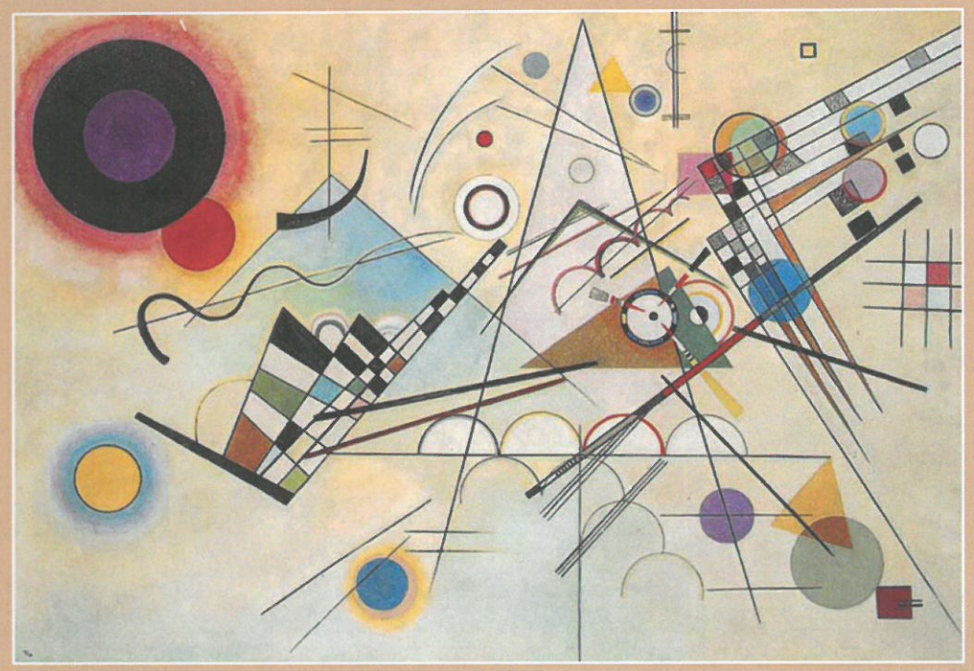
Prof. dr Stevan Lilić - Prof. dr Dražen Cerović **UPRAVNO PRAVO** - UNIVERZITETSKI UDŽBENIK

Prof. dr Stevan Lilić Prof. dr Dražen Cerović

UPRAVNO PRAVO

UNIVERZITETSKI UDŽBENIK



Podgorica
2019.

PROF. DR STEVAN LILIĆ
(www.slilic.com)

PROF. DR DRAŽEN CEROVIĆ
(www.drazencerovic.me)

UPRAVNO PRAVO

UNIVERZITETSKI UDŽBENIK

Podgorica 2019.

Glavni i odgovorni urednik
Momčilo Vujošević

Urednik
dr **Mihailo Zečević**

Izdavač
JU Službeni list Crne Gore

PREDGOVOR

Univerzitetski udžbenik „Upravno 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 pravo* kao obavezan predmet u okviru trećeg 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 prava. Takođe, namjera nam je da on bude efikasno sredstvo studentima za bolje razumijevanje, kako teoretskog okvira, tako i važećeg normativnog okvira upravne legislative i upravnih procedura.

Univerzitetski udžbenik „Upravno pravo“ u cjelini je usklađen sa ustavnim promjenama i zakonodavstvom koji se neposredno odnose na oblast upravnog prava, posebno nakon donošenja novih zakona iz domena uprave u periodu od 2014 do 2017. Udžbenik prati važeće upravno zakonodavstvo Crne Gore, posebno nove propise 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, prirodno, vremenom biti mijenjani) može biti samo od koristi.

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 prava.

Podgorica, januar 2019. godine

Autori

SADRŽAJ

PREDGOVOR **5**

PRVI DIO **19**

TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA **19**

GLAVA I. POJAM UPRAVE **19**

A. TEORIJSKI POJAM UPRAVE **19**

1. UVODNE NAPOMENE 19
2. PRAVNO-POLITIČKE KONCEPCIJE 20
   a) Uprava i podjela vlasti 21
   b) Uprava i izvršna vlast 22
   c) Pravna država, legalitet i legitimitet upravnog djelovanja 23
   d) Teorijski pojam državne uprave 24
   e) Teorijski pojam uprave kao javne službe 25
3. SOCIO-TEHNOLOŠKE KONCEPCIJE O UPRAVI 26
   a) Upravna pragmatika 26
   b) Naučna organizacija rada 27
   c) Funkcije upravljanja 27
4. UPRAVA KAO SISTEM ZA SOCIJALNU REGULACIJU 28
   a) Savremeni teorijski pojam uprave 28
   b) Sistemski pristup 29
   c) Kibernetska modelistika 30
   d) Socijalna regulacija 32

B. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE **34**

1. UVODNE NAPOMENE 34
2. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U MATERIJALNOM SMISLU 35
   a) Upravna funkcija – uprava kao vlast 35
   b) Upravna djelatnost – uprava kao javna služba 36
3. FUNKCIONALNI POJAM UPRAVE U FORMALNOM SMISLU 39

C. ORGANIZACIONI POJAM UPRAVE **40**

1. UVODNE NAPOMENE 40
2. POJAM I ELEMENTI ORGANIZACIJE 40
   a) Pojam organizacije 40
   b) Elementi organizacije 41
      (1) Normativni element organizacije (cilj) 41
      (2) Subjektivni element organizacije (ljudi) 42

(3) Materijalni element organizacije (sredstva) 45
(4) Strukturalni element organizacije (organizaciona struktura) 47
(5) Statusni element organizacije (autonomija) 54
3. VRŠIOCI UPRAVE 54
a) Subjekti ovlašćeni za vršenje upravne djelatnosti 54
b) Organski pojam uprave 56
c) Javna uprava 57
d) Javna ovlašćenja 57
e) Vrste upravnih organizacija 58
D. TEORIJSKI POJAM UPRAVE –ZAKLJUČAK 59
E. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE 60
1. UVODNE NAPOMENE 60
2. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU 61
3. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU 63
4. POZITIVNOPRAVNI POJAM UPRAVE 64
Zaključak 64
GLAVA II: UPRAVNO PRAVO 65
A. PREDMET UPRAVNOG PRAVA 65
1. KONCEPCIJE O PREDMETU UPRAVNOG PRAVA 65
a) Uvodne napomene 65
b) Tradicionalna (uža) koncepcija predmeta upravnog prava 66
c) Savremena (šira) koncepcija predmeta upravnog prava 66
d) Negativno određivanje predmeta upravnog prava 67
e) Predmet upravnog prava – zaključak 68
2. UPOREDNO UPRAVNO PRAVO 69
a) Evropsko-kontinentalni sistem upravnog prava 69
b) Anglosaksonski sistem upravnog prava 71
c) Drugi sistemi upravnog prava 72
d) Međunarodno upravno pravo 74
e) Evropsko upravno pravo 75
3. UPRAVNO PRAVO I PRAVNI SISTEM 77
a) Upravno pravo kao dio pravnog sistema 77
b) Odnos upravnog prava prema drugim granama prava 78
4. INSTITUTI UPRAVNOG PRAVA 81
a) Upravnopravni odnos 81
b) Upravnopravna norma 82

c) Osnovni instituti upravnog prava 83
5. ZNAČAJ UPRAVNOG PRAVA I REFORMA UPRAVNOG SISTEMA 85
B. NAUKA UPRAVNOG PRAVA 86
1. NAUKA I SISTEM UPRAVNOG PRAVA 86
a) Opšte napomene 86
b) Opšte i posebno upravno pravo 88
c) Upravno materijalno pravo i upravno procesno pravo 89
(1) Materijalno i procesno pravo 89
(2) Odnos upravnog procesnog prava i upravnog materijalnog prava 91
(3) Predmet upravnog procesnog prava 91
(4) Upravno procesno pravo i druga procesna prava 93
d) Nastanak i razvoj nauke upravnog prava 94
e) Nauka upravnog prava u bivšoj Jugoslaviji i Crnoj Gori 97
f) Savremene tendencije razvoja nauke upravnog prava 98
2. METOD NAUČNOG PROUČAVANJA UPRAVNOG PRAVA 99
GLAVA III: IZVORI UPRAVNOG PRAVA 100
1. OPŠTA OBILJEŽJA IZVORA UPRAVNOG PRAVA 100
2. VRSTE IZVORA UPRAVNOG PRAVA 102
a) Ustav kao izvor upravnog prava 102
b) Zakon kao izvor upravnog prava 103
c) Podzakonski opšti akti kao izvori upravnog prava 104
(1) Podzakonski opšti akti skupštine kao izvori upravnog prava 105
(2) Akti predsednika države kao izvori upravnog prava 106
(3) Podzakonski opšti akti Vlade kao izvori upravnog prava 106
(4) Podzakonski opšti akti ministarstava kao izvori upravnog prava 107
(5) Podzakonski opšti akti opština (grada) kao izvori upravnog prava 107
(6) Opšti akti nedržavnih subjekata kao izvori upravnog prava 108
3. SUDSKE ODLUKE KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA 108
a) Sudske odluke i stvaranje prava 108
b) Sudske odluke u pravu Evropske unije 110
4. OBIČAJNO PRAVO KAO IZVOR UPRAVNOG PRAVA 111
5. TEHNIČKA PRAVILA I STANDARDI KAO IZVORI UPRAVNOG PRAVA 111
DRUGI DIO 115
ORGANIZACIJA UPRAVE 115
GLAVA I: ORGANIZACIJA I RAD UPRAVE 115

1. OPŠTE NAPOMENE ... 115
2. JAVNA UPRAVA ... 115

GLAVA II: ORGANIZACIJA UPRAVE U CRNOJ GORI ... 116
1. NORMATIVNI OKVIRI ... 116
2. MINISTARSTVA I DRUGI ORGANI UPRAVE ... 117
3. POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE ... 119
4. POLOŽAJ I ULOGA UPRAVE ... 120

GLAVA III: LOKALNA SAMOUPRAVA U CRNOJ GORI ... 124
1. UVODNE NAPOMENE ... 124
2. OPŠTINA KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ... 125
3. GLAVNI GRAD I PRIJESTONICA ... 128

GLAVA IV: NEDRŽAVNA UPRAVA ... 129
(JAVNE SLUŽBE I JAVNE AGENCIJE) ... 129
1. UVODNE NAPOMENE ... 129
2. JAVNI SEKTOR ... 129
3. JAVNE SLUŽBE ... 130
4. JAVNE AGENCIJE ... 132

TREĆI DIO ... 137

UPRAVNI KADROVI ... 137

GLAVA I: POJAM DRŽAVNOG SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA ... 137

GLAVA II: ZASNIVANJE RADNOG ODNOSA DRŽAVIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA ... 138

GLAVA III: PRAVA I DUŽNOSTI SLUŽBENIKA ... 138

GLAVA IV: ODGOVORNOST SLUŽBENIKA ... 140

GLAVA V: ZAŠTITA PRAVA SLUŽBENIKA ... 142

ČETVRTI DIO ... 145

UPRAVNA DJELATNOST ... 145

GLAVA I: UVODNE NAPOMENE ... 145
1. UPRAVNA DJELATNOST I ULOGA UPRAVE ... 145
2. VRSTE I OBLICI UPRAVNE DJELATNOSTI ... 146

GLAVA II: AKTI UPRAVE ... 146
1. POJAM I VRSTE AKATA UPRAVE ... 146
2. UPRAVNI PROPISI ... 147
3. UPRAVNI AKTI ... 148
a) Pojam i obilježja upravnog akta ... 148

b) Vrste upravnih akata ... 152
(1) Pozitivni i negativni upravni akti ... 152
(2) Konstitutivni i deklarativni upravni akti ... 153
(3) Vezani i slobodni upravni akti ... 154
(4) Jednostavni i zbirni upravni akti ... 156
(5) Formalni i neformalni upravni akti ... 157
(6) Upravni akti sa trajnim vremenskim dejstvom i upravni akti sa ograničenim vremenskim dejstvom ... 157
(7) Upravni akti koji se donose po zahtjevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti ... 158
(8) Rješenje i zaključak ... 158
c) Pogrešni upravni akti ... 159
(1) Neispravni i protivpravni upravni akti ... 159
(2) Nezakoniti i necjelishodni upravni akti ... 160
(3) Rušljivi i ništavi upravni akti ... 161
(4) Uklanjanje pogrešnih upravnih akata ... 162
d) Pravno dejstvo upravnog akta ... 163
(1) Zakonitost upravnog akta ... 163
(2) Početak i prestanak pravnog dejstva upravnog akta ... 164
(3) Pravnosnažnost upravnog akta ... 165
e) Dodaci upravnom aktu ... 168
f) Upravni akti i kompjuterska tehnologija ... 168
4. MATERIJALNI AKTI UPRAVE ... 170
(UPRAVNE RADNJE) ... 170
a) Dokumentovanje ... 170
b) Saopštavanje ... 172
c) Primanje izjava ... 172
d) Prinudne radnje ... 173
5. UPRAVNI UGOVORI ... 176
a) Nastanak i razvoj upravnih ugovora ... 176
b) Upravni ugovori u nekim regionalnim zakonodavstvima ... 177
c) Upravni ugovori u pravu Crne Gore ... 179
d) Upravni ugovori prema ZUP-u ... 181

GLAVA III: UPRAVNI POSTUPAK ... 182

A. ZNAČAJ UPRAVNOG POSTUPKA ... 182
1. ISTORIJSKI OSVRT ... 182
a) Zakoni o upravnom postupku u jugoslovenskom pravu ... 184
b) Zakoni o upravnom postupku u pravu Crne Gore ... 186

2. POJAM UPRAVNOG POSTUPKA 186
3. VRSTE UPRAVNOG POSTUPKA 188

B. UPRAVNI POSTUPAK PREMA ZAKONU O UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE 189
1. OPŠTE NAPOMENE 189
2. OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA 190
(1) Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka 191
(2) Načelo srazmjernosti 192
(3) Pravo stranke na pravnu zaštitu 192
(4) Načelo aktivne pomoći stranci 193
(5) Upotreba jezika i pisma u postupku 193
(6) Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka 194
(7) Načelo utvrđivanja istine 194
(8) Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza 195
(9) Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti 196
(10) Pravo stranke na izjašnjavanje 196
(11) Zabrana zloupotrebe prava 197
(12) Pravo na razgledanje spisa 197
(13) Upotreba rodno osjetljivog jezika 197
3. UPRAVNE AKTIVNOSTI 197
4. IZDAVANJE UVJERENJA 198
5. NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU 199
a) Pojam i vrste nadležnosti 199
b) Određivanje stvarne nadležnosti po ZUP-u 202
c) Određivanje mjesne nadležnosti po ZUP-u 203
d) Posebni slučajevi nadležnosti 203
e) Saradnja i pravna pomoć 204
6. UČESNICI U UPRAVNOM POSTUPKU 205
a) Ovlašćeno službeno lice za vođenje upravnog postupka 205
b) Stranka u upravnom postupku 207
(1) Svojstva stranke 208
(2) Stranke sa diplomatskim imunitetom 210
(3) Zastupnici i punomoćnici stranke 210
1. Zakonski zastupnik 210
2. Privremeni zastupnik 210
3. Punomoćnik 211
4. Zajednički predstavnik (punomoćnik) više stranaka 211
5. Stručni pomagač stranke 212

7. KOMUNIKACIJA ORGANA SA STRANKOM I DRUGIM UČESNICIMA U UPRAVNOM POSTUPKU 212
a) Podnesci 212
b) Zapisnik 213
c) Razgledanje i prepisivanje spisa i obavještavanje o toku postupka 215
d) Pozivanje, dostavljanje i obavještavanje 215
(1) Opšte napomene 215
(2) Pozivanje i dostavljanje 216
(3) Javno obavještavanje 219
8. ROKOVI I POVRAĆAJ U PREĐAŠNJE STANJE 219
a) Rokovi 219
b) Povraćaj u pređašnje stanje 221
9. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA 222
a) Troškovi organa i stranaka 223
b) Naknade troškova i nagrade drugim učesnicima u upravnom postupku. 223
c) Oslobađanje od plaćanja troškova 224
10. ODRŽAVANJE REDA U TOKU POSTUPKA 224

C. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK (pokretanje, vođenje i okončanje upravnog postupka) **225**
a) Faze upravnog postupka 225
b) Pokretanje upravnog postupka 225
c) Vođenje upravnog postupka 227
(1) Poravnanje u upravnom postupku 227
(2) Prethodno pitanje u upravnom postupku 228
(3) Utvrđivanje činjeničnog stanja 230
(4) Dokazivanje 235
(5) Dokazna sredstva 236
1. Isprave 237
2. Svjedoci 240
3. Izjava stranke 241
4. Vještaci 242
5. Uviđaj 243
d) Izjašnjavanje stranke o rezultatima ispitnog postupka 244
e) Okončanje upravnog postupka 244
(1) Okončavanje postupka donošenjem rješenja 244
(2) Oblik i sadržaj rješenja 246
(3) Rok za izdavanje rješenja 247
(4) Konačnost i pravosnažnosti rješenja 248

D. PRAVO STRANKE NA PRAVNI LIJEK 249
1. PRAVO NA ŽALBU (DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK) 249
a) Žalba u upravnom postupku 249
b) Postupak po žalbi (žalbeni postupak) 251
c) Postupanje i ovlašćenja prvostepenog organa po žalbi 251
d) Postupanje i ovlašćenja drugostepenog organa po žalbi 252
e) Žalba u slučaju ćutanja uprave 253
2. PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA 254
a) Opšte karakteristike 254
b) Razlozi za ponavljanje upravnog postupka 255
3. PRIGOVOR 256
4. POSEBNI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA 257
a) Vanredna pravna sredstva 257
b) Obavezno poništavanje rješenja 258
b) Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja 258
c) Ukidanje zakonitog rješenja 259
d) Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom 259

E. IZVRŠENJE RJEŠENJA **260**
1. OPŠTE KARAKTERISTIKE IZVRŠNOG POSTUPKA 260
2. IZVRŠNOST RJEŠENJA 261
3. SPROVOĐENJE IZVRŠENJA 262
a) Predmet izvršenja 262
b) Izvršenik i tražilac izvršenja 262
c) Vrijeme izvršenja 262
d) Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja 262
4. RJEŠENJE O IZVRŠENJU 263
5. NAČINI I OBLICI IZVRŠENJA 263
a) Izvršenje preko drugih lica 263
b) Izvršenje putem novčanih kazni 263
c) Izvršenje neposrednom prinudom 264
d) Izvršenje usmenog rješenja 264
6. OBUSTAVLJANJE I ODLAGANJE IZVRŠENJA 264
7. PROTIVIZVRŠENJE 264
8. OBEZBJEĐENJE IZVRŠENJA 264

F. SPROVOĐENJE ZUP-A I INSPEKCIJSKI NADZOR 265

GLAVA IV: UPRAVNI NADZOR 266
1. POJAM I OBILJEŽJA UPRAVNOG NADZORA 266

2. VRSTE UPRAVNOG NADZORA 267
a) Unutrašnji nadzor 267
b) Nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja uvršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova državne uprave 268
c) Inspekcijski nadzor 269
(1) Opšte napomene 269
(2) Inspektor 269
(3) Inspekcijski postupak 271
(4) Upravna inspekcija 272

GLAVA V: POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE 274
1. OPŠTE NAPOMENE 274
2. OPŠTE I POSEBNE UPRAVNE SITUACIJE 275

GLAVA VI: ODGOVORNOST UPRAVE 275
1. UPRAVNA DJELATNOST I ODGOVORNOST UPRAVE 275
a) Pojam i obilježja odgovornosti 275
b) Vrste pravne odgovornosti uprave 279
c) Sistemi odgovornosti uprave 282
d) Pravna priroda (osnov) odgovornosti uprave 284
2. ODGOVORNOST ZA ŠTETU PRIČINJENU RADOM UPRAVE 286

PETI DIO 291

KONTROLA UPRAVE 291

GLAVA I: POJAM I VRSTE KONTROLE UPRAVE 291

GLAVA II: POLITIČKA KONTROLA UPRAVE 291

GLAVA III: PRAVNA KONTROLA UPRAVE 292

A. UPRAVNA KONTROLA UPRAVE 293
1. POJAM I VRSTE UPRAVNE KONTROLE UPRAVE 293
2. UNUTRAŠNJA ADMINISTRATIVNA KONTROLA 295
a) Opšte napomene 295
b) Instanciona kontrola 295
c) Službeni nadzor 297
3. SPOLJNA ADMINISTRATIVNA KONTROLA 298

B. SUDSKA KONTROLA UPRAVE 299
1. OPŠTE NAPOMENE 299
a) Razvoj upravnog sudstva u svijetu 301
b) Nastanak i razvoj upravnog spora u bivšoj Jugoslaviji 302
c) Upravno sudstvo u svijetu danas 304

2. POJAM I VRSTE UPRAVNOG SPORA 306
a) Pojam upravnog spora 306
b) Vrste upravnih sporova 307
1) Objektivan i subjektivan upravni spor 307
2) Spor za poništaj upravnog akta i spor pune jurisdikcije 308
3) Opšti i posebni upravni sporovi 309
3. SISTEMI ODREĐIVANJA PREDMETA UPRAVNOG SPORA 310
4. UPRAVNI SPOR PREMA ZAKONU O UPRAVNOM SPORU (ZUS) ... 311
a) Uvodne napomene 311
b) Nadležnost za vođenje upravnih sporova 312
c) Stranke u upravnom sporu (tužilac i tuženi) 312
d) Predmet upravnog spora 313
(1) Upravni akt i druge upravne aktivnosti kao predmet upravnog spora 313
(2) Predmet upravnog spora u slučaju "ćutanja uprave" 314
(3) Negativna enumeracija 315
e) Razlozi za pobijanje 315
f) Tužba u upravnom sporu 315
(1) Dejstvo tužbe 315
(2) Rok i predaja tužbe 316
(3) Sadržaj tužbe (tužbeni zahtjev) 317
(4) Postupak po tužbi 318
1. Ocjenjivanje urednosti tužbe 318
2. Prethodni postupak po tužbi 318
3. Redovni postupak po tužbi 320
4. Spor pune jurisdikcije 321
(5) Odluke u upravnom sporu 322
g) Pravna sredstva u upravnom sporu 323
(1) Zahtjev za ispitivanje sudske odluke 324
(2) Ponavljanje postupka u upravnom sporu 325
h) Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu 327
i) Troškovi i takse u upravnom sporu 328
GLAVA IV: POSEBNI OBLICI KONTROLE UPRAVE 328
1. TUŽILAŠTVO I KONTROLA UPRAVE 328
2. OMBUDSMAN 330
a) Ideja ljudskih prava 330
b) Ombudsman – zaštitnik prava građana 332
c) Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda (ombudsman) u Crnoj Gori 334

PRVI DIO

TEORIJSKE OSNOVE UPRAVNOG PRAVA

POJAM UPRAVE

*

PREDMET UPRAVNOG PRAVA

*

IZVORI UPRAVNOG PRAVA