslova, pokreću postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata koje donose organi lokalne samouprave za vršenje tih poslova, nalaži organu lokalne samouprave izvršavanje utvrđenih obaveza i preduzimaju druge mjere predviđene posebnim propisom.

Nadalje, u vršenju nadzora nad obavljanjem poslova utvrđivanja i ostvarivanja sloboda, prava i dužnosti građana, Vlada može da:

- upozori organ lokalne samouprave da obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija kada duže vrijeme ne obavljaju funkcije, a time se dovodi u pitanje ostvarivanje prava i sloboda građana;
- do odluke Ustavnog suda obustavi od izvršenja propis ili opšti akt skupštine ili predsjednika opštine za koji smatra da je u suprotnosti sa Ustavom ili zakonom ili kojima se oduzimaju ili ograničavaju slobode, prava i dužnosti građana;
- izuzetno, raspusti skupštinu opštine, ukoliko skupština nakon upozorenja ne obezbijedi ostvarivanje svojih funkcija ili samostalno ne uredi odnose;

Nadzor nad vršenjem poslova iz delegiranog djelokruga, je raznovrsniji i kreće se od preventivnih i korektivnih ovlašćenja (izdavanja uputstva, instrukcija, objašnjenja, naredbi za otklanjanje nepravilnosti), do represivnih ovlašćenja tj. do preuzimanja poslova i njihovog neposrednog vršenja od strane organa državne uprave, o čemu je već bilo riječi.

4.8 SARADNJA I UDRUŽIVANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

U vršenju poslova iz sopstvene nadležnosti, lokalne samouprave međusobno sarađuju, a u okviru te saradnje mogu udruživati sredstva za vršenje poslova od zajedničkog interesa. Saradnja lokalnih samouprava zasniva se na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Opštine imaju pravo na osnivanje asocijacije opština za teritoriju države. Asociacijom opština u smislu zakona smatra se asocijacija koju je osnovalo više od polovine opština sa teritorije države. Asocijacija stiče svojstvo pravnog lica upisom u evidenciju asocijacija opština. Opštine i asocijacija opština u okviru svojih nadležnosti, mogu slobodno sarađivati sa lokalnim zajednicama i asocijacijama drugih zemalja i udruživati se u regionalne i međunarodne organizacije lokalnih vlasti.

U cilju zajedničkog, ekonomičnijeg i efikasnijeg vršenja određenih upravnih poslova i poslova javnih službi, opštine mogu osnovati međuopštinsku zajednicu. Poslovi i način obavljanja tih poslova, kao i druga pitanja od značaja za rad međuopštinske zajednice uređuju se sporazumom o osnivanju zajednice. Na sporazum o osnivanju međuopštinske zajednice i na akt o prestanku rada zajednice saglasnost daje Vlada.

Kada međuopštinska zajednica, saglasno sporazumu o osnivanju, rješava u upravnim stvarima o pravima i obavezama građana, o žalbama izjavljenim protiv upravnih akata organa

zajednice, rješava glavni administrator opštine. Mjesna nadležnost glavnog administratora utvrđuje se u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. Zaposleni u organima zajednice prava, obaveze i odgovornosti ostvaruju u organima opštine gdje je sjedište zajednice. U pogledu nadzora nad radom zajednice, shodno se primjenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju odnosi i saradnja organa lokalne samouprave i državnih organa.

4.9 ZAŠTITA LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava zasniva se na visokom stepenu autonomnosti lokalnih zajednica, koja se između ostalog, ogleda i u nemogućnosti organa države da svojim aktima, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, uskraćuju ili ograničavaju prava lokalne samouprave. U tom smislu lokalna zajednica odnosno skupština opštine ima pravo, da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugog propisa ili opšteg akta državnog organa, kojim se narušavaju prava i dužnosti opštine, utvrđena Ustavom i zakonom. Nadalje, kada se pojedinačnim aktima ili radnjama državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, nadležni organ opštine može podnijeti ustavnu žalbu (Ustavnom sudu).

Osim prava na zaštitu pred Ustavnim sudom, zaštita lokalne samouprave može se obezbijediti i putem podnošenja inicijative predsjedniku države. Naime, kada se usvojenim zakonom narušava pravo građana na lokalnu samoupravu, asocijacija opština (Zajednica opština Crne Gore), može podnijeti inicijativu predsjedniku Crne Gore, da takav zakon ne proglasi. Saglasno Ustavu predsjednik države može vratiti zakon na ponovno odlučivanje skupštini. Ukoliko skupština ponovo izglasa zakon, predsjednik je dužan da proglasi ponovno izglasani zakon.

Radi demokratskog uticaja lokalnog stanovništva i kontrole rada organa vlasti, odnosno ostvarivanja funkcija lokalne samouprave, u opštini se obrazuje Savjet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave. Članove Savjeta bira skupština opštine iz reda istaknutih i uglednih građana opštine i stručnjaka iz oblasti od značaja za lokalnu samoupravu. Savjet ima pravo da organima države, organima lokalne samouprave i javnim službama podnosi predloge za unapređenje i razvoj lokalne samouprave, podizanje nivoa kvaliteta javnih usluga, zaštitu Ustavom i zakonom utvrđenih prava i dužnosti opštine i zaštitu sloboda i prava lokalnog stanovništva.

4.10 IMOVINA OPŠTINE I FINANSIRANJE

Opština ima imovinu i prihode. Imovinom i prihodima opština samostalno raspolaže, u skladu sa zakonom. Imovinu opštine čine pokretne i nepokretne stvari, novčana sredstva,

hartije od vrijednosti i druga imovinska prava. Opština upravlja i raspolaže svojom imovinom, u skladu sa njenom namjenom rukovodeći se principom dobre prakse ekonomskog i finansijskog menadžmenta. Opština i javne službe čiji je ona osnivač dužne su da vode evidenciju o svojoj imovini.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i posebnim materijalnim zakonom koji uređuju oblast javnih prihoda uređena su pitanja finansiranja lokalne samouprave. Sredstva za finansiranje lokalnih zajednica obezbjeđuju se: iz sopstvenih prihoda (lokalne komunalne takse, lokalne administrativne takse, naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i dr.); prihoda koje ostvare organi lokalne uprave; samodoprinos; ustupljenih prihoda po osnovima raznih vrsta poreza i boravišnih taksa; i dopunskih sredstava iz budžeta države.

Polazeći od toga da pojedine nerazvijene lokalne zajednice ne mogu obezbijediti potrebna sredstva za finansiranje svoje redovne djelatnosti utvrđen je institut Vladinih potpora (iz egalizacionog fonda), po kome Vlada može tim opštinama obezbjeđivati dopunska sredstva za normalno funkcionisanje lokalne zajednice. Za izvršavanje svojih Ustavom utvrđenih obaveza i za potrebe posebno utvrđene programom razvoja opština se može zaduživati i davati garancije u skladu sa zakonom.

Prihodi i rashodi opštine utvrđuju se u budžetu opštine. U budžetu opštine utvrđuju se i raspoređuju sredstva za zadovoljavanje zajedničkih potreba u opštini, za finansiranje i funkcionisanje skupštine i drugih organa u opštini, kao i za druge potrebe u opštini utvrđene zakonom i odlukama skupštine opštine u skladu sa zakonom.

Sredstva za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova obezbjeđuju se iz budžeta države u skladu sa propisom odnosno programom o povjeravanju, odnosno prenošenju poslova.

4.11 GLAVNI GRAD

Zbog specifičnosti Podgorice kao glavnog grada i administrativnog centra Crne Gore, Zakonom o glavnom gradu utvrđen je poseban način ostvarivanja lokalne samouprave u Glavnom gradu. Glavni grad obuhvata teritoriju opštine Podgorica i predstavlja urbano, privredno, kulturno i društveno područje, sa jedinstvenom teritorijom. Značaj koji ima Glavni grad za Crnu Goru uslovio je i njegovu posebnost u odnosu na opštinu kao jedinicu lokalne uprave. Ta posebnost je izražena u uspostavljanju partnerskog odnosa između Glavnog grada i države u domenu predstavljanja Glavnog grada u poslovima međudržavne i međunarodne saradnje, zaštite životne sredine, planiranja i uređenja prostora, javnog reda i mira i bezbjednosti saobraćaja, vršenja poslova javnih službi i u drugim oblastima u kojima postoji javni interes. U tom smislu, u navedenim oblastima, zakonom se utvrđuje obaveza saradnje i usklađenog djelovanja Glavnog grada i državnih organa, a koje su istovremeno od interesa i za Glavni grad i državu.

U cilju ekonomičnijeg i efikasnijeg obavljanja određenih poslova Glavnog grada i omogućavanja učešća građana u vršenju poslova Glavnog grada, osnivane su gradske opštine,

Gradska opština Tuzi i Gradska opština Golubovci. Područje gradske opštine određuje se statutom Glavnog grada, uzimajući u obzir geografska, privredna, historijska, kulturna i druga obilježja tog područja. Gradske opštine imaju svojstvo pravnog lica, u okviru prava i dužnosti gradske opštine, i pečat. Gradske opštine, prema zakonu, su organizacione cjeline Glavnog grada. Kao organizacione cjeline Glavnog grada, gradske opštine nemaju samoupravnu izvornu nadležnost, kao opštine, i u tom smislu poslovi gradskih opština su po svojoj prirodi poslovi izvršnog karaktera. A to su poslovi od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo koji se odnose prije svega na: razvojne projekte kroz donošenje programa razvoja, obezbjeđenje uslova i staranje o poslovima komunalne djelatnosti na području gradske opštine, stvaranje uslova za razvoj i unapređenje kulture, sporta i fizičke kulture, odmora i rekreacije djece, omladine i odraslih, obezbjeđenje socijalne zaštite koja se odnosi na kućnu pomoć starim i invalidnim licima i druge oblike socijalne zaštite. Dakle, cilj je da se u okviru gradskih opština, efikasnije i ekonomičnije vrše određeni javni poslovi od neposrednog interesa za lokalno stanovništvo i istovremeno iskažu specifičnosti pojedinih područja grada. Glavni grad može gradskoj opštini povjeriti obavljanje i drugih poslova. Aktom o povjeravanju utvrđuju se poslovi, standardi i uslovi za njihovo obavljanje, s tim što se sredstva za finansiranje tih poslova obezbjeđuju u budžetu Glavnog grada.

Organi Glavnog grada su: Skupština Glavnog grada i gradonačelnik Glavnog grada. Skupština je predstavnički organ građana Glavnog grada. Skupština ima predsjednika. Funkcija predsjednika Skupštine je profesionalna. Gradonačelnik je izvršni organ Glavnog grada. Gradonačelnik može imati jednog ili više zamjenika. Zamjenika gradonačelnika imenuje i razrješava gradonačelnik. Gradonačelnik može učestvovati u radu Vlade, kada se raspravlja o pitanjima koja su od interesa za razvoj Glavnog grada. Radi razmatranja pitanja od interesa za razvoj Glavnog grada, gradonačelnik obrazuje Savjet gradonačelnika. Savjet gradonačelnika razmatra pitanja i daje predloge o: razvojnim programima i projektima, prostornim i urbanističkim planovima; budžetu i završnom računu; opštim i drugim aktima kojima se utvrđuju prava i obaveze građana; izvještaju o radu organa lokalne uprave i javnih službi i unapređenju i razvoju javnih službi, kvalitetu pružanja javnih usluga i o drugim pitanjima od značaja za razvoj Glavnog grada. Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju se organi uprave Glavnog grada. Upravom Glavnog grada rukovodi i koordinira glavni administrator. Glavni administrator organizuje rad uprave. Principi koji važe za izbor organa opštine, njihovu nadležnost, način rada, način donošenja odluka, prestanak mandata, odnose se i na organe Glavnog grada.

Organi gradske opštine su: skupština gradske opštine i predsjednik gradske opštine. Skupština gradske opštine je predstavnički organ građana gradske opštine. Predsjednik gradske opštine je izvršni organ gradske opštine, koga bira skupština gradske opštine. Za vršenje poslova lokalne uprave obrazuje se jedinstveni organ lokalne uprave gradske opštine. Lokalnom upravom gradske opštine rukovodi sekretar gradske uprave.

Odnosi između organa Glavnog grada i organa gradske opštine zasnivaju se na načelima međusobne saradnje i kontrole zakonitosti rada organa gradske opštine od strane

organa Glavnog grada. U slučaju da skupština gradske opštine duže od tri mjeseca ne održava sjednice, ne izvršava odluke nadležnih sudova ili ne izvršava utvrđene poslove, Skupština Glavnog grada će upozoriti skupštinu gradske opštine da uspostavi zakonom utvrđene obaveze i obezbijedi ostvarivanje svojih poslova. Ako skupština gradske opštine ne obezbijedi ostvarivanje svojih poslova, Skupština Glavnog grada, može na predlog gradonačelnika da raspusti skupštinu gradske opštine. U slučaju raspuštanja, obavljanje poslova skupštine gradske opštine, do njenog konstituisanja vrši gradonačelnik. Saglasno pravnom statusu gradskih opština uspostavljen je i sistem njihovog finansiranja. U tom smislu, sredstva za finansiranje gradskih opština obezbjeđuju se iz budžeta Glavnog grada. Navedena sredstva se utvrđuju u zavisnosti od vrste, obima, složenosti poslova, broja stanovnika gradske opštine u odnosu na ukupan broj stanovnika Glavnog grada i ukupno raspoloživih materijalnih mogućnosti Glavnog grada. Gradskoj opštini pripada 50% prihoda Glavnog grada ostvarenih na području gradske opštine (od poreza na nepokretnosti, od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih dobara koje se dodeljuju Glavnom gradu, od lokalnih komunalnih taksi) .Pored ovih prihoda, gradskoj opštini u cjelini pripada prihod od administrativnih taksi za spise i radnje pred organima lokalne uprave gradske opštine.

PITANJA

1. Upravni postupak (pojam opšti i posebni upravni postupak, osnovna načela opšteg upravnog postupka)
2. Organi i službena lica u upravnom postupku (organi, izuzeće službenog lica, nadležnost u upravnom postupku)
3. Stranka i njeno zastupanje
4. Opštenje organa i stranaka (podnesci, pozivanje, zapisnik, dostavljanje)
5. Rokovi i povraćaj u pređašnje stanje
6. Pokretanje upravnog postupka
7. Dokazivanje (isprave, uvjerenja, vještačenje, uviđaj)
8. Rješenje i zaključak u upravnom postupku
9. Žalba u upravnom postupku i nadležnost organa za rješavanje po žalbi
10. Rad prvostepenog organa po žalbi i rješavanje drugostepenog organa po žalbi
11. Obnova upravnog postupka
12. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom
13. Poništavanje i ukidanje po pravu nadzora
14. Ukidanje i mijenjanje rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke
15. Vanredno ukidanje
16. Oglašavanje rješenja ništavnim
17. Pojam konačnog, izvršnog i pravosnažnog rješenja
18. Izvršenje (pojam, izvršenje novčanih obaveza, izvršenje radi obezbjeđenja, privremeni zaključak)
19. Troškovi upravnog postupka
20. Upravni spor (pojam, predmet upravnog spora, isključenje upravnog spora, nadležnost za rješavanje upravnog spora)
21. Razlozi pobijanja upravnog akta
22. Stranke u upravnom sporu (tužilac, tužena strana, zainteresovano lice)
23. Pokretanje upravnog spora (tužba, rok za podnošenje tužbe, postupanje po tužbi, odlučivanje suda po tužbi)
24. Pravna sredstva
25. Obaveznost sudskih odluka
26. Državna uprava-poslovi državne uprave
27. Organi državne uprave—pojam načela rada, javnost i transparentnost rada organa državne uprave

28. Ministarstva i drugi organi uprave
29. Unutrašnja organizacija organa državne uprave
30. Propisi ministarstva i drugi pravni akti organa državne uprave
31. Upravljanje i odgovornost u organima državne uprave
32. Državna uprava i građani
33. Odnosi organa državne uprave i Vlade, odnosi između ministarstava, odnosi između ministarstava i organa uprave, odnosi ministarstva prema skupštini, odnosi organa državne uprave prema sudovima.
34. Odnosi ministarstava prema organima lokalne samouprave, odnosi organa uprave prema javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim pravnim licima čiji je osnivač država.
35. Odnosi organa državne uprave prema nevladinim organizacijama
36. Prenošnje i povjeravanje poslova državne uprave
37. Sredstva za rad organa državne uprave
38. Lokalna samouprava, poslovi lokalne samouprave (sopstveni, prenešeni i povjereni)
39. Pravni status opštine (teritorija, simboli)
40. Organi opštine (skupština, predsjednik opštine)
41. Lokalna uprava, organi lokalne uprave i javne službe
42. Mjesna samouprava
43. Učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave
44. Odnosi i saradnja lokalne samouprave i građana, nevladinih organizacija, javnih službi čiji je osnivač država
45. Saradnja i udruživanje lokalne samouprave
46. Zaštita lokalne samouprave
47. Imovina opštine i finansiranje opštine
48. Glavni grad

LITERATURA

Upravni postupak i upravni spor

Zakon o opštem upravnom postupku

Zakon o upravnom sporu

Komentari zakona

Državna uprava i lokalna samouprava u Crnoj Gori

Ustav Crne Gore

Zakon o državnoj upravi

Zakon o inspekcijskom nadzoru

Zakon o budžetu

Uredba o organizaciji državne uprave

Uredba o grupi poslova, kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju, nomenklaturi poslova i okvirni broj izvršilaca u organima državne uprave

Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o glavnom gradu

Zakon o prestonici

Zakon o finansiranju lokalne samouprave

Zakon o teritorijalnoj podjeli Crne Gore