

Prof. dr Stevan Lilić
Doc. dr Dražen Cerović

UPRAVNO PROCESNO PRAVO

*Udžbenik za studente III godine studija Pravnog
fakulteta Univerziteta Crne Gore u Podgorici*

Podgorica, 2013.

Prof. dr Stevan Lilić

www.slilic.com

Doc. dr Dražen Cerović

www.drazencerovic.me

UPRAVNO PROCESNO PRAVO

Za izdavača

Prof. dr Dragan Radonjić, dekan

ISBN 978-86-509-0083-3

COBISS.CG-ID 23363856

© Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore, 2013.

Sva prava zadržana. Nije dozvoljeno da bilo koji dio ove knjige bude snimljen, emitovan ili reprodukovan na bilo koji način, uključujući, ali ne ograničavajući se na fotokopiranje, fotografiju, magnetni upis ili bilo koji drugi vid zapisa, bez prethodne dozvole Izdavača.

www.pravni.net

Prof. dr Stevan Lilić

www.slilic.com

Doc. dr Dražen Cerović

www.drazencerovic.me

ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

For the publisher

Prof. dr Dragan Radonjić

ISBN 978-86-509-0083-3

COBISS.CG-ID 23363856

© Faculty of Law, University of Montenegro, 2013.

All rights reserved. It is not allowed to any part of the book to be captured, broadcasted or reproduced in any way, including, but not limited to photocopying, photograph, magnetic enrollment or any other form of media, without the prior permission of the publisher.

www.pravni.net

SADRŽAJ

PREDGOVOR	15
FOREWORD	17
DIO I	19
PREDMET I IZVORI UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	19
I. MATERIJALNO I PROCESNO PRAVO	19
II. PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	21
1. POJAM I PREDMET UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	21
2. SISTEMATIZACIJA PREDMETA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	23
III. UPRAVNO PROCESNO PRAVO I DRUGA PROCESNA PRAVA	24
1. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I UPRAVNOG MATERIJALNOG PRAVA	24
2. ODNOS UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA I DRUGIH PROCESNIH PRAVA	25
IV. IZVORI UPRAVNOG (PROCESNOG) PRAVA	25
1. OPŠTA OBILJEŽJA IZVORA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA	25
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA	28
a) Ustav kao izvor upravnog prava	28
b) Zakon kao izvor upravnog prava	29
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava	31
1) Podzakonski opšti akti skupštine kao izvori upravnog prava	32
2) Akti predsjednika države kao izvori upravnog prava	33
3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava	33
4) Podzakonski opšti akti ministarstava kao izvori upravnog prava	34
5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava	35
6) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava	35
3. SUDSKE ODLUKE KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA	36
a) Sudske odluke i stvaranje prava	36
b) Sudske odluke u pravu Evropske unije	38
4. OBIČAJNO PRAVO KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA	40
5. TEHNIČKA PRAVILA I STANDARDI KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA	40
DIO II	41
ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE	41
1. OPŠTE NAPOMENE	41
2. JAVNA UPRAVA	42
ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI	43
1. NORMATIVNI OKVIRI ORGANIZACIJE UPRAVE U CRNOJ GORI	43
2. ORGANI UPRAVE U CRNOJ GORI	44
3. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE	47
4. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE	49
LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI	54
1. UVODNE NAPOMENE	54
2. OPŠTINA KAO JEDINIČA LOKALNE SAMOUPRAVE	54
3. GLAVNI GRAD I PRIJESTONICA	56
NEDRŽAVNA UPRAVA (JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE)	57
1. UVODNE NAPOMENE	57

2. JAVNI SEKTOR	57
3. JAVNE SLUŽBE	59
4. JAVNE AGENCIJE	62
DIO III	64
POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA	64
1. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U ŠIREM SMISLU (UPRAVNI ZAKONI)	64
2. POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNIH PROPISA U UŽEM SMISLU (UPRAVNI PROPISI)	67
DIO IV	68
UPRAVNI POSTUPAK	68
A. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK	68
1. ISTORIJSKI OSVRT	68
2. ZAKONI O UPRAVNOM POSTUPKU U JUGOSLOVENSKOM PRAVU	71
3. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA	74
4. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA	76
B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE	78
1. OPŠTE NAPOMENE	78
2. OSNOVNA NAČELA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA	79
a) Važenje zakona	79
b) Odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka	79
c) Načela opšteg upravnog postupka	80
1) Načelo zakonitosti	81
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa	82
3) Načelo efikasnosti	82
4) Načelo istine	83
5) Načelo saslušanja stranke	84
6) Načelo (slobodne) ocjene dokaza	85
7) Načelo samostalnosti u rješavanju	85
8) Načelo dvostepenosti u rješavanju (pravo na žalbu)	86
9) Načelo ekonomičnosti postupka	87
10) Načelo pružanja pomoći stranci	87
11) Upotreba jezika i pisma u postupku	88
12) Načelo pravnosnažnosti	89
3. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU	89
a) Pojam i vrste nadležnosti	93
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u	94
c) Određivanje mjesne nadležnosti po ZUP-u	96
d) Prostorno ograničenje nadležnosti	96
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rješavanje	97
f) Pravna pomoć	98
g) Izuzeće službenog lica	100
4. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU I NJENO ZASTUPANJE	100
a) Učesnici u upravnom postupku	100

b) Stranka u upravnom postupku	100
c) Svojstva stranke	102
d) Zastupnici i punomoćnici stranke	103
1) Zakonski zastupnik stranke	103
2) Privremeni zastupnik stranke	104
3) Zajednički predstavnik (punomoćnik) više stranaka	104
4) Punomoćnik stranke	105
5) Stručni pomagač stranke	106
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom	106
5. KOMUNIKACIJA ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA U UPRAVNOM POSTUPKU	107
a) Podnesci	107
b) Pozivanje	109
c) Zapisnik	111
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i obavještanje o toku postupka	113
e) Dostavljanje	114
1) Način dostavljanja	115
2) Posredno dostavljanje	115
3) Obavezno lično dostavljanje	116
4) Posebni slučajevi dostavljanja	117
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku	117
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena	118
(c) Dostavljanje državnim organima, ustanovama i drugim pravnim licima	119
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora	119
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem	119
5) Odbijanje prijema	120
6) Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta	120
7) Dostavnica	121
8) Greške u dostavljanju	121
6. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE	121
a) Rokovi	121
b) Povraćaj u predašnje stanje (restitutio in integrum)	123
7. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA	125
8. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA	126
a) Troškovi organa i stranaka	127
b) Oslobođanje od plaćanja troškova	128
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	129
1. FAZE UPRAVNOG POSTUPKA	129
2. POKRETANJE POSTUPKA	130
a) Oficijelna i stranačka maksima	130
b) Spajanje više stvari u jedan postupak	131
c) Izmjena zahtjeva	131
d) Odustanak od zahtjeva	132
3. ISPITNI POSTUPAK	134
a) Opšte karakteristike	134

b) Pripremni postupak	135
c) Skraćeni (ispitni) postupak	136
d) Poseban ispitni postupak	136
4. PRETHODNO PITANJE U UPRAVNOM POSTUPKU	137
5. USMENA RASPRAVA	139
6. DOKAZNI POSTUPAK	142
a) Dokazivanje i dokazna sredstva	142
b) Isprave	144
1) Javne i privatne isprave	144
2) Uvjerenja	147
c) Svjedoci	148
d) Izjava stranke	151
e) Vještaci	151
f) Uviđaj	154
g) Obezbjedenje dokaza	155
7. RJEŠENJE	155
a) Organ koji donosi rješenje	156
b) Oblik i sastavni djelovi rješenja	157
c) Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	160
d) Rok za izdavanje rješenja	161
e) Ispravljanje grešaka u rješenju	162
f) Konačnost i pravosnažnost rješenja	162
8. ZAKLJUČAK	163
D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	164
1. PRAVO NA ŽALBU	164
2. NADLEŽNOST ORGANA ZA RJEŠAVANJE PO ŽALBI	167
3. ROK ZA ŽALBU	168
4. RAZLOZI ZA POBIJANJE RJEŠENJA ŽALBOM	168
5. SADRŽAJ I PREDAVANJE ŽALBE	169
6. POSTUPAK PO ŽALBI	170
a) Rad prvostepenog organa po žalbi	170
b) Rješavanje drugostepenog organa po žalbi	171
1) Prethodni postupak po žalbi	172
2) Redovni postupak po žalbi	172
c) Žalba kada prvostepeno rješenje nije donijeto	174
7. ROK ZA DONOŠENJE RJEŠENJA PO ŽALBI I DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG RJEŠENJA	175
E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA	175
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE	175
2. RAZLOZI ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA	177
3. PRIJEDLOG ZA PONAVLJANJE POSTUPKA I ROKOVI	178
4. ODLUČIVANJE U VEZI SA PONAVLJANJEM POSTUPKA	179
a) Rješavanje o ponavljanju postupka (iudicium rescindens)	179
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (iudicium rescissorium)	180
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA)	181
1. MIJENJANJE I PONIŠTAVANJE RJEŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM	182

2. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA PO OSNOVU SLUŽBENOG NADZORA	183
3. VANREDNO UKIDANJE RJEŠENJA	186
4. OGLAŠAVANJE RJEŠENJA NIŠTAVIM	187
G. IZVRŠENJE RJEŠENJA	189
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA	189
2. IZVRŠNOST	191
a) Izvršnost rješenja	191
b) Izvršnost zaključka	191
3. SPROVOĐENJE IZVRŠENJA	191
a) Opšti uslovi	191
b) Administrativno i sudsko izvršenje	192
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja	192
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti	193
e) Posebna žalba	193
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja	194
g) Izvršenje novčanih obaveza i novčanih kazni u upravnom postupku	194
h) Sprovođenje sudskog izvršenja	194
4. IZVRŠENJE NENOVČANIH OBAVEZA	194
a) Izvršenje preko drugih lica	195
b) Izvršenje putem prinude	195
1) Prinudno novčano sredstvo (globa)	195
2) Neposredna prinuda	195
c) Poništavanje ili ukidanje rješenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje	196
5. IZVRŠENJE RADI OBEZBJEĐENJA	196
6. PRIVREMENI ZAKLJUČAK O OBEZBJEĐENJU	196
H. SPROVOĐENJE ZUP-a I INSPEKCIJSKI NADZOR	197
DIO V	198
UPRAVNI NADZOR	198
1. POJAM I OBILJEŽJA UPRAVNOG NADZORA	198
2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA	200
a) Unutrašnji nadzor	200
b) Nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova državne uprave	201
c) Inspekcijski nadzor	202
1) Opšte napomene	202
2) Inspektor	203
3) Inspekcijski postupak	205
4) Upravna inspekcija	207
DIO VI	209
UPRAVNI SPOR	209
1. POJAM UPRAVNOG SPORA	209
2. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA	210
1) Objektivni i subjektivni upravni spor	210
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije	211

3) Opšti i posebni upravni sporovi	214
3. SISTEMI ODREĐIVANJA PREDMETA UPRAVNOG SPORA	214
4. UPRAVNI SPOR PREMA ZAKONU O UPRAVNOM SPORU (ZUS)	216
1) Cilj upravnog spora	216
2) Pravo pokretanja upravnog spora	216
3) Nadležnost za vođenje upravnih sporova	217
4) Predmet upravnog spora	218
a) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora	218
b) Predmet upravnog spora u slučaju "ćutanja uprave"	219
c) Negativna enumeracija	220
5) Razlozi za vođenje upravnog spora	221
6) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu)	221
7) Tužba u upravnom sporu	223
a) Dejstvo tužbe	223
b) Rok i predaja tužbe	223
c) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtjev)	225
d) Postupak po tužbi	226
(a) Prethodni postupak po tužbi	226
(b) Redovni postupak po tužbi	229
8) Spor pune jurisdikcije	231
9) Presuda i rješenje u upravnom sporu	232
10) Pravna sredstva u upravnom sporu	233
a) Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke	234
b) Ponavljanje postupka u upravnom sporu	236
11) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu	238
12) Dopunska pravila postupka u upravnom sporu	241
13) Troškovi i takse u upravnom sporu	242
DIO VII	242
UPRAVNI UGOVORI	242
a) Nastanak i razvoj upravnih ugovora	242
b) Upravni ugovori u nekim regionalnim zakonodavstvima	245
c) Upravni ugovori u pravu Crne Gore	247
DIO VIII	250
MATERIJALNI AKTI UPRAVE (UPRAVNE RADNJE)	250
a) Dokumentovanje	251
b) Saopštavanje	253
c) Primanje izjava	253
d) Prinudne radnje	254
ODABRANA STRUČNA LITERATURA I PRAVNI IZVORI	259

Prof. Dr. Stevan Lilić
 Doc. dr Dražen Cerović

ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

CONTENTS SUMMARY

FOREWORD	17
PART I	19
SUBJECT MATTER AND SOURCES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	19
I. SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL LAW	19
II. SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	21
1. CONCEPT AND SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	21
2. SYSTEM OF SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	23
III. ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW AND OTHER PROCEDURAL LAWS	24
1. RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW AND ADMINISTRATIVE SUBSTANTIVE LAW	24
2. RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW AND OTHER PROCEDURAL LAWS	25
IV. SOURCES OF ADMINISTRATIVE (PROCEDURAL) LAW	25
1. GENERAL CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW SOURCE	25
2. CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES	28
3. COURT DECISIONS AS ADMINISTRATIVE LAW SOURCE	36
a) Court decisions and the creation of law	36
b) Court decisions in the law of the European Union	38
4. CUSTOMARY LAW AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW	40
5. TECHNICAL REGULATIONS AND STANDARDS AS SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW	40
PART II	41
ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATION	41
ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF ADMINISTRATION IN MONTENEGRO	43
LOCAL GOVERNMENT IN MONTENEGRO	54
PUBLIC SERVICES AND PUBLIC AGENCIES	57
PART III	64
PROCEDURE OF ADOPTING ADMINISTRATIVE REGULATIONS	64

1. PROCEDURE OF ADOPTING ADMINISTRATIVE REGULATIONS (ADMINISTRATIVE LAW)	64
2. PROCEDURE OF ADOPTING ADMINISTRATIVE REGULATIONS (ADMINISTRATIVE REGULATIONS)	67
PART IV	68
ADMINISTRATIVE PROCEDURE	68
A. GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE	68
1. HISTORICAL REVIEW	68
2. LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE FORMER YUGOSLAV LAW	71
3. THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	74
4. CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	76
B. ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACCORDING TO THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF MONTENEGRO	78
1. GENERAL COMMENTS	78
2. BASIC PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE	79
3. ADMINISTRATIVE PROCEDURE JURISDICTION	89
4. PARTY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ITS ADVOCASY	100
5. COMMUNICATION WITH PARTIES AND OTHER PARTICIPANTS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE	107
6. DEADLINES AND RESTITUTION TO PREVIOUS STATE	121
7. MAINTENANCE OF ORDER DURING PROCEDURE	125
8. EXPENSES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	126
C. FIRST INSTANCE ADMINISTRATIVE PROCEDURE	129
1. STAGES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	129
2. INITIATION OF PROCEDURE	130
3. EXAMINATION PROCEDURE	134
4. PREVIOUS QUESTION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE	137
5. ORAL HEARING	139
6. EVIDENCE PROCEDURE	142
7. ADMINISTRATIVE DECISION	155
8. CONCLUSION	163
D. SECOND INSTANCE ADMINISTRATIVE PROCEDURE	164
1. RIGHT OF APPEAL	164
2. COMPLAINTS JURISDICTION	167
3. DEADLINE FOR APPEAL	168
4. REASONS FOR REJECTING OF ADMINISTRATIVE DECISIONS BY APPEAL	168
5. CONTENT AND SUBMISSION OF APPEAL	169
6. APPEAL PROCEDURES	170
7. DEADLINE FOR MAKING DECISION UPON APPEAL AND DELIVERY OF SECOND INSTANCE ADMINISTRATIVE DECISION	175
E. REPETITION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	175

1. GENERAL CHARACTERISTICS	175
2. REASONS FOR REPETITION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	177
3. PROPOSAL FOR REPETITION OF PROCEDURE AND DEADLINES	178
4. DECISION MAKING REGARDING REPETITION OF PROCEDURE	179
F. SPECIAL CASES OF ANNULMENT, TERMINATION AND AMENDING ADMINISTRATIVE DECISIONS (EXTRAORDINARY LEGAL MEANS)	181
1. CHANGING AND ANNULING OF ADMINISTRATIVE DECISIONS REGARDING ADMINISTRATIVE DISPUTE	182
2. ANNULING AND TERMINATION OF ADMINISTRATIVE DECISIONS IN RESPECT OF OFFICIAL CONTROL	183
3. EXTRAORDINARY TERMINATION OF ADMINISTRATIVE DECISIONS	186
4. ANNOUNCEMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS INVALID	187
G. ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS	189
1. GENERAL CHARACTERISTICS OF ENFORCEMENT PROCEDURE	189
2. ENFORCEABILITY	191
3. IMPLEMENTATION OF ENFORCEABILITY	191
4. IMPLEMENTATION OF NON-MONETARY OBLIGATIONS	194
5. IMPLEMENTATION AS SAFEGUARD	196
H. IMPLEMENTATION OF <i>LAD</i> AND INSPECTION SUPERVISION	197
 PART V	 198
ADMINISTRATIVE SUPERVISION	198
1. CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE CONTROL	198
2. TYPES OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION	200
a) Internal supervision	200
b) Supervision over the work of holders of public authority in the exercise of delegated or entrusted activities of state administration	201
c) Inspection supervision	202
 PART VI	 209
ADMINISTRATIVE DISPUTE	209
1. CONCEPT OF ADMINISTRATIVE DISPUTE	209
2. TYPES OF ADMINISTRATIVE DISPUTES	210
3. SYSTEM FOR DETERMINING THE SUBJECT MATTER OF ADMINISTRATIVE DISPUTE	214
4. ADMINISTRATIVE DISPUTE ACCORDING TO THE LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTE (<i>LAD</i>)	216
1) The goal of administrative dispute	216
2) The right to initiate administrative dispute	216
3) The responsibility for management of administrative disputes	217
4) The subject of administrative dispute	218
5) Reasons for conducting administrative dispute	221
6) The prosecutor and the defendant (the parties in an administrative dispute)	221

7) Stating claim in administrative dispute	223
8) Dispute of full jurisdiction	231
9) Judgment and decision in administrative dispute	232
10) Legal remedies in an administrative dispute	233
11) Obligation and enforcement of judgments in administrative dispute	238
12) Additional rules of procedure in administrative dispute	241
13) Costs and fees in administrative dispute	242
PART VII	242
ADMINISTRATIVE CONTRACTS	242
a) Creation and development of administrative contracts	242
b) Administrative contracts in some regional legislatures	245
c) Administrative contracts in the law of Montenegro	247
PART VIII	250
MATERIAL ACTS OF ADMINISTRATION (administrative action)	250
a) Documenting	251
b) Announcement	253
c) Receiving statements	254
d) Forcible actions	254
LITERATURE	259

PREDGOVOR

Univerzitetski udžbenik „Upravno procesno pravo“ polazi od aktuelnog nastavnog plana i programa akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore, imajući u vidu reformu nastavnog procesa radi uključivanja u bolonjski proces i evropski visokoškolski obrazovni prostor. Nastavni plan osnovnih akademskih studija Pravnog fakulteta u Podgorici predviđa predmet *Upravno procesno pravo* kao obavezan predmet u okviru petog semestra osnovnih studija.

Prilikom metodološkog koncipiranja i izrade strukture udžbenika, imali smo u vidu neophodnost harmonizacije našeg sistema visokog obrazovanja sa evropskim tendencijama, naročito imajući u vidu kvalitet i kontrolne mehanizme koji treba da osiguraju najviši nivo kvaliteta obrazovnog „autputa“ nastave i istraživačkog rada. Visoko obrazovanje na osnovama principa Bolonjske deklaracije u sadržaje nastavnih programa treba da unese odgovarajuće inovacije, imajući u vidu kako „nacionalne potrebe“, tako i evropske standarde. Ti se standardi, prije svega, odnose na aktuelnost nastavnog programa, uključivanje studenata kao partnera u proces obrazovanja i posebno na „kvalitet udžbenika“.

Cilj ovog udžbenika je da bude oslonac i komplementarno nastavno sredstvo u skladu sa sadržinskim i pedagoškim standardima jednog savremenog silabusa za predmet upravnog procesnog prava. Takođe, namjera nam je da on bude efikasno sredstvo studentima za bolje razumijevanje važećeg normativnog okvira upravne legislative i upravnih procedura.

Univerzitetski udžbenik „Upravno procesno pravo“ u cjelini je usklađen sa najnovijim ustavnim promjenama i zakonodavstvom koji se neposredno odnose na oblast upravnog prava, posebno nakon donošenja novog Ustava Crne Gore (2007). Udžbenik prati upravno zakonodavstvo Crne Gore, posebno u oblasti upravnog postupka i upravnog spora. Iz tih razloga, nema potrebe da se za nastavu i pripremanje ispita koriste dopunski materijali, iako konsultovanje izvornih ustavnih i zakonskih dokumenata (naročito onih koji će tokom predstojećeg perioda biti mijenjani) može biti samo od koristi.

Budući da je materija Upravnog procesnog prava promjenljiva i da su izmjene i dopune normativnih rješenja česte, ipak treba naglasiti da se u proceduri pred parlamentom nalaze brojni zakonski projekti koji predviđaju značajne izmjene u materiji iz oblasti upravnog procesnog prava, tako da u ovom izdanju nijesu mogle biti izvršene sve strukturalne intervencije, već se polazi od sadašnjih pozitivno pravnih rješenja.

Materija koja se odnosi na upravno procesno pravo, u ovom udžbeniku je sistematizovana u osam djelova: Predmet i izvori upravnog procesnog prava, Organizacija i rad uprave u Crnoj Gori, Postupak donošenja upravnih propisa,

Upravni postupak, Upravni nadzor, Upravno-sudski postupak (upravni spor), Postupak zaključivanja upravnih ugovora (ugovor o koncesiji) i Postupak vršenja upravnih radnji (sa posebnim akcentom na upravne prinudne radnje kao naročito osjetljivu oblast ograničenja slobode i prava građana).

Jedna specifičnost karakteristična je za drugi segment udžbenika, a njeno unošenje u tekst, bilo je uslovljeno zapažanjem predmetnih nastavnika u okviru ispitnog procesa o tome da studenti često imaju problem u razumijevanju materije koja se odnosi na "detektovanje" ključnih tačaka u ustrojstvu uprave i njenom radu. Tako, na primjer, vjerovatno zbog brojnosti i razudnosti organa uprave kao i mnoštva njihovih različitih poslova, u priličnom broju studentskih odgovora tokom ispitnog procesa se zapaža problem u određivanju "ko su vršioци uprave", koji su to poslovi i zadaci upravnih organa, zatim njihovo razgraničenje u odnosu na ostale organe javne vlasti i slično.

Druga specifičnost, tiče se detaljnog objašnjenja postupka vršenja upravnih radnji, a u tekst udžbenika, unesena je iz razloga zapažanja predmetnih nastavnika o tome da studenti često ne prave dovoljno preciznu razliku između upravnih akata kao pravnih akata i upravnih radnji kao materijalnih akata uprave.

Upravo u cilju premošćavanja ovakvih teškoća u razumijevanju kompleksne tematike, omogućavanja potrebnih pojašnjenja i prezentacije materije upravnog procesnog prava na jedan kompletan način, u drugi dio udžbenika "Upravno procesno pravo", uključena je i materija koja se tiče organizacije i rada uprave u Crnoj Gori. U njemu je obrađena tematika organizacije, strukture i rada uprave u Crnoj Gori, pitanja vršilaca uprave, kao i njihovih poslova i položaja same uprave. Iz istovjetnog razloga, u sedmi segment udžbenika je uključena materija koja se tiče postupka vršenja upravnih radnji.

Time je postignuta konceptualna konzistentnost i metodološka konsekvantnost u strukturi udžbenika, koja će biti značajno olakšanje u razumijevanju materije i spremanju ispita iz ovog predmeta.

Ovom prilikom se zahvaljujemo studentima koji su nam ukazali veliko akademsko povjerenje time što su se opredijelili da ozbiljno i savjesno pristupe pripremanju i polaganju ispita iz upravnog procesnog prava.

Podgorica, 13. jula 2013.

Autori

FOREWORD

This "Administrative Procedural Law" university textbook is based on the current *curriculum* of academic studies at the Faculty of Law, University of Montenegro. It is in accordance with the reform of the educational process for joining the Bologna Process in the European Higher Education Space. The *curriculum* of undergraduate academic studies at the Faculty of Law in Podgorica foresees *Administrative Procedural Law* as a compulsory course at the level of the fifth semester.

During the methodological designing and developing of the structure of the textbook, we had in mind the necessity to harmonize the system of higher education in Montenegro with European tendencies, especially considering quality and control mechanisms to ensure the highest level educational "output" regarding teaching and research. Higher education on the basis of the principles of the Bologna Declaration in the content of this *curriculum* enters suitable innovations by keeping in mind the "national needs", as well as European standards. These standards are primarily related to the actuality of the *curriculum*, involvement of students as partners in the educational process and especially to the "textbook quality".

The objective of this textbook is to be a support and complementary teaching tool in accordance with the content and pedagogical standards of a modern *syllabus* for the Administrative Procedural Law course. Also, we intend it to be an effective means for students in better understanding of the existing legislative framework of administrative legislation and administrative procedures.

This university textbook as a whole is in compliance with the latest legislation and constitutional amendments that are directly related to the field of administrative law, especially after the adoption of the new Constitution of Montenegro (2007). The textbook follows the existing legislation in Montenegro, especially in the field of administrative procedure and administrative dispute. For these reasons, there is no need to use supplementary materials for preparing lessons and exams, although consulting the original constitutional and legal documents is advised.

Since the subject matter of Administrative Procedural Law is variable and since the amendments to normative solutions are frequent, it should be noted that in the parliamentary procedure there are many legitimate projects that forecast significant changes in the subject matter in Administrative Procedural Law.

The subject matter relating to Administrative Procedural Law in this textbook is systemized into eight sections: The Subject Matter and Sources of Administrative Procedural Law; Organisational Structure and Functions the Administration in Montenegro; The Procedure for the Adoption of Administrative Regulations; Administrative Procedure; Administrative

Supervision; Administrative-Judicial Process (Administrative Dispute); Process of Concluding of Administrative Contracts (Concessions) and The Procedures for Enforcement of Administrative Decisions (with particular emphasis on administrative enforcement actions as a particularly sensitive area of restriction of the freedom and rights of citizens).

One feature is characteristic for the second segment of the textbook and its introduction into the text was the result of observation of course teachers in the examination process that students often have difficulty in understanding the matter related to "detect" key points regarding the organizational structure of the administration and its functions. So, for example, probably due to the abundance and diversity of different administrative bodies, as well as to variety of their functions, a number of student responses during the examination, indicated a problem in answering the question regarding who is charged with executing the administrative function, which are the functions, tasks and duties of governing bodies etc.

Another feature is the detailed explanation of procedures for performing administrative action, and was included in the textbook due to the fact, as noticed by the course teachers, that students often do not make sufficiently precise distinction between administrative acts as legal documents and administrative actions as material acts of administration.

In order to overcome these difficulties in understanding of complex topics, as well as enabling the necessary explanations and presentation of the subject matter of Administrative Procedural Law, within the second part of the textbook material concerning the organizational structure and functioning of the administration in Montenegro was included. It discusses topics of organization, structure and function of government in Montenegro, acting administration issues, as well as their duties and positions of the government itself. For identical reasons, the seventh segment of the textbook includes material concerning the procedures for performing administrative actions.

We are convinced that the aforementioned reasons provide for the conceptual consistency and methodological reliability of the textbook's structure, which will significantly facilitate in understanding of the subject matter and the preparation of the exam in this course.

We would like to thank to students who have given us great academic confidence by the fact that they have chosen to seriously and conscientiously approach the study of the subject matter and the preparation of the exam in Administrative Procedural Law.

Podgorica, July 13th 2013.

The Authors