

STEVAN LILIĆ

UPRAVNO PRAVO CRNE GORE



CID
PODGORICA

2012.

SADRŽAJ

DIO I

TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA

GLAVA I: POJAM UPRAVE	17
A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE	17
1. Uvodne napomene	17
2. Pravno-političke koncepcije	19
a) Uprava i podjela vlasti	19
b) Uprava i izvršna vlast	20
c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog djelovanja	22
d) Teorijski pojam državne uprave	23
e) Teorijski pojam uprave kao javne službe	24
3. Socio-tehnološke koncepcije	25
a) Upravna pragmatika	26
b) Naučna organizacija rada	26
c) Funkcije upravljanja	27
4. Uprava kao sistem za socijalnu regulaciju	28
a) Savremeni teorijski pojam uprave	28
b) Sistemski pristup	30
c) Kibernetička modelistika	31
d) Socijalna regulacija	33
B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE	35
1. Uvodne napomene	35
2. Funkcionalni pojam uprave u materijalnom smislu	36
a) Upravna funkcija – uprava kao vlast	36
b) Upravna djelatnost – uprava kao javna služba	38
3. Funkcionalni pojam uprave u formalnom smislu	41
C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE	42
1. Uvodne napomene	42
2. Pojam i elementi organizacije	43
a) Pojam organizacije	43
b) Elementi organizacije	44
1) Normativni element organizacije (cilj)	44
2) Subjektivni element organizacije (ljudi)	45
3) Materijalni element organizacije (sredstva)	49
4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura)	52
5) Statusni element organizacije (autonomija)	59

3. Vršioici uprave	60
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne djelatnosti	60
b) Organski pojam uprave	62
c) Javna uprava	63
d) Javna ovlašćenja	64
e) Vrste upravnih organizacija	64
D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE – ZAKLJUČAK	66
E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE	67
1. Uvodne napomene	67
2. Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu	68
3. Pozitivnopravni pojam uprave u organizacionom smislu	70
4. Pozitivnopravni pojam uprave – zaključak	71
GLAVA II: UPRAVNO PRAVO	72
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA	72
1. Konceptije o predmetu upravnog prava	72
a) Uvodne napomene	72
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava	73
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava	73
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava	74
e) Predmet upravnog prava – zaključak	75
2. Uporedno upravno pravo	76
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava	77
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava	79
c) Drugi sistemi upravnog prava	80
d) Međunarodno upravno pravo	83
e) Evropsko upravno pravo	84
3. Upravno pravo i pravni sistem	87
a) Upravno pravo kao dio pravnog sistema	87
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava	88
4. Instituti upravnog prava	91
a) Upravnopravni odnos	91
b) Upravnopravna norma	92
c) Osnovni instituti upravnog prava	93
5. Značaj upravnog prava i reforma upravnog sistema	95
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA	97
1. Nauka i sistem upravnog prava	97
a) Opšte napomene	97
b) Opšte i posebno upravno pravo	100
1) Pojam i sadržina posebnog upravnog prava	100
2) Posebno upravno materijalno pravo i posebno upravno procesno pravo	101
3) Opšti i posebni upravni postupci (<i>lex specialis derogat legi generali</i>)	103
c) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava	105
d) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji	108
e) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava	109
2. Metod naučnog proučavanja upravnog prava	110
GLAVA III: IZVORI UPRAVNOG PRAVA	112
1. Opšta obilježja izvora upravnog prava	112

2. Vrste izvora upravnog prava	114
a) Ustav kao izvor upravnog prava	114
b) Zakon kao izvor upravnog prava	116
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava	117
1) Podzakonski opšti akti skupštine kao izvori upravnog prava	118
2) Akti predsjednika države kao izvori upravnog prava	119
3) Podzakonski opšti akti vlade kao izvori upravnog prava	119
4) Podzakonski opšti akti ministarstava kao izvori upravnog prava	120
5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava	120
6) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava	121
3. Sudske odluke kao izvori upravnog prava	122
a) Sudske odluke i stvaranje prava	122
b) Sudske odluke u pravu Evropske unije	124
4. Običajno pravo kao izvor upravnog prava	125
5. Tehnička pravila i standardi kao izvori upravnog prava	126

DIO II

ORGANIZACIJA UPRAVE

GLAVA I: ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE	129
1. Opšte napomene	129
2. Javna uprava	130
GLAVA II: ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI	132
1. Normativni okviri organizacije uprave u Crnoj Gori	132
2. Organi uprave u Crnoj Gori	133
3. Poslovi državne uprave	136
4. Položaj i uloga uprave	137
GLAVA III: LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI	142
1. Uvodne napomene	142
2. Opština kao jedinica lokalne samouprave	143
3. Glavni grad i prijestonica	144
GLAVA IV: NEDRŽAVNA UPRAVA (JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE)	145
1. Uvodne napomene	145
2. Javni sektor	145
3. Javne službe	147
4. Javne agencije	149

DIO III

UPRAVNI KADROVI

GLAVA I: POJAM DRŽAVNOG SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	155
GLAVA II: ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA DRŽAVIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	157
GLAVA III: PRAVA I DUŽNOSTI SLUŽBENIKA	159
GLAVA IV: ODGOVORNOST SLUŽBENIKA	162
GLAVA V: ZAŠTITA PRAVA SLUŽBENIKA	164

DIO IV
UPRAVNA DJELATNOST

GLAVA I: UVODNE NAPOMENE	167
1. Upravna djelatnost i uloga uprave	167
2. Vrste i oblici upravne djelatnosti	168
GLAVA II: AKTI UPRAVE	169
1. Pojam i vrste akata uprave	169
2. Upravni propisi	170
3. Upravni akti	171
a) Pojam i obilježja upravnog akta	171
b) Vrste upravnih akata	178
1) Pozitivni i negativni upravni akti	178
2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti	179
3) Vezani i slobodni upravni akti	181
4) Jednostavni i zbirni upravni akti	182
5) Formalni i neformalni upravni akti	183
6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom	184
7) Upravni akti koji se donose po zahtjevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti	185
8) Rješenja i zaključci	185
9) Pogrešni upravni akti	186
(a) Neispravni i protivpravni upravni akti	187
(b) Nezakoniti i necjelishodni upravni akti	187
(c) Rušljivi i ništavi upravni akti	189
(d) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata	190
c) Pravno dejstvo upravnog akta	191
1) Zakonitost upravnog akta	191
2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta	192
3) Pravnosnažnost upravnog akta	194
d) Dodaci upravnom aktu	197
e) Upravni akti i kompjuterska tehnologija	197
4. Materijalni akti uprave (upravne radnje)	199
a) Dokumentovanje	200
b) Saopštavanje	202
c) Primanje izjava	202
d) Prinudne radnje	203
5. Upravni ugovori	206
a) Nastanak i razvoj upravnih ugovora	206
b) Upravni ugovori u nekim regionalnim zakonodavstvima	209
c) Upravni ugovori u pravu Crne Gore	211
GLAVA III: UPRAVNI POSTUPAK	214
A. OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK	214
1. Istorijski osvrt	214
2. Zakoni o upravnom postupku u jugoslovenskom pravu	217
3. Pojam upravnog postupka	219
4. Vrste upravnog postupka	221

B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE	223
1. Opšte napomene	223
2. Osnovna načela opšteg upravnog postupka	224
a) Važenje zakona	224
b) Odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka	224
c) Načela opšteg upravnog postupka	225
1) Načelo zakonitosti	225
2) Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa	226
3) Načelo efikasnosti	226
4) Načelo istine	227
5) Načelo saslušanja stranke	227
6) Načelo (slobodne) ocjene dokaza	228
7) Načelo samostalnosti u rješavanju	229
8) Načelo dvostepenosti u rješavanju (pravo na žalbu)	230
9) Načelo ekonomičnosti postupka	230
10) Načelo pružanja pomoći stranci	231
11) Upotreba jezika i pisma u postupku	231
12) Načelo pravnosnažnosti	232
3. Nadležnost u upravnom postupku	233
a) Pojam i vrste nadležnosti	233
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u	236
c) Određivanje mjesne nadležnosti po ZUP-u	237
d) Prostorno ograničenje nadležnosti	238
e) Službeno lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i službeno lice ovlašćeno za rješavanje	239
f) Pravna pomoć	239
g) Izuzeće službenog lica	240
4. Stranka u upravnom postupku i njeno zastupanje	242
a) Učesnici u upravnom postupku	242
b) Stranka u upravnom postupku	242
c) Svojstva stranke	243
d) Zastupnici i punomoćnici stranke	245
1) Zakonski zastupnik stranke	245
2) Privremeni zastupnik stranke	245
3) Zajednički predstavnik više stranaka	246
4) Punomoćnik stranke	246
5) Stručni pomagač stranke	247
e) Stranke sa diplomatskim imunitetom	248
5. Komunikacija organa sa strankom i drugim učesnicima u upravnom postupku	248
a) Podnesci	248
b) Pozivanje	250
c) Zapisnik	252
d) Razgledanje i prepisivanje spisa i i obavještanje o toku postupka	254
e) Dostavljanje	254
1) Način dostavljanja	255
2) Posredno dostavljanje	256
3) Obavezno lično dostavljanje	256
4) Posebni slučajevi dostavljanja	258
(a) Dostavljanje zakonskom zastupniku i punomoćniku	258
(b) Dostavljanje punomoćniku za primanje pismena	258

(c) Dostavljanje državnim organima, ustanovama i drugim pravnim licima	259
(d) Dostavljanje licima u inostranstvu, licima sa diplomatskim imunitetom, licima u vojnim jedinicama i ustanovama i licima na izdržavanju kazne zatvora	259
(e) Dostavljanje javnim saopštenjem	260
5) Odbijanje prijema	260
6) Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta	260
7) Dostavnica	260
8) Greške u dostavljanju	261
6. Rokovi i povraćaj u predašnje stanje	261
a) Rokovi	261
b) Povraćaj u predašnje stanje (<i>restitutio in integrum</i>)	263
7. Održavanje reda u toku postupka	264
8. Troškovi upravnog postupka	265
a) Troškovi organa i stranaka	266
b) Oslobođanje od plaćanja troškova	267
C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	268
1. Faze upravnog postupka	268
2. Pokretanje postupka	269
a) Oficijelna i stranačka maksima	269
b) Spajanje više stvari u jedan postupak	270
c) Izmjena zahtjeva	270
d) Odustanak od zahtjeva	270
e) Poravnanje	271
3. Ispitni postupak	272
a) Opšte karakteristike	272
b) Pripremni postupak	273
c) Skraćeni (ispitni) postupak	274
d) Poseban ispitni postupak	275
4. Prethodno pitanje u upravnom postupku	276
5. Usmena rasprava	277
6. Dokazni postupak	280
a) Dokazivanje i dokazna sredstva	280
b) Isprave	281
1) Javne i privatne isprave	281
2) Uvjerenja	284
c) Svjedoci	286
d) Izjava stranke	288
e) Vještaci	288
f) Uvidaj	290
g) Obezbjedenje dokaza	291
7. Rješenje	292
a) Organ koji donosi rješenje	292
b) Oblik i sastavni djelovi rješenja	293
c) Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	296
d) Rok za izdavanje rješenja	297
e) Ispravljanje grešaka u rješenju	297
f) Konačnost i pravnosnažnosti rješenja	298
8. Zaključak	298

D. DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK	300
1. Pravo na žalbu	300
2. Nadležnost organa za rješavanje po žalbi	302
3. Rok za žalbu	303
4. Razlozi za pobijanje rješenja žalbom	303
5. Sadržaj i predavanje žalbe	304
6. Postupak po žalbi	305
a) Rad prvostepenog organa po žalbi	305
b) Rješavanje drugostepenog organa po žalbi	306
1) Prethodni postupak po žalbi	307
2) Redovni postupak po žalbi	307
c) Žalba kada prvostepeno rješenje nije donijeto	309
7. Rok za donošenje rješenja po žalbi i dostavljanje drugostepenog rješenja	309
E. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA	309
1. Opšte karakteristike	309
2. Razlozi za ponavljanje upravnog postupka	311
3. Predlog za ponavljanje postupka i rokovi	312
4. Odlučivanje u vezi sa ponavljanjem postupka	313
a) Rješavanje o ponavljanju postupka (<i>iudicium rescindens</i>)	313
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (<i>iudicium rescissorium</i>)	314
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA)	314
1. Mijenanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom	315
2. Poništavanje i ukidanje rješenja po osnovu službenog nadzora	316
3. Vanredno ukidanje rješenja	318
4. Oglašavanje rješenja ništavim	319
G. IZVRŠENJE RJEŠENJA	321
1. Opšte karakteristike izvršnog postupka	321
2. Izvršnost	323
a) Izvršnost rješenja	323
b) Izvršnost zaljučka	323
3. Sprovođenje izvršenja	324
a) Opšti uslovi	324
b) Administrativno i sudsko izvršenje	324
c) Nadležnost za sprovođenje administrativnog izvršenja	324
d) Zaključak o dozvoli izvršenja i potvrda izvršnosti	325
e) Posebna žalba	325
f) Obustavljanje i odlaganje izvršenja	326
g) Izvršenje novčanih obaveza i novčanih kazni u upravnom postupku	326
h) Sprovođenje sudskog izvršenja	326
4. Izvršenje nenovčanih obaveza	326
a) Izvršenje preko drugih lica	326
b) Izvršenje putem prinude	327
1) Prinudno novčano sredstvo (globa)	327
2) Neposredna prinuda	327
c) Poništavanje ili ukidanje rješenja na osnovu kojeg je sprovedeno prinudno izvršenje	327
5. Izvršenje radi obezbjeđenja	327
6. Privremeni zaključak o obezbjeđenju	328
H. SPROVOĐENJE ZUP-A I INŠPEKCIJSKI NADZOR	328

GLAVA IV: UPRAVNI NADZOR	330
1. Pojam i obilježja upravnog nadzora	330
2. Vrste upravnog nadzora	331
a) Unutrašnji nadzor	331
b) Nadzor nad radom imalaca javnih ovlaštenja u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova državne uprave	332
c) Inspekcijski nadzor	333
1) Opšte napomene	333
2) Inspektor	334
3) Inspekcijski postupak	336
4) Upravna inspekcija	338
GLAVA V: POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE	340
1. Opšte napomene	340
2. Posebne upravne situacije	341
GLAVA VI: ODGOVORNOST UPRAVE	343
1. Upravna djelatnost i odgovornost uprave	343
a) Pojam i obilježja odgovornosti	343
b) Vrste pravne odgovornosti uprave	348
c) Sistemi odgovornosti uprave	351
d) Pravna priroda (osnov) odgovornosti uprave	353
2. Odgovornost za štetu pričinjenu radom uprave	355

DIO V KONTROLA UPRAVE

GLAVA I: POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE	361
GLAVA II: POLITIČKA KONTROLA UPRAVE	362
GLAVA III: PRAVNA KONTROLA UPRAVE	363
A. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE	364
1. Pojam i vrste upravne kontrole uprave	364
2. Unutrašnja administrativna kontrola	366
a) Opšte napomene	366
b) Instanciona kontrola	367
c) Službeni nadzor	369
3. Spoljna administrativna kontrola	370
B. SUDSKA KONTROLA UPRAVE	372
1. Opšte napomene	372
a) Razvoj upravnog sudstva u svijetu	374
b) Nastanak i razvoj upravnog spora u bivšoj Jugoslaviji	376
c) Upravno sudstvo u svijetu danas	377
2. Pojam i vrste upravnog spora	380
a) Pojam upravnog spora	380
b) Vrste upravnih sporova	381
1) Objektivni i subjektivni upravni spor	381
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije	382
3) Opšti i posebni upravni sporovi	384
3. Sistemi određivanja predmeta upravnog spora	385

4. Upravni spor prema zakonu o upravnom sporu (ZUS)	386
a) Cilj upravnog spora	386
b) Pravo pokretanja upravnog spora	387
c) Nadležnost za vođenje upravnih sporova	387
d) Predmet upravnog spora	388
1) Upravni (i drugi pojedinačni) akt kao predmet upravnog spora	388
2) Predmet upravnog spora u slučaju „čutanja uprave“	388
3) Negativna enumeracija	390
e) Razlozi za vođenje upravnog spora	390
f) Tužilac i tuženi (stranke u upravnom sporu)	390
g) Tužba u upravnom sporu	392
1) Dejstvo tužbe	392
2) Rok i predaja tužbe	393
3) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtjev)	394
4) Postupak po tužbi	395
(a) Prethodni postupak po tužbi	395
(b) Redovni postupak po tužbi	398
d) Spor pune jurisdikcije	399
e) Presuda i rješenje u upravnom sporu	400
f) Pravna sredstva u upravnom sporu	402
1) Zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke	402
2) Ponavljanje postupka u upravnom sporu	403
g) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu	406
h) Dopunska pravila postupka u upravnom sporu	408
i) Troškovi i takse u upravnom sporu	409
GLAVA IV: POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE	410
1. Tužilaštvo i kontrola uprave	410
2. Ombudsman	412
a) Ideja ljudskih prava	412
b) Ombudsman – zaštitnik prava građana	415
c) Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda (ombudsman) u Crnoj Gori	418