9 788649 504370

UPRAVNO PRAVO CRNE GORE

STEVAN LILIĆ

CID

UPRAVNO PRAVO CRNE GORE

STEVAN LILIĆ

UPRAVNO PRAVO CRNE GORE

BIBLIOTEKA
UNIVERSITAS

Urednik
DRAGAN K. VUKČEVIĆ

Za izdavača
ŽARKO RADONJIĆ

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) Kibernetska 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. Vršioci 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. Koncepcije 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 (*lex specialis derogat legi generali*) ... 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 obavještavanje 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 ... 259
5) Odbijanje prijema ... 260
6) Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta ... 260
7) Dostavnica ... 260
8) Greške u dostavljanju ... 261
6. Rokovi i povraćaj u pređašnje stanje ... 261
a) Rokovi ... 261
b) Povraćaj u pređašnje stanje (*restitutio in integrum*) ... 263
7. Održavanje reda u toku postupka ... 264
8. Troškovi upravnog postupka ... 265
a) Troškovi organa i stranaka ... 266
b) Oslobađanje 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) Uviđaj ... 290
g) Obezbjeđenje 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 (*iudicium rescindens*) ... 313
b) Odlučivanje u ponovljenom postupku (*iudicium rescissorium*) ... 314
F. NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA (VANREDNA PRAVNA SREDSTVA) ... 314
1. Mijenjanje 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 INSPEKCIJSKI 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 ovlašćenja 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) Objektivan i subjektivan 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 „ćutanja 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

BIBLIOTEKA

UNIVERSITAS

1. Entoni Gidens: SOCIOLOGIJA
2. Anri Mandra: OSNOVI SOCIOLOGIJE
3. Gi Breban: ADMINISTRATIVNO PRAVO FRANCUSKE
4. Robert Hajneman: UVOD U POLITIČKE NAUKE
5. Branko A. Lubarda: EVROPSKO RADNO PRAVO
6. Đulio Feroni: ISTORIJA ITALIJANSKE KNJIŽEVNOSTI I-II
7. Džerald Hes – Stiven Fridland: TEHNIKE PODUČAVANJA PRAVA
8. Feliks Ficroj, Zoltan Aks, Danijel Gerlovski: MENADŽMENT I EKONOMIKA ORGANIZACIJE
9. Budimir Košutić: UVOD U JURISPRUDENCIJU
10. Zoran Stojanović: KRIVIČNO PRAVO
11. Dejan Đurđević: OSNOVI PORODIČNOG PRAVA CRNE GORE
12. Mijat Šuković: USTAVNO PRAVO
13. Dejan Đurđević: OSNOVI NASLEDNOG PRAVA CRNE GORE
14. Šerbo Rastoder: BUDUĆA PROŠLOST
15. Milan Škulić: KRIVIČNO PROCESNO PRAVO
16. Stevan Lilić: UPRAVNO PRAVO CRNE GORE

U pripremi:

1. Radovan Vukadinović: MEĐUNARODNI POLITIČKI ODNOSI
2. Radovan Vukadinović: TEORIJE MEĐUNARODNIH ODNOSA I TEORIJE SPOLJNE POLITIKE