

Prof. dr Zoran R. Tomić

Prof. dr Đordije Blažić

# **KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE**

*(Teorijski, međunarodni, primjena,  
sudska praksa, registar, tabele, šeme)*

Podgorica, septembar 2017



## SADRŽAJ

AUTORSKE NAPOMENE.....	13
<b>DIO PRVI</b>	
<b>UPRAVNI POSTUPAK, NOVINE, DEJSTVA.....</b>	<b>15</b>
I. POJAM I FUNKCIJA UPRAVNOG POSTUPKA .....	15
II. NAČELA ČISTE UPRAVNE PROCEDURE.....	20
III. USTAVNI OKVIR UPRAVNOG POSTUPKA U CRNOJ GORI .....	24
IV. STRATEŠKE NOVINE I CILJEVI NOVOG ZAKONA .....	24
V. POLAZIŠTA I STRUKTURA NOVOG ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU CRNE GORE .....	25
VI. NOVINE UPRAVNOG POSTUPKA.....	29
VII. SHODNA PRIMJENA DRUGIH ZAKONA.....	32
VIII. NOVINE ZUP-a KOJE UTIČU NA POSEBNE UPRAVNE POSTUPKE .....	33
<b>1. Primjena osnovnih načela ZUP-a i njihov uticaj     na posebne postupke .....</b>	<b>33</b>
<b>2. Uticaj ZUP-a na subjekte primjene (javnopravni organi) .....</b>	<b>33</b>
<b>3. Predmet primjene ZUP-a i njihov uticaj na posebne postupke ....</b>	<b>34</b>
<b>4. Upravne aktivnosti i njihov uticaj na posebne postupke.....</b>	<b>34</b>
<b>5. Uticaj pružanja usluga na jednom mjestu na posebne postupke .</b>	<b>36</b>
<b>6. Odstupanje posebnih postupaka od ZUP-a .....</b>	<b>36</b>

<b>7. Novi instituti ZUP-a koje je potrebno propisati posebnim zakonima</b> .....	37
<b>8. Novi ZUP i dozvoljena odstupanja posebnim zakonima</b> .....	38
<b>IX. VRSTE PODNESAKA, UPRAVNIH AKATA I UPRAVNIH AKTIVNOSTI ORGANA I STRANAKA</b> .....	43
<b>X. SADRŽINA ZUP-A</b> .....	44

## **DIO DRUGI**

### **ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU** .....

<b>I. OSNOVNE ODREDBE</b> .....	65
<i>Predmet</i> .....	66
<i>Upravna stvar</i> .....	69
<i>Upravne aktivnosti</i> .....	76
<i>Primjena zakona</i> .....	77
<i>Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka</i> .....	80
<i>Načelo srazmjernosti</i> .....	87
<i>Pravo stranke na pravnu zaštitu</i> .....	91
<i>Načelo aktivne pomoći stranci</i> .....	98
<i>Upotreba jezika i pisma u postupku</i> .....	102
<i>Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka</i> .....	106
<i>Načelo utvrđivanja istine</i> .....	107
<i>Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza</i> .....	110
<i>Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti</i> .....	116
<i>Pravo stranke na izjašnjenje</i> .....	122
<i>Zabrana zloupotrebe prava</i> .....	126
<i>Pravo na razgledanje spisa</i> .....	132
<i>Upotreba rodno osjetljivog jezika</i> .....	133
<b>II. UPRAVNE AKTIVNOSTI</b> .....	133
<b>1. Upravni akt</b> .....	134
<i>Pojam upravnog akta</i> .....	170
<i>Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje</i> .....	175
<i>Garantni akt</i> .....	179
<i>Oblik rješenja</i> .....	182
<i>Sadržaj pisanog rješenja</i> .....	184
<i>Rješenje sa skraćanim obrazloženjem</i> .....	196
<i>Rješenje u obliku zabilješke na spisu</i> .....	197
<i>Usmeno rješenje</i> .....	198
<i>Ispravka očiglednih grešaka u rješenju</i> .....	200

<b>2. Upravni ugovor</b> .....	202
<i>Upravni ugovor između javnopravnog organa i stranke</i> .....	212
<i>Poništavanje upravnog ugovora</i> .....	219
<i>Izmjena i raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti</i> ..	221
<i>Jednostrani raskid upravnog ugovora</i> .....	222
<b>3. Usluge od opšteg interesa</b> .....	224
<i>Zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa</i> .....	228
<b>4. Drugi oblici upravnih aktivnosti</b> .....	233
<i>Druge upravne aktivnosti</i> .....	238
<i>Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama</i> <i>o kojima se vodi službena evidencija</i> .....	241
<i>Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama</i> <i>o kojima se ne vodi službena evidencija</i> .....	251
<i>Prigovor kod drugih upravnih aktivnosti</i> .....	254
<b>III. NADLEŽNOST</b> .....	257
<b>1. Stvarna i mjesna nadležnost</b> .....	262
<i>Stvarna nadležnost</i> .....	262
<i>Mjesna nadležnost</i> .....	267
<i>Obaveznost pravila o nadležnosti</i> .....	271
<i>Nadležnost u hitnim upravnim stvarima</i> .....	273
<i>Sukob nadležnosti</i> .....	274
<i>Odlučivanje uz saglasnost, potvrdu, odobrenje,</i> <i>odnosno mišljenje</i> .....	278
<i>Zajedničko rješenje</i> .....	287
<b>2. Saradnja i pomoć</b> .....	288
<i>Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu</i> .....	289
<i>Pravna pomoć</i> .....	298
<i>Međunarodna pravna pomoć</i> .....	302
<b>3. Ovlašćeno službeno lice</b> .....	310
<i>Određivanje i ovlašćenja ovlašćenog službenog lica</i> .....	314
<i>Odlučivanje kolegijalnog organa</i> .....	320
<i>Izuzeće ovlašćenog službenog lica</i> .....	321
<i>Rješenje o izuzeću ovlašćenog službenog lica</i> .....	329
<i>Izuzeće zapisničara</i> .....	332
<b>IV. STRANKA I NJENO ZASTUPANJE</b> .....	332
<i>Stranka u upravnom postupku</i> .....	336
<i>Smrt fizičkog lica, odnosno prestanak pravnog lica</i> .....	345
<i>Procesna sposobnost i zastupnik</i> .....	347
<i>Zakonski zastupnik</i> .....	349

<i>Privremeni zastupnik</i> .....	352
<i>Punomoćnik</i> .....	355
<i>Zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik</i> .....	362
<i>Stručni pomagač</i> .....	364
<b>V. KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA</b> .....	365
<b>1. Podnesci</b> .....	372
<i>Pojam, sadržina i način podnošenja podnesaka</i> .....	372
<i>Neuredan podnesak</i> .....	374
<i>Podnošenje podneska</i> .....	377
<i>Postupanje nenadležnog javnopravnog organa po podnesku</i> .....	378
<i>Podnesak u elektronskom obliku</i> .....	379
<i>Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka</i> .....	381
<b>2. Zapisnik</b> .....	382
<i>Sačinjavanje i sadržaj zapisnika</i> .....	385
<i>Značaj javne isprave</i> .....	387
<i>Zapisnik kolegijalnog organa</i> .....	388
<b>3. Razgledanje spisa i obavještanje o toku upravnog postupka</b> .....	389
<i>Pravo na razgledanje spisa</i> .....	390
<i>Pravo na obavještanje o toku postupka</i> .....	392
<b>VI. POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE</b> .....	396
<i>Pozivanje i dostavljanje</i> .....	399
<i>Način pozivanja i dostavljanja</i> .....	401
<i>Mjesta na kojima se vrši dostavljanje</i> .....	402
<i>Vrijeme dostavljanja</i> .....	403
<i>Lično dostavljanje</i> .....	404
<i>Punomoćnik za prijem pismena</i> .....	407
<i>Zajednički punomoćnik za prijem pismena</i> .....	408
<i>Dostavljanje zakonskom zastupniku ili punomoćniku</i> .....	409
<i>Međunarodno dostavljanje</i> .....	412
<i>Dostavljanje u posebnim slučajevima</i> .....	413
<i>Promjena prebivališta, boravišta ili sjedišta</i> .....	414
<i>Greške u dostavljanju</i> .....	415
<i>Dostavljanje putem poštanskog operatora</i> .....	417
<i>Dostavljanje elektronskim putem</i> .....	418
<i>Obaveza i način ličnog dostavljanja</i> .....	420
<i>Posredno dostavljanje</i> .....	424
<i>Dostavnica</i> .....	426
<i>Javno obavještanje</i> .....	428

<b>VII. ROKOVI</b> .....	429
<i>Određivanje i produženje rokova</i> .....	431
<i>Način računanja rokova</i> .....	434
<i>Način računanja roka kod podnošenja podnesaka</i> .....	436
<b>VIII. POVRAĆAJ U PREDAŠNJE STANJE</b> .....	438
<i>Predlog za povraćaj u predašnje stanje</i> .....	440
<i>Rok za podnošenje predloga za povraćaj u predašnje stanje</i> .....	448
<i>Rješenje o povraćaju u predašnje stanje i njegove posljedice</i> .....	451
<b>IX. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA</b> .....	452
<i>Troškovi javnopravnog organa i stranaka</i> .....	453
<i>Naknade troškova i nagrade drugim učesnicima</i> <i>u upravnom postupku</i> .....	459
<i>Oslobađanje od plaćanja troškova</i> .....	461
<i>Podzakonski akt</i> .....	463
<b>X. POKRETANJE, VOĐENJE I OKONČANJE UPRAVNOG POSTUPKA</b> .....	463
<b>1. Pokretanje upravnog postupka</b> .....	470
<i>Načini pokretanja postupka</i> .....	473
<i>Odbijanje zahtjeva stranke iz procesnih razloga</i> .....	480
<i>Pokretanje postupka po službenoj dužnosti</i> .....	484
<b>2. Izmjena i odustanak od zahtjeva</b> .....	487
<i>Pravo na izmjenu i odustanak od zahtjeva</i> .....	488
<i>Obustavljanje postupka</i> .....	492
<b>3. Poravnanje</b> .....	498
<i>Zaključivanje poravnanja</i> .....	501
<b>4. Prethodno pitanje</b> .....	506
<i>Rješavanje prethodnog pitanja</i> .....	509
<b>5. Ispitni postupak</b> .....	521
<i>Utvrđivanje činjeničnog stanja</i> .....	529
<i>Skraćeni postupak</i> .....	532
<i>Dokazna sredstva</i> .....	537
<i>Izvođenje dokaza pred drugim javnopravnim organom</i> .....	563
<i>Obezbjedenje dokaza</i> .....	565
<i>Održavanje reda</i> .....	567
<b>6. Izjašnjavanje stranke o rezultatima ispitnog postupka</b> .....	570
<i>Pravo stranke na izjašnjavanje</i> .....	572
<i>Način izjašnjavanja stranke</i> .....	574
<i>Izuzeci od prava na izjašnjavanje stranke</i> .....	576

<b>7. Okončanje postupka</b> .....	578
<i>Rok za donošenje rješenja</i> .....	579
<i>Opravdano produženje roka</i> .....	584
<i>Odlučivanje po zahtjevu stranke</i> .....	586
<i>Okončanje postupka u slučaju ćutanja uprave</i> .....	588
<b>XI. PRAVNI LJEKOVI</b> .....	614
<b>1. Pravo stranke na pravni lijek</b> .....	621
<i>Vrste pravnih lijekova</i> .....	621
<b>2. Žalba</b> .....	622
<i>Pravo na žalbu</i> .....	627
<i>Predmet žalbenog postupka</i> .....	633
<i>Sadržaj i rok žalbe</i> .....	638
<i>Odricanje od prava na žalbu i odustanak od žalbe</i> .....	645
<i>Predavanje žalbe</i> .....	646
<i>Odložno dejstvo žalbe</i> .....	648
<i>Postupanje i ovlašćenja prvostepenog organa po žalbi</i> .....	650
<i>Postupanje i ovlašćenja drugostepenog organa po žalbi</i> .....	657
<i>Izmjena rješenja</i> .....	673
<i>Drugostepeno rješenje</i> .....	677
<i>Žalba u slučaju ćutanja uprave</i> .....	679
<i>Rok za donošenje rješenja po žalbi</i> .....	685
<i>Dostavljanje drugostepenog rješenja</i> .....	686
<b>3. Ponavljanje postupka</b> .....	686
<i>Razlozi i rok za ponavljanje postupka</i> .....	691
<i>Zahtjev za ponavljanje postupka</i> .....	703
<i>Nadležni organ</i> .....	705
<i>Odluka o ponavljanju postupka</i> .....	708
<i>Rješenje u ponovljenom postupku</i> .....	713
<b>4. Prigovor</b> .....	718
<i>Postupanje po prigovoru</i> .....	718
<i>Shodna primjena odredbi o žalbi</i> .....	722
<b>XII. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA</b> .....	723
<i>Obavezno poništavanje rješenja</i> .....	726
<i>Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja</i> .....	739
<i>Ukidanje zakonitog rješenja</i> .....	749
<i>Pravne posljedice poništavanja i ukidanja</i> .....	756
<i>Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom</i> .....	760
<b>XIII. IZVRŠENJE</b> .....	765
<i>Izvršnost rješenja</i> .....	770



<i>Predmet izvršenja</i> .....	780
<i>Izvršenik i tražilac izvršenja</i> .....	787
<i>Vrijeme izvršenja</i> .....	789
<i>Nadležnost za sprovođenje upravnog izvršenja</i> .....	792
<i>Rješenje o izvršenju</i> .....	799
<i>Žalba</i> .....	807
<i>Izvršenje preko drugih lica</i> .....	813
<i>Izvršenje putem novčanih kazni</i> .....	816
<i>Izvršenje neposrednom prinudom</i> .....	821
<i>Izvršenje usmenog rješenja</i> .....	823
<i>Obustavljanje i odlaganje izvršenja</i> .....	824
<i>Protivizvršenje</i> .....	830
<i>Obezbjeđenje izvršenja</i> .....	833
<b>XIV. EVIDENCIJE</b> .....	839
<i>Vođenje evidencija</i> .....	839
<i>Izveštaj o postupanju u upravnim stvarima</i> .....	841
<b>XV. NADZOR</b> .....	842
<i>Nadzor nad sprovođenjem zakona</i> .....	842
<b>XVI. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE</b> .....	846
<i>Okončanje započetih postupaka</i> .....	846
<i>Donošenje podzakonskih akata</i> .....	847
<i>Prestanak važenja</i> .....	847
<i>Stupanje na snagu i početak primjene</i> .....	848
<b>DIO TREĆI</b> .....	853
LITERATURA .....	853
AKTI I RADNJE JAVNOPRAVNIH ORGANA I STRANAKA .....	859
ŠEME UPRAVNOG POSTUPKA .....	893
REGISTAR POJMOVA .....	903



## AUTORSKE NAPOMENE

Komentar Zakona o upravnom postupku je izraz potreba crnogorskog upravnog kadra kojim Fakultet za državne i evropske studije daje svoj doprinos u primjeni novog ZUP-a i kvalitetnijem odlučivanju o pravima i obavezama građana.

Uz već objavljeni Komentar uvaženog kolege i sudije Vrhovnog suda Crne Gore R. Ivanovića koji je duboko pragmatičan i veoma detaljan u tumačenju procesnih radnji i instituta, vjerujemo da će i ovaj Komentar doprinijeti boljem razumijevanju instituta novog ZUP-a.

Uzimajući u obzir okolnost da u kadrovskoj strukturi javnopravnih organa ima najmanje pravnika, a zanemarivo mali broj pravnika specijalizovanih za upravnu oblast koji vode upravne postupke, odnosno okolnost da u praksi dominantno upravne postupke vode različiti profili kadrova: ekonomisti, politikolozi, menadžeri, inženjeri, ljekari, veterinari i druge nepravne profesije; nužno je bilo da Komentar sadrži i određeni nivo teorijskih objašnjenja pojedinih ključnih instituta upravno-procesnog prava, jer bez razumijevanja instituta objektivno se ne može očekivati i uspješna primjena Zakona. Osim toga, stare navike crnogorske javne uprave fokusirane na dominantno formalno-procesnu primjenu zakona mogu biti dodatni problem u primjeni novog Zakona, s obzirom da je novi ZUP formalnost procesa odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka sveo na nužno potrebnu mjeru, dajući prednost meritornosti rješavanja upravne stvari, a ne formalno-procesnim pitanjima.

Takođe, svjesni okolnosti da još uvijek ne postoji upravna niti upravno-sudska praksa u njegovoj primjeni, autori su ocijenili da bi dio upravno-sudske prakse Crne Gore, Hrvatske u odnosu na neke institute koji nijesu mijenjani ni u novom ZUP-u, kao i praksa i pravna stanovišta sudova iz bivšeg jugoslovenskog pravnog sistema, moglo biti od koristi za pravilnu primjenu Zakona, sve dok se u narednom periodu ne konstituiše nova praksa Upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore po ovom Zakonu.

Na kraju Komentara, pored adekvatne literature, radi boljeg razumijevanja zakona dat je u vidu tabela i pregled akata, radnji, prava i dužnosti javno-pravnih organa i stranaka i šeme upravnog postupka.

Radi lakšeg snalaženja u primjeni Zakona, dat je i odgovarajući registar pojmova.

Cijeneći da ni jedan Komentar zakona ne može detaljno razjasniti sve aspekte njegove praktične primjene zbog složenosti životnih situacija, autori se nadaju da će ovim djelom dati svoj doprinos u njegovoj praktičnoj primjeni i stavljajući ga na uvid naučnoj, stručnoj i široj zainteresovanoj javnosti, unaprijed se zahvaljuju na svim kritičkim osvrtima koji će značajno pomoći autorima da u narednom periodu dopune i tako poboljšaju njegovo razumijevanje i primjenljivost.

AUTORI

## DIO PRVI

# UPRAVNI POSTUPAK, NOVINE, DEJSTVA

### I. POJAM I FUNKCIJA UPRAVNOG POSTUPKA

1. Da bismo razumjeli pojam upravnog postupka – tzv. čiste upravne procedure, važno je dati kratak osvrt na klasifikaciju akata javne uprave. Tako, skupno, akti javne uprave su različiti tipovi djelovanja *organa i organizacija javne uprave* (i državne i nedržavne) donijeti u primjeni prava. Prema kriterijumu da li imaju ili nemaju neposredna, samostalna pravna dejstva, razdvajaju se: 1. **pravni/normativni** akti, koji ih imaju, i 2. **materijalni/faktički** akti (radnje) uprave, koji nemaju neposredna tj. samostalna pravna dejstva.

**Pravni akti** mogu da budu **opšti** (apstraktni) – upravni propisi podzakonskog ranga (pravilnici, naredbe, uputstva i sl.), i **pojedinačni** (konkretni). *Pojedinačni* pravni akti uprave mogu da budu: **neautoritativni** (ne preduzimaju se sa pozicije vlasti, tj. jačeg, pa ne stvaraju odnose neravnopravnosti) – to su akti poslovanja ili pravni poslovi (recimo akt organa lokalne samouprave o davanju stana na korišćenje), i **autoritativni** (upravni akt, kao tipičan – izdavanje dozvole za građenje na određenom zemljištu). Akti poslovanja su ili **jednostrani** (npr. akt raspolaganja državnom imovinom), ili **dvostrani** tj. upravni ugovori (o javnim nabavkama, o javnim radovima, o koncesijama, o uspostavljanju određene javne službe...)<sup>1</sup>

**Materijalni tj. faktički akti/radnje uprave**, zasnovane na pravnim normama, su one bez neposrednog i samostalnog pravnog dejstva, ali koje ipak utiču na pravne situacije fizičkih i pravnih lica (izdavanje isprava, na primjer). Mogu da budu ili **neautoritativne**, ili **autoritativne**. To su upravne radnje u širem smislu. U najširem značenju, tu spadaju i brojni oblici pružanja

---

<sup>1</sup> Prema Z. R. Tomić, *Opšte upravno pravo*, šesto, dopunjeno i izmjenjeno izdanje, Beograd, 2011, str. 186.

javnih usluga (od zdravstvenih, komunalnih, pa do intelektualnih - vaspitno-obrazovnih itd.). Upravne radnje u najužem smislu su jedino autoritativni materijalni akti javne uprave, oni koji se preduzimaju korišćenjem prerogativa javne vlasti (recimo različite policijske službene radnje).

2. Upravni postupak, norme koje ga uređuju (tzv. čista upravna procedura – *la procedure administrative non contentieuse*), odlikuje procedura koja je bitno različita i razdvojena od pravno uređene sudske procedure rješavanja upravnih sporova, u upravno-sudskom postupku (*la procedure administrative contentieuse*). Prvu kodifikaciju opšteg upravnog postupka izvršila je Austrija. Porijeklo *austrijskog Zakona o opštem upravnom postupku (AVG – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz iz 1925)*, koji je uticao na većinu upravno-procesnih kodifikacija u svijetu, nalazi se u praksi Bečkog vrhovnog suda (*Verwaltungsgerichtshof*).<sup>2</sup> Ta prva upravno-procesna kodifikacija pripada cjelini od četiri zakona kojima je izvršena tadašnja reforma uprave.<sup>3</sup> Ubrzo su opštu upravno-procesnu zakonsku kodifikaciju sačinile i usvojile i Čehoslovačka i Poljska (1928). *Zakon o opštem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije donijet je 1930,<sup>4</sup> a stupio je na snagu 1931. godine*. Sjedinjene Američke Države su 1946. godine donijele *Zakon o federalnom upravnom postupku*. Pored ostalih, *danās kodifikacije opšte upravne procedure* imaju i Njemačka, Švajcarska, Španija, Mađarska, Švedska, Norveška, Bugarska, Izrael, države bivše Jugoslavije, itd..

Pravila starog jugoslovenskog ZUP-a primjenjivala su se i u tzv. drugoj Jugoslaviji,<sup>5</sup> *sve do donošenja novog ZUP-a, 1956. godine*. On je objavljen 1956, a stupio je na snagu 1957. godine. Prije donošenja danas važećeg integralnog teksta ZUP-a, 1997. godine, jugoslovenska pravna regulativa opšteg upravnog postupka (iz 1956.) bila je mijenjana četiri puta: 1965, 1976, 1978. i 1986. godine. *Saobražavanje ZUP-a pravnom sistemu Savezne Republike Jugoslavije (Ustav SRJ iz 1992.)*, učinjeno je prvi put tek 1996. godine. Nije

<sup>2</sup> Zakon od 22. oktobra 1875. koji je određivao nadležnost te najviše sudske instance, propisivao je (u članu 6) poništavanje odluka upravnih vlasti zbog nepriznavanja bitnih normi upravnog procesa, iako u toj materiji nije postojalo nijedno pravilo opštijeg značaja. V. opširnije, H. Schambeck, *The Development of Austrian Administrative Law*, R. J. S. A, 1962, str. 219.

<sup>3</sup> Riječ je o sljedećim pravnim tekstovima: *Uvodni zakon (EGVG)*, koji je određivao pravila stvarne nadležnosti, *ratione materiae*; *Zakon o opštem upravnom postupku (AVG)*; *Zakon o izvršenju (VVG)*; *Zakon o upravnim deliktima (VSTG)*. V. R. Herrmritt, *La nouvelle procedure administratione autrichienne*, Annuaire de l'Institut international de Droit public, 1932, str. 251.

<sup>4</sup> Donijet 9. novembra 1930, objavljen 25. novembra iste godine, sa „vakacijom tri mjeseca poslije obnarodovanja“ (Sl. novine, br. 271/XCIII, isprav. u broju 292) – v. F. Goršić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku od 9. novembra 1930. godine*, Beograd, 1931.

<sup>5</sup> Osnov je bio *Zakon o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije* (Sl. list FNRJ, br. 86/46).

bila posrijedi novela već cjelovita zakonska tvorevina.<sup>6</sup> Međutim, *taj tekst je bio privremenog karaktera*.<sup>7</sup> Savezna skupština je, u oba vijeća, usaglasila sadržinu teksta ZUP-a 26. juna 1997. godine. *Jedinstveni i neprivremeni tekst ZUP-a objavljen je 11. jula 1997. godine*.<sup>8</sup> Taj zakonski tekst se primjenjivao i u Crnoj Gori, sve do donošenja njenog zasebnog opšteg upravno-procesnog zakona 2003. godine.<sup>9</sup>

Dinamički posmatrano, prema važećem pravu Crne Gore (a tako je i u mnogim drugim zakonodavstvima kodifikovanog upravno-procesnog prava), tok i kontrola upravnog djelovanja/rada predstavljaju  *cjelinu*  koja prevashodno ima  *procesnu prirodu* . Sveukupno uzev, te pravne norme čine upravno-procesno pravo.<sup>10</sup> Ono obuhvata pet mnogostruko povezanih postupaka, koji nijesu svakad sukcesivni: 1)  *prvostepeni upravni postupak*  – upravni postupak u  *prvom stepenu* ; 2)  *drugostepeni upravni postupak*  – upravni postupak u  *drugom stepenu*  (žalbena upravna kontrola upravnog rada, kao redovna); 3)  *postupak po tzv. vanrednim upravno-pravnim sredstvima*  – vanžalbena upravna kontrola upravnog rada (vanredna upravna kontrola uprave), uključujući tu i službeno intervenisanje i upravne akte; 4)  *upravni izvršni postupak*  (postupak izvršenja upravnih akata, tj. administrativno izvršenje); 5)  *upravno-sudski postupak putem rješavanja upravnih sporova*  – sudska kontrola upravnog rada. Prve četiri (pod) vrste postupaka uređuju se normama koje se obično skupno obuhvataju izrazom „pravo upravnog postupka“.

Inače, crnogorsko upravno-procesno pravo čine najveće norme o upravnom postupku (opšti pravni režim i specijalni pravni režimi u pogledu pojedinih upravnih materija) i norme posvećene upravno-sudskom postupku, tj. upravnom sporu. Ta dva korpusa regula su mnogostruko povezana. Najvažnije tačke njihovog povezivanja, odnosno „mostovi“ tih postupaka jesu: 1. predmet postup(a)ka; 2. načela; 3. stranke; 4. utvrđivanje činjenica; 5. upravna sredstva i tužba; 6. mogućnost odlaganja izvršenja; 7. samokontrola tuženog u toku spora; 8. puna sudska jurisdikcija; 9. ponavljanje postup(a)ka; 10. izvršenje upravnih i sudskih odluka; 11. shodna primjena parničnih propisa.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Objavljena je u Službenom listu SRJ, br. 55/96.

<sup>7</sup> Naime, pošto je tokom skupštinske procedure došlo do razmimoilaženja između Vijeća građana i Vijeća republika Savezne skupštine, došlo je do situacije da se „privremeno... primjenjuje tekst saveznog zakona usvojen u Vijeću građana...“ (po članu 92. stav 1. U SRJ). Uz to (stav 2), „savezni zakon koji se privremeno primjenjuje ostaje na snazi do konačnog usvajanja u oba vijeća, a najduže jednu godinu od početka njegove primjene“.

<sup>8</sup> Sl. list SRJ, br. 33/97, 31/01 i 30/10.

<sup>9</sup> Sl. list RCG, br. 60/03 od 28.10.2003. godine.

<sup>10</sup> V. Z. R. Tomić,  *Opšte upravno pravo – organizaciono, materijalno, procesno* , Beograd, 2009, str. 243-378; S. Lilić,  *Upravno pravo, upravno-procesno pravo* , Beograd, 2008; M. Rađenović,  *Pravo opšteg upravnog postupka* , Banja Luka, 2004. i  *Pravo posebnih upravnih postupaka* , Banja Luka, 2009.

<sup>11</sup> Uopredi sa Z. R. Tomić,  *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom*

4. Upravni postupak – tradicionalno – predstavlja skup pravno uređenih radnji i procesnih odnosa nadležnog organa, stranke i drugih učesnika pri utvrđivanju činjenične podloge za primjenjivanje propisa u konkretnim životnim slučajevima od javnog interesa, u upravnim stvarima.<sup>12</sup> Upravni postupak u aktuelnom crnogorskom pravu svodi se na: 1) tok preduzimanja različitih upravnih aktivnosti: a) normativnih, jednostranih (klasični upravni akt) i dvostranih (upravni ugovor) i b) nenormativnih, upravne radnje i pružanje, odnosno obezbjeđenje pružanja javnih usluga u smislu faktičkog rada u upravnim stvarima; 2) na sprovođenje u život upravnih akata, na njihovo izvršenje (administrativno, tj. upravno izvršenje); 3) na upravno-pravnu provjeru njihove pravilnosti (pravna sredstva i službeno intervenisanje u odnosu na preduzete upravne aktivnosti).<sup>13</sup>

Rezultat ortodoksnog upravno-procesnog odlučivanja je izdavanje posebne vrste pravnog pojedinačnog akta, *upravnog akta*, čijom se normom individualizuje mjerodavno opštenormativno pravilo. Tako se postavlja konkretno pravilo, neposredno adresovano na određeno lice u datoj situaciji. Kada, na završetku prvostepenog upravnog postupka, bude donijet upravni akt u obliku upravnog rješenja, otvara se redovna procesna mogućnost njegovog preispitivanja u drugostepenom upravnom postupku. S druge strane, *zaključeni upravni ugovor, pružena, odnosno uskraćena (izostala) javna usluga tj. usluga od opšteg interesa, odnosno (ne)preduzeta druga upravna aktivnost* – otvaraju procesnu mogućnost podnošenja *prigovora*.

*Drugostepeni upravni postupak biva započet i vođen na temelju izjavljene žalbe na prvostepeno rješavanje (ili na nerješavanje, na „čutanje upra-*

---

*praksom*, drugo, dopunjeno izdanje, Beograd, 2012, str. 114-120.

<sup>12</sup> O pojmu i značaju upravnog postupka uopšte v. kod: C. Wiener, *Vers une codification de la procedure administrative*, Paris, 1975, str. 15–30; L. Lopez – Rodo, *La procedure administrative non contentieuse*, „R. D. P.“, 3/1980, str. 607–612; Ž. Langrod, *Upravni postupak i upravno pravo* (prevod sa francuskog D. Denković), Beograd, 1960.

<sup>13</sup> O ranije jedinstvenom jugoslovenskom opštem upravnom postupku konsultovati, pored standardne udžbeničke pravne književnosti, na primjer: Lj. Jevtić – R. Šramek, *Upravni postupak i upravni spor*, Beograd, 1959; B. Marković, *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku*, Beograd, 1977; B. Majstorović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1978; S. Popović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1978; Z. Tomić, V. Bačić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, sa sudskom praksom*, deveto izdanje Beograd, 2012; D. Milkov, Č. Prostran, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, sa sudskom praksom*, Beograd, 1998; M. Kosovac, H. Kozarčanin, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, drugo dopunjeno izdanje, Beograd, 1982; Z. Jelić, B. Fatić, *Priručnik za primjenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd, 1997; Referati sa Savjetovanja „Aktuelna pitanja primjene ZUP-a“ (redakcija: D. Josipović, V. Žagar, S. Bekavac, V. Crnković, Ž. Dupelj, Osijek, 1978) u knjizi *Upravni postupak*, Zagreb, 1978; N. Stjepanović, *Položaj građana i organizacija u upravnom postupku*, Beograd, 1957; B. Marković, *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku*, Beograd, 1977; Đ. Blažić, *Upravno-sudski postupci Crne Gore*, Podgorica, 2010.



ve“), što obuhvata i odlučivanje po uloženom prigovoru. Drugostepena upravna odluka, rješenje izdejtstvovano žalbom, *konačna je i po pravilu izvršna sa stanovišta upravnog postupka*. No, konačan upravni akt je, pod zakonskim uslovima, dalje pravno napadljiv – i to iz dva pravca: 1) *vanrednim upravno-pravnim sredstvima, odnosno službenim upravnim intervenisanjem* i 2) *redovnim sudskim putem, tužbom u upravnom sporu*.

5. Smisao upravnog postupka je u ostvarivanju *dva povezana i uskladjiva pravna cilja*. Jedan je *ostvarivanje i zaštita javnog interesa u miljeu objektivne zakonitosti*. Drugi pravni cilj upravnog postupka je da se građanima i organizacijama *priznaju pripadajuća subjektivna prava, da im se odrede sljedeće obaveze, odnosno da se utvrdi da li u postojećoj situaciji postoje zakonski uslovi za priznavanje traženih prava ili za određivanje pojedinih obaveza; takođe, da se dvostrano pravno urede određeni pravni odnosi od javnog značaja, kao i da se uredno, pravovremeno, po lege artis standardima i pod jednakim uslovima (nediskriminacija) obave važni javni poslovi u korist građana i njihovih kolektiviteta*. Načelno gledano, moglo bi se reći „da su se pravila modernog upravnog postupka, pretežnim dijelom, razvila razradom procesnog položaja stranke i onih načela koja to zaštićuju“.<sup>14</sup> U najvećem broju današnjih pravnih sistema upravni postupak je, po ugledu na sudske, *formalizovani pravni tok rada nadležnih organa*. Radnje postupka detaljno su normirane u pogledu vremena obavljanja, redosljeda i roka, subjekata koji su ovlašćeni da ih obave, forme u kojoj se preduzimaju i drugog. U *upravnom, kao i u sudskim postupcima, utvrđuje se činjenična slika individualnog slučaja, kako bi se – jednostrano ili dvostrano (sporazumno) ustanovilo (ne) postojanje zakonskih uslova za izazivanje predviđenih, odnosno željenih pravnih i faktičkih dejstava, odnosno uticaja na glavne učesnike tih procesa*. Sudski postupak je, po pravilu, pravni proces u kome treba da se razriješi *sporni pojedinačni slučaj – sudska stvar*.<sup>15</sup> U upravnom postupku, pak, glavno je konkretno pravno uređivanje, odnosno nenormativno (faktičko) oblikovanje jedne pojedinačne *vansporne/nesporne situacije – upravne stvari*.

6. Značaj pravnog normiranja upravnog postupka je povezan sa načelom vladavine prava. Pravne norme najvišeg ranga, demokratski formulisane, utemeljivači su javnog poretka i ograničavalac, u opštem interesu, i nosilaca vlasti i građana. Isto vrijedi i za *zakonsko obuhvatanje upravnog djelovanja, i u sadržinskom i u procesnom smislu*. Podvrgavanje državne, odnosno javne uprave pravnom režimu, kao negacija arbitrnosti i samovolje, predstavlja osnov zaštite prava i pravnih interesa građana pred političkom vlašću. S tim u vezi je i obezbjeđenje sudske kontrole upravnog rada na primjeni zakona i

<sup>14</sup> I. Krbeć, *Pravo jugoslavenske javne uprave, Funkcioniranje i upravni spor*, III, Zagreb, 1962, str. 54.

<sup>15</sup> Upućujemo na S. Popović - „O pojmu sudskog akta“, u knjizi *Upravno pravo (studije i članci)*, Beograd, 1972, str. 87–119.

drugih propisa u pojedinačnim situacijama. Da bi sudska kontrola bila potpuna i efikasna, potrebno je, pored ostalog, da postoje razrađena pravila upravnog postupka.

7. Izvršavanje zakona i drugih propisa u upravnim stvarima podvrgava se dvijema vrstama procesnih pravila: *opštim i posebnim*. Otuda, postoje *dvije vrste upravnih postupaka* – opšti i posebni postupci. *Opšte upravno-procesne regule* važe načelno u pogledu svih vrsta upravnih stvari. One imaju karakter zajedničkih upravno-procesnih normi koje sveukupno uzev čine *pravni režim opšteg upravnog postupka*. *Posebna upravno-procesna pravila* tiču se pojedinih upravnih oblasti, odnosno materija. Osobnosti određenih područja društvenog života, praćene potrebom djelotvornog obavljanja pripadajućih upravnih poslova, odražavaju se (i) u specifičnostima procesne prirode. To dovodi do formulisanja izvjesnih procesnih solucija koje odstupaju od propisane opšte upravne procedure. Ali, opšte upravno-procesne norme ostaju da vrijede za sva pitanja postupka za koja, u odnosu na svaku upravnu materiju ponaosob, nije ustanovljena naročita regulativa. S druge strane, te *specijalne klauzule ne bi smjele da budu u suprotnosti sa osnovnim pravnim načelima, odnosno temeljnim odredbama i ciljevima opšteg upravno-procesnog propisa*. Šta više, one ne bi smjele da umanjuju nivo zaštite prava i pravnih interesa koji je u jednom na nacionalnom (domaćem) zakonu o opštem upravnom postupku generalno utvrđen.

## II. NAČELA ČISTE UPRAVNE PROCEDURE

1. *Načela* su polazne, najopštije i najvažnije norme svakog pravnog postupka. Upravni postupak, kao javnopravni proces, počiva na određenom broju osnovnih načela koja izražavaju njegov duh i prirodu. *Smisao* osnovnih načela upravnog postupka je u jezgrovitom prikazivanju i definisanju temeljnih pravnih vrijednosti na putu rješavanja upravnih stvari. Ona treba da obezbijede stabilnost i ujednačenost u procesu primjene zakona na pojedinačne vansporne situacije, pri preciziranju opštih pravila ponašanja s obzirom na osobnosti individualnih životnih događaja.

*Značaj* osnovnih načela je, pored rečenog, najmanje dvojak. Prvo – ona odražavaju i učvršćuju konzistentnost upravnog postupka, zaokruženost i uporišne tačke zakonskog teksta koji ga uređuje. Načela su nadređena svim pojedinačnim upravno-procesnim odredbama, kako opšteg upravnog postupka, tako i posebnih postupaka. Pravna mogućnost odstupanja od osnovnih načela upravnog postupka predviđena je isključivo u njima samima (na primjer, kod načela izjašnjavanja stranke, odstupanja se mogu predviđeti zakonom – član 14. stav 3). Drugo – kada neko pitanje nije do kraja regulisano u upravnom po-