

SUDSKA PRAKSA
IZ UPRAVNOG PRAVA
CRNE GORE

*sa Zakonom o upravnom postupku
i Zakonom o upravnom sporu*

Prvo izdanje



**PRAVNI
EKSPERT**

SADRŽAJ

SUDSKA PRAKSA IZ UPRAVNOG PRAVA CRNE GORE

Predgovor.....	5
Sadržaj Zakona o upravnom postupku.....	7
Sadržaj Zakona o upravnom sporu.....	14
Sadržaj izvoda iz sudske prakse.....	17
Zakon o upravnom postupku.....	29
Zakon o upravnom sporu.....	83
Izvodi iz sudske prakse.....	103
Indeks sudske prakse.....	385
ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU.....	29
I. OSNOVNE ODREDBE.....	29
Predmet / Član 1.....	29
Upravna stvar / Član 2.....	29
Upravne aktivnosti / Član 3.....	29
Primjena zakona / Član 4.....	30
Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka / Član 5.....	30
Načelo srazmjernosti / Član 6.....	30
Pravo stranke na pravnu zaštitu / Član 7.....	30
Načelo aktivne pomoći stranci / Član 8.....	30
Upotreba jezika i pisma u postupku / Član 9.....	31
Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka / Član 10.....	31
Načelo utvrđivanja istine / Član 11.....	31
Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza / Član 12.....	31
Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti / Član 13.....	32
Pravo stranke na izjašnjavanje / Član 14.....	32
Zabrana zloupotrebe prava / Član 15.....	32
Pravo na razgledanje spisa / Član 16.....	32
Upotreba rodno osjetljivog jezika / Član 17.....	32

II. UPRAVNE AKTIVNOSTI.....	32
1. UPRAVNI AKT.....	32
Pojam upravnog akta / Član 18.....	32
Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje / Član 19.....	32
Garantni akt / Član 20.....	33
Oblik rješenja / Član 21.....	33
Sadržaj pisanog rješenja / Član 22.....	33
Rješenje sa skraćenim obrazloženjem / Član 23.....	34
Rješenje u obliku zabilješke na spisu / Član 24.....	35
Usmeno rješenje / Član 25.....	35
Ispravka očiglednih grešaka u rješenju / Član 26.....	35
2. UPRAVNI UGOVOR.....	35
Upravni ugovor između javnopravnog organa i stranke / Član 27.....	35
Poništavanje upravnog ugovora / Član 28.....	36
Izmjena i raskid upravnog ugovora zbog promijenjenih okolnosti / Član 29.....	36
Jednostrani raskid upravnog ugovora / Član 30.....	36
3. USLUGE OD OPŠTEG INTERESA.....	36
Zaštita prava korisnika usluga od opšteg interesa / Član 31.....	36
4. DRUGI OBLICI UPRAVNIH AKTIVNOSTI.....	37
Druge upravne aktivnosti / Član 32.....	37
Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija / Član 33.....	37
Izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija / Član 34.....	38
Prigovor kod drugih upravnih aktivnosti / Član 35.....	38
III. NADLEŽNOST.....	39
1. STVARNA I MJESNA NADLEŽNOST.....	39
Stvarna nadležnost / Član 36.....	39
Mjesna nadležnost / Član 37.....	39
Obaveznost pravila o nadležnosti / Član 38.....	39
Nadležnost u hitnim upravnim stvarima / Član 39.....	40
Sukob nadležnosti / Član 40.....	40
Odlučivanje uz saglasnost, potvrdu, odobrenje, odnosno mišljenje / Član 41.....	40
Zajedničko rješenje / Član 42.....	41
2. SARADNJA I POMOĆ.....	41
Sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu / Član 43.....	41
Pravna pomoć / Član 44.....	41

Međunarodna pravna pomoć / Član 45.....	42
3. OVLAŠĆENO SLUŽBENO LICE.....	42
Određivanje i ovlašćenja ovlašćenog službenog lica / Član 46.....	42
Odlučivanje kolegijalnog organa / Član 47.....	43
Izuzete ovlašćenog službenog lica / Član 48.....	43
Rješenje o izuzeću ovlašćenog službenog lica / Član 49.....	44
Izuzete zapisničara / Član 50.....	44
IV. STRANKA I NJENO ZASTUPANJE.....	44
Stranka u upravnom postupku / Član 51.....	44
Smrt fizičkog lica, odnosno prestanak pravnog lica / Član 52.....	44
Procesna sposobnost i zastupnik / Član 53.....	45
Zakonski zastupnik / Član 54.....	45
Privremeni zastupnik / Član 55.....	45
Punomoćnik / Član 56.....	46
Zajednički predstavnik, odnosno zajednički punomoćnik / Član 57.....	46
Stručni pomagač / Član 58.....	47
V. KOMUNIKACIJA ORGANA I STRANAKA.....	47
1. PODNESCI.....	47
Pojam, sadržina i način podnošenja podnesaka / Član 59.....	47
Neuredan podnesak / Član 60.....	48
Podnošenje podneska / Član 61.....	48
Postupanje nenadležnog javnopravnog organa po podnesku / Član 62.....	48
Podnesak u elektronskom obliku / Član 63.....	49
Evidentiranje i ovjera primljenih podnesaka / Član 64.....	49
2. ZAPISNIK.....	49
Sačinjavanje i sadržaj zapisnika / Član 65.....	49
Značaj javne isprave / Član 66.....	50
Zapisnik kolegijalnog organa / Član 67.....	50
3. RAZGLEDANJE SPISA I OBAVJEŠTAVANJE O TOKU UPRAVNOG POSTUPKA.....	50
Pravo na razgledanje spisa / Član 68.....	50
Pravo na obavještanje o toku postupka / Član 69.....	51
VI. POZIVANJE, DOSTAVLJANJE I OBAVJEŠTAVANJE.....	51
Pozivanje i dostavljanje / Član 70.....	51
Način pozivanja i dostavljanja / Član 71.....	51
Mjesta na kojima se vrši dostavljanje / Član 72.....	51
Vrijeme dostavljanja / Član 73.....	52

SADRŽAJ

IZVODI IZ SUDSKE PRAKSE

I. UPRAVNI POSTUPAK.....	105
▪ Pravno neodrživo rješenje.....	105
▪ Zaključak o izuzeću.....	105
▪ Procesni instrument proširenog odnosno izmijenjenog zahtjeva.....	106
▪ Završetak upravnog postupka.....	107
▪ Tužba zbog ćutanja uprave.....	108
▪ Razlozi za prekid upravnog postupka.....	109
▪ Pravo na žalbu zainteresovanog lica.....	109
▪ Dužnost stranke da govori istinu.....	110
▪ Prethodno pitanje u postupku izdavanja građevinske dozvole.....	111
▪ Tužba uložena po pogrešno datoj pravnoj pouci.....	112
▪ Rok za pozivanje lica na usmenu raspravu.....	113
▪ Obaveza održavanja usmene rasprave.....	114
▪ Institut da žalba odlaže izvršenje rješenja.....	115
▪ Nezakonito odbacivanje žalbe.....	116
▪ Nedostatak valjanog obrazloženja.....	117
▪ Dispozitiv rješenja u suprotnosti sa obrazloženjem.....	118
▪ Rješenje donijeto prije akta na kome se zasniva.....	119
▪ Načelo saslušanja stranke.....	120
▪ Razlog za žalbu.....	120
▪ Obaveza upravnih organa u postupku.....	121
▪ Mogućnost vođenja upravno-sudskog postupka.....	123
▪ Načelo istine.....	124
▪ Ostvarenje prava na osnovu propisa koje više ne egzistira u pravnom sistemu.....	125
▪ Pravo na žalbu zainteresovanog lica.....	126
▪ Zabrana preinačenja na gore.....	128
▪ Brže i ekonomičnije otklanjanje nedostataka prvostepenog postupka.....	129
▪ Žalba kao sredstvo kontrole prvostepenog akta.....	131

▪ Nepravilnost u pogledu pogrešnog imenovanja osporenog akta.....	132
▪ Institut meritornog rješavanja stvari.....	134
▪ Institut oglašavanja rješenja ništavim.....	134
▪ Odlučivanje o žalbi protivno pravilima upravnog postupka.....	136
▪ Otklanjanje nedostataka prvostepenog postupka.....	137
▪ Poštovanje rokova u upravnom postupku.....	138
▪ Prekid postupka za izdavanje saobraćajne dozvole.....	138
▪ Princip pravne sigurnosti.....	139
▪ Uslovi za poništenje rješenja.....	140
▪ Dejstvo instituta poništaja rješenja.....	141
▪ Kontradiktoran dispozitiv rješenja.....	142
▪ Prekid postupka zbog smrti stranke.....	142
II. POVREDA PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA.....	143
▪ Bitna povreda pravila upravnog postupka.....	143
▪ Izjašnjenje o navodima žalbe.....	144
▪ Izuzeće službenog lica.....	145
▪ Poništaj rješenja o upisu prava svojine zbog povrede pravila postupka.....	146
▪ Povreda pravila upravnog postupka pri odlučivanju o troškovima spora.....	147
III. TROŠKOVI UPRAVNOG POSTUPKA.....	148
▪ Institut troškova upravnog postupka.....	148
▪ Naknada troškova spora.....	148
▪ Pravilno rješavanje pitanja troškova postupka.....	149
▪ Troškovi postupka u vezi utvrđivanja poreza na nepokretnosti.....	150
▪ Pravo stranke na troškove postupke.....	151
▪ Troškovi postupka u sporu radi ćutanja administracije.....	152
▪ Troškovi postupka u sporu radi ćutanja administracije kada je tužba povučena.....	153
IV. UPRAVNI SPOR.....	154
▪ Oспорavanje uvjerenja u upravnom sporu.....	154
▪ Institut povraćaja u pređašnje stanje.....	155
▪ Nedostatak stranačke sposobnosti.....	156
▪ Spor pune jurisdikcije.....	157
▪ Neuredna tužba.....	158
▪ Posljedice propuštanja uređivanja tužbe.....	158
▪ Povlačenje tužbe.....	159

▪ Obrada podataka iz posebne kategorije ličnih podataka.....	370
▪ Ograničenje pristupa informaciji kada je to u interesu vršenja službene dužnosti.....	371
▪ Pristup javno objavljenoj informaciji.....	372
▪ Pristup informaciji koja nije sopstvena informacija organa vlasti.....	373
▪ Zakonska obaveza organa da posjeduje i objavi informacije.....	375
▪ Administrativno izvršenje i provjera postupanja odgovornih lica u organima vlasti	376
▪ Predlog za administrativno izvršenje rješenja o pristupu informaciji.....	377
▪ Ovlašćenje organa da sam iznalazi smisao zahtjeva kod slobodanog pristupa informacijama.....	379
▪ Pristup informacijama koje posjeduje organizacija koja nije organ vlasti.....	380
▪ Saopštavanje poreskih povjerljivih podataka.....	381
▪ Ograničavanje pristupa ljekarskim izvještajima.....	383

ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU

PREČIŠĆENI TEKST

*(“Službeni list Crne Gore”, br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015,
040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017)*

Prečišćeni tekst Zakona o upravnom postupku obuhvata sljedeće propise:

1. Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014), koji je stupio na snagu 01.01.2015. godine,
2. Zakon o izmjeni Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 020/15 od 24.04.2015), koji je stupio na snagu 02.05.2015. godine,
3. Zakon o izmjeni Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 040/16 od 30.06.2016), koji je stupio na snagu 30.06.2015. godine,
4. Zakon o izmjeni Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 037/17 od 14.06.2017), koji je stupio na snagu 22.06.2017. godine.

ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1

Ovim zakonom uređuju se pravila po kojima su, u cilju ostvarivanja zaštite prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, kao i zaštite javnog interesa, dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: javnopravni organ) kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge upravne aktivnosti u upravnim stvarima.

Upravna stvar

Član 2

Upravna stvar je svaka konkretna situacija u kojoj javnopravni organ, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, u smislu ovog zakona, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom propisana kao upravna stvar.

Upravne aktivnosti

Član 3

Upravne aktivnosti podrazumijevaju donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa, kao i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom.

Primjena zakona**Član 4**

Ovaj zakon se primjenjuje u svim upravnim stvarima.

Odredbe posebnih zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila upravnog postupka ne mogu biti u suprotnosti sa načelima i ciljem ovog zakona, niti umanjivati nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka propisanih ovim zakonom.

Načelo zakonitosti i opravdanih očekivanja stranaka**Član 5**

Javnopravni organ odlučuje i postupa u upravnoj stvari na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata.

Prilikom odlučivanja u upravnoj stvari, javnopravni organ vodi računa o ranijim odlukama koje je donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima.

Kad javnopravni organ utvrdi da postoje posebne okolnosti koje ukazuju na potrebu promjene ranije zauzetog pravnog stava po određenom pitanju u upravnoj stvari, dužan je da to obrazloži.

Kad je javnopravni organ zakonom ovlašćen da u upravnoj stvari odlučuje po slobodnoj ocjeni, upravni akt mora biti donijet u granicama datog ovlašćenja, u skladu sa ciljem zbog kojeg je ovlašćenje dato i u skladu sa ranijim odlukama koje je javnopravni organ donio u bitno istovjetnim upravnim stvarima.

Načelo srazmjernosti**Član 6**

Upravnom aktivnošću javnopravnog organa pravo stranke može biti ograničeno samo ako je to nužno da se postigne zakonom utvrđena svrha, ako je to srazmjerno cilju koji treba postići i ako se time ne krše ljudska prava i slobode.

Kad se stranci i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, javnopravni organ je dužan da prema stranci i drugom učesniku u postupku primijeni propisane mjere koje su za njih povoljnije, ako se tim mjerama postiže cilj zakona.

Pravo stranke na pravnu zaštitu**Član 7**

Stranka ima pravo na pravnu zaštitu u upravnoj stvari.

Načelo aktivne pomoći stranci**Član 8**

Javnopravni organ je dužan da omogući stranci i drugim učesnicima u upravnom postupku da što lakše i efikasnije ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprot-

nosti sa javnim interesom.

Kad ovlašćeno službeno lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (u daljem tekstu: ovlašćeno službeno lice), s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da stranka ili drugi učesnik u upravnom postupku imaju osnova za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, upozoriće stranku ili drugog učesnika na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji.

Neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne može biti na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

Upotreba jezika i pisma u postupku **Član 9**

Javnopravni organ upravni postupak vodi na crnogorskom jeziku.

Ako stranka, odnosno drugi učesnik u upravnom postupku ne razumije crnogorski jezik, javnopravni organ je dužan da u upravnom postupku obezbijedi prevođenje toka postupka na njihov jezik ili jezik koji razumiju, kao i dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu.

Načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupka **Član 10**

Upravni postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova, ali tako da se pravilno i potpuno utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za uspješno i potpuno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa strana-ka, odnosno drugih učesnika u postupku.

Načelo utvrđivanja istine **Član 11**

U upravnom postupku moraju se pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno odlučivanje o upravnoj stvari.

Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza **Član 12**

Ovlašćeno službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u upravnom postupku i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti odlučuje o upravnoj stvari.

Koje će činjenice i okolnosti uzeti kao dokazane ovlašćeno službeno lice utvrđuje slobodnom ocjenom, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog upravnog postupka.

Načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti **Član 13**

Javnopravni organ prilikom odlučivanja u upravnom postupku, po službenoj dužnosti vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih eviden-

cija i registara, koje vodi taj javnopravni organ, odnosno drugi nadležni organ, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom.

Pravo stranke na izjašnjavanje**Član 14**

Stranka ima pravo da učestvuje u upravnom postupku radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje upravnog akta.

Prije donošenja upravnog akta stranka ima pravo da se izjasni o rezultatima ispitnog postupka.

Upravni akt se može donijeti bez izjašnjenja stranke samo u slučajevima propisanim zakonom.

Zabrana zloupotrebe prava**Član 15**

Javnopravni organ je dužan da spriječi svaku zloupotrebu prava stranke u upravnom postupku.

Pravo na razgledanje spisa**Član 16**

Javnopravni organ je dužan da strankama, odnosno drugim učesnicima u upravnom postupku omogući razgledanje spisa i obavještavanje o toku postupka, u skladu sa zakonom.

Upotreba rodno osjetljivog jezika**Član 17**

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

II. UPRAVNE AKTIVNOSTI

1. UPRAVNI AKT

Pojam upravnog akta**Član 18**

O pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari javnopravni organ odlučuje rješenjem.

Rješenju u upravnoj stvari se može dati i drugi naziv, u skladu sa posebnim zakonom.

Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje**Član 19**

Kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a stekli su se uslovi za rješavanje samo nekih od njih, može se donijeti rješenje samo o tim pitanjima (djelimično rješenje).

Kad nije riješio sva pitanja koja su predmet upravnog postupka, javno-

IZVODI
IZ SUDSKE PRAKSE

I. UPRAVNI POSTUPAK

PRAVNO NEODRŽIVO RJEŠENJE

Rješenje je pravno neodrživo ako u postupku nijesu učestvovala lica koja su u svojstvu stranke trebala da učestvuju nakon smrti lica koje je, prethodno, označeno kao stranka. Upravni postupak se prekida ako stranka umre, a prava i obaveze o kojim se odlučivalo u postupku mogu da pređu na pravne nasljednike o čemu organ obavještava moguće pravne nasljednike i dostavlja im zaključak o prekidu postupka.

Zakonom o nasljeđivanju ("Sl. list CG", broj 74/08), u članu 124, propisano je da se smrću lica otvara njegovo nasljeđe i tim danom zaostavština ostavioca prelazi po sili zakona na njegove nasljednike u trenutku smrti, član 130 ovog zakona.

Članom 141 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", broj 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), propisano je, između ostalog, da se upravni postupak prekida ako stranka umre, a prava i obaveze o kojim se odlučivalo u postupku mogu da pređu na pravne nasljednike te da, u tom slučaju, organ obavještava moguće pravne nasljednike o mogućnosti uključenja u postupak i dostavlja im zaključak o prekidu postupka.

S obzirom da tuženi organ nije postupio saglasno citiranim odredbama, osporeno rješenje je pravno neodrživo jer u predmetom postupku nijesu učestvovala lica koja su u svojstvu stranke trebala da učestvuju nakon smrti lica koje je, prethodno, označeno kao stranka, čime je počinjena bitna povreda iz člana 226 stav 2 tačka 2 Zakona o opštem upravnom postupku zbog čega je materijalno pravo pogrešno primijenjeno, pa je Sud rješenje poništio.

Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 411/17 od 03.10.2017. godine

ZAKLJUČAK O IZUZEĆU

Zaključak o izuzeću, bez obzira na sadržinu odluke ne može se pobijati samostalno, pa se ni njegova zakonitost ne može ispitivati u upravnom sporu, već eventualno po žalbi uz glavnu stvar, odnosno u upravnom sporu prilikom ocjene zakonitosti upravnog ili drugog pojedinačnog akta, kojim je odlučeno o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica.

Osporenim zaključkom odbačen je zahtjev punomoćnika tužioca, advokata, kojim se traži izuzeće postupajućeg inspektora i načelnika Komunalne policije u predmetu K. Z.

U upravnom sporu, prema odredbi člana 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list RCG", br. 54/16), sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne

aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica, kada je to zakonom propisano.

Odredbom člana 33 stav 5 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), propisano je da se o izuzeću odlučuje zaključkom, dok je odredbom člana 218 stav 1 istog zakona, propisano da se protiv zaključka može izjaviti posebna žalba samo kada je to zakonom izričito predviđeno.

Zaključak protiv kojeg nije dopuštena posebna žalba, mogu stranke i druga lica koji imaju pravni interes, pobijati žalbom protiv rješenja, osim ako je žalba zakonom isključena.

Zaključkom o izuzeću odlučuje se o procesnim pitanjima koja su u odnosu na glavnu stvar kojom se rješava o pravima i obavezama relativno sporedna.

Iz tog razloga se zaključak o izuzeću, bez obzira na sadržinu odluke ne može pobijati samostalno, pa se ni njegova zakonitost ne može ispitivati u upravnom sporu, već eventualno po žalbi uz glavnu stvar, odnosno u upravnom sporu prilikom ocjene zakonitosti upravnog ili drugog pojedinačnog akta, kojim je odlučeno o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica.

U konkretnom slučaju radi se o takvom aktu, a ne o aktu kojim se odlučivalo o pravima i obavezama stranke, iz kog razloga je tužbu trebalo odbaciti.

Rješenje Upravnog suda Crne Gore, U. br. 380/17 od 05.10.2017. godine

PROCESNI INSTRUMENT PROŠIRENOG ODNOSNO IZMIJENJENOG ZAHTJEVA

Pošto je pokrenut postupak, stranka može do donošenja rješenja u prvom stepenu, proširiti stavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva staviti drugi, bez obzira na to da li se prošireni ili izmijenjeni zahtjev zasniva na istom pravnom osnovu, pod uslovom da se zahtjev zasniva na bitno istom činjeničnom stanju.

Članom 95 stav 1 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. list CG" br. 051/08, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 033/14) je propisano da na postojećem objektu čija lokacija ili druga svojstva ne odgovaraju uslovima planskog dokumenta, može se u okviru postojećeg gabarita odobriti rekonstrukcija koja je neophodna za održavanje i korišćenje objekta shodno njegovoj namjeni, do privođenja te lokacije namjeni prema odgovarajućem planskom dokumentu.

Kako je članom 60 stav 1 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano da je lokacija mjesto na kojem se izvode radovi kojima se prostor privodi namjeni u skladu sa urbanističko-tehničkim uslovima i smjernicama utvrđenim planskim dokumentom, a u ovom slučaju izgradnja bočnog stepeništa faktički predstavlja izgradnju van gabarita po pravilnom utvrđenju organa, to nema uslova

za primjenu naprijed citiranog člana kao i citiranog člana 95 stav 1 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Stoga i po nalaženju Suda, na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno je primjenjen materijalni propis.

Valja ukazati da procesni instrument proširenog odnosno izmijenjenog zahtjeva ne može u ovom slučaju podvesti pod načelo pomoći stranci, na koje se poziva tužilac.

Naime, članom 121 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, propisano je da pošto je pokrenut postupak, stranka može do donošenja rješenja u prvom stepenu, proširiti stavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva staviti drugi, bez obzira na to da li se prošireni ili izmijenjeni zahtjev zasniva na istom pravnom osnovu, pod uslovom da se zahtjev zasniva na bitno istom činjeničnom stanju.

Budući da je tužilac u žalbi, znači nakon donošenja prvostepenog rješenja, naveo da prihvata i predlaže da se na osnovu dokumentacije u spisima predmeta bočno stepenište tretira kao pomoćni objekat i da mu se za isto izda građevinska dozvola, to Sud cijeni da su ovi navodi bez uticaja na donošenje drugačije odluke, kao i da je pravilno tuženi našao da to može biti posebni zahtjev podnijet u skladu sa članom 13 Odluke o postavljanju odnosno građenju i uklanjanju pomoćnih objekata.

Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 3177/16 od 05.10.2017. godine

ZAVRŠETAK UPRAVNOG POSTUPKA

Ako je tuženi organ donio rješenje kojim se usvaja žalbe i poništava zaključak prvostepenog organa i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje, to ne predstavlja završetak upravnog postupka, odnosno donošenje odluka u ovoj pravnoj stvari. Kako tim rješenjem nije odlučeno o pravnoj stvari, to nema mjesta ni donošenju odluke da svaka stranka snosi svoje troškove, čime je počinjena povreda pravila postupka na štetu tužioca.

Sporno u ovoj upravnoj stvari je da li je tuženi organ osporenim rješenjem trebalo da odluči o troškovima upravnog postupka, koje je tužilac tražio žalbom izjavljenom na zaključak prvostepenog organa.

Za rješavanje ovog pravnog pitanja, pravno su relevantne odredbe člana 107 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), kojim je propisano da u rješenju kojim se postupak završava organ koji donosi rješenje određuje ko snosi troškove postupka, njihov iznos i kome se i u kom roku moraju isplatiti.

Iz navedene odredbe člana 107 stav 1 ZUP-a proizlazi da o troškovima spora odlučuje organ koji rješava o samoj upravnoj stvari nakon sprovedenog postupka a

to je u konkretnom slučaju prvostepeni organ.

Sud podsjeća da je tuženi donio rješenje kojim se usvaja žalbe i poništava zaključak prvostepenog organa i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje što ne predstavlja završetak upravnog postupka, odnosno donošenje odluka u ovoj pravnoj stvari.

Kako osporenim rješenjem nije odlučeno o pravnoj stvari, to nije bilo mjesta ni donošenju odluke da svaka stranka snosi svoje troškove čime je počinjena povreda pravila postupka na štetu tužioca, pa je sud tužbu usvojio i poništio stav II osporenog rješenja.

Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 590/17 od 06.10.2017. godine

TUŽBA ZBOG ĆUTANJA UPRAVE

Kad je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave u skladu sa zakonom, a Upravni sud utvrdi da je osnovana, presudom će usvojiti tužbu i obavezati tuženi javnopravni organ da riješi predmetnu upravnu stvar.

Prema odredbama člana 242 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", broj 32/11), koji je važio u vrijeme podnošenja zahtjeva, rješenje po žalbi se mora donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

Kada je u pitanju postupak po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, članom 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12), propisana je dužnost Agencije za zaštitu ličnih podataka da po žalbi na akt o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

Iz dokaza priloženih uz tužbu se utvrđuje da tuženi organ nije, u propisanom roku, odlučio po žalbi tužioca, zbog čega su se stekli uslovi iz člana 12 stav 2 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16), za pokretanje upravnog spora.

Imajući u vidu navedeno, ovaj sud nalazi da su ispunjeni uslovi za donošenje odluke u skladu sa odredbom člana 35 stav 3 Zakona o upravnom sporu ("Sl. list CG", br. 54/16), kojom je propisano da, kad je tužba podnijeta zbog ćutanja uprave u skladu sa zakonom, a Upravni sud utvrdi da je osnovana, presudom će usvojiti tužbu i obavezati tuženi javnopravni organ da riješi predmetnu upravnu stvar.

Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 1015/17 od 06.10.2017. godine

RAZLOZI ZA PREKID UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak može se prekinuti ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg rješavanja se ne može riješiti sama upravna stvar, a to pitanje predstavlja samostalnu pravnu cjelinu za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ. Potrebno je da je takvo pitanje u nadležnosti drugog organa, koje taj organ rješava (rješenjem ili presudom kada je u pitanju sud) i tako riješeno pitanje organ koji vodi postupak uzima kao podlogu za donošenje rješenja.

Osnovano se tužbom ukazuje da je pobijani zaključak utemeljen na povredi pravila postupka, zbog čega je isti trebalo poništiti.

Tuženi organ je pogrešno našao da se u konkretnoj situaciji radi o prethodnom pitanju, zavisno od čega je i pogrešno prekinuo postupak.

Na osnovu člana 136 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03, "Sl. list CG", br. 73/10, 32/11), postupak se može prekinuti ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg rješavanja se ne može riješiti sama upravna stvar, a to pitanje predstavlja samostalnu pravnu cjelinu, za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ.

Dakle, potrebno je da je takvo pitanje u nadležnosti drugog organa, koje taj organ rješava (rješenjem ili presudom kada je u pitanju sud) i tako riješeno pitanje organ koji vodi postupak uzima kao podlogu za donošenje rješenja.

U konkretnom slučaju, razlozi zbog kojih je prekinut postupak sastoje se u zahtjevu tuženog organa za dostavljanje konkretnih pisanih dokaza i isprava, što nikako ne predstavlja prethodno pitanje, u smislu člana 136 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku.

Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. br. 3129/17 od 05.12.2017. godine

PRAVO NA ŽALBU ZAINTERESOVANOG LICA

Lice koje nije učestvovalo u postupku, a ima položaj zainteresovanog lica, može uložiti žalbu u roku za žalbu koji teče stranci koja je učestvovala u postupku, ali samo ako je zahtjev za dostavljanje rješenja podnijela u roku koji stranka ima za žalbu. Pravo na izjavljivanje žalbe teče od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja je učestvovala u postupku, odnosno povodom čijeg zahtjeva je pokrenut postupak, a ako je žalba podnijeta po proteku roka za žalbu stranke koja je učestvovala u postupku, ista je neblagovremena.

Odredbom člana 219 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 i "Sl. list CG", br. 32/11), propisano je da pravo na žalbu ima i lice kome nije bila data mogućnost da učestvuje u prvostepenom postupku ako

INDEKS
SUDSKE PRAKSE

Indeks¹

- Carinski zakon
(“Sl. list RCG”, br. 07/02, 38/02, 72/02, 21/03, 31/03, 29/05, 66/06, “Sl. list CG”, br. 21/08, 01/11, 39/11, 40/11, 28/12, 62/13, 71/17)
 - § Član 15 str. 366
 - § Član 16 str. 365, 366
 - § Član 17 str. 366
 - § Član 30 str. 317, 318
 - § Član 32 str. 317, 318
 - § Član 33 str. 317, 318
 - § Član 278 str. 164, 165
- Etički kodeks državnih službenika i namještenika
(“Sl. list CG”, br. 20/12)
 - § Član 5 str. 214
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
(“Sl. list SCG-MU”, br. 09/03)
 - § Član 6 str. 304, 363, 368, 372, 374, 376, 378
- Krivični zakonik Crne Gore
(“Sl. list RCG”, br. 70/03, 13/04, 47/06, “Sl. list CG”, br. 40/08, 25/10, 73/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 58/15, 44/17, 49/18)
 - § Član 152 str. 359
 - § Član 221 str. 334
 - § Član 240 str. 359
- Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom
(“Sl. list CG”, br. 47/08, 80/08, 30/10, 56/12)
 - § Član 2 str. 341, 342
 - § Član 6 str. 345
- Odluka o otpremnini zaposlenih u javnom sektoru
(“Sl. list CG”, br. 32/16, 19/18)
 - § Član 4 str. 216
- Odluka o učešću osiguranika u troškovima korišćenja zdravstvene zaštite
(“Sl. list RCG”, br. 34/91, 22/92, 36/92, 52/92, 01/93, 14/93, 15/93, 19/93, 23/93, 26/93, 32/93, 36/93, 40/93, 46/93, 55/93, 02/94, 09/94, 06/95, 17/95, 36/95, 03/96, 13/96, 01/97, 36/98, 37/99, 44/99, 03/01, “Sl. list CG”, br. 14/12)
 - § Član 4 str. 265

¹ Indeks članova zakona koji se spominju u sudskoj praksi, po stranama.

- Odluka o utvrđivanju Osnovne liste lijekova
(“Sl. list CG”, br. 03/15)
§ Član 3 str. 271
- Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-I br. 6/16, od 19. aprila 2017. godine
(“Sl. list CG”, br. 31/17)
§ Član 2 str. 126
- Opšti kolektivni ugovor
(“Sl. list CG”, br. 14/14, 40/18)
§ Član 51 str. 143
- Pravila za funkcionisanje distributivnog sistema električne energije
(“Sl. list CG”, br. 50/12)
§ Član 41 str. 290
- Pravilnik o bližem određivanju radnih mjesta, odnosno poslova u organima državne uprave na kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem
(“Sl. list CG”, br. 46/14, 45/16, 26/17)
§ Član 1 str. 186
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu ostvarivanja određenih prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja
(“Sl. list RCG”, br. 69/06, 74/06, “Sl. list CG”, br. 45/08, 34/15, 03/18)
§ Član 3 str. 259
§ Član 16 str. 259
§ Član 47 str. 266
§ Član 48 str. 271
- Pravilnik o bližim uslovima za obrazovanje, sastav i način rada socijalno-ljekarskih komisija
(“Sl. list CG”, br. 44/14)
§ Član 9 str. 279, 283, 286
- Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena
(“Sl. list CG”, br. 58/14)
§ Član 2 str. 285, 286
§ Član 3 str. 278, 279, 280, 281
§ Član 4 str. 282