

# UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

(SMJERNICE ZA OSTVARIVANJE PRAVA)

Projekat *Osujie(S)t(l)i diskriminaciju OSI* sprovodi **UMHCG** uz finansijsku podršku **Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava**, posredstvom Konkursa za NVO u 2020. u oblasti zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti.

Sadržaj ovog materijala isključiva je odgovornost UMHCG.



## I korak u ostvarivanju prava:

Prvi korak u ostvarivanju prava osoba s invaliditetom i članova njihovih porodica odnosi se na **informisanje o pravima i proceduri ostvarivanja prava**. Procedura ostvarivanja konkretnog prava, nakon informisanja o istom, započinje obaveznim **podnošenjem (pisano) zahtjeva** od strane OSI i/ili člana njene porodice, **ili po službenoj dužnosti** od strane nadležnih institucija, što je u praksi, nažalost, rjeđi slučaj.

Pisani zahtjev se podnosi i u situaciji kada vam organ kod kojeg ste se informisali usmeno saopšti da ne možete ostvariti pravo jer takva informacija u nekim slučajevima može biti netačna i prevarena. Za razliku od usmene informacije organ je dužan odgovoriti na pisani zahtjev.

## II korak u ostvarivanju prava:

**Na koji način se ostvaruje određeno pravo i kada stranka može da se žali u slučaju da je nezadovoljna odlukama nadležnih tijela/organa?**

# PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK

O podnesenom zahtjevu za ostvarivanje određenih prava u prvom stepenu odlučuje nadležno tijelo/organ kojem se podnosi zahtjev. Svaki organ/tijelo kojem je zahtjev podniet na isti je dužan/no odgovoriti, čak iako nije nadležan/no za priznavanje prava.

Ukoliko dođete do postupka žalbe, možete se obratiti **Udruženju mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG)** kako bismo Vas zastupali u daljem postupku, uz Vaše punomoćje. U tom slučaju, ukoliko nam se obratite, za Vas je ovaj proces dalje besplatan u smislu pružanja pravne pomoći.

Međutim, s druge strane troškovi postupka za stranku mogu postojati ukoliko se odluči za obezbjeđenje dokaza u postupku. Dakle, shodno *Zakonu o parničnom postupku* troškove snosi stranka koja je podnijela predlog za obezbjeđenje dokaza. U tom slučaju, ukoliko se stranka odluči za npr. angažovanje vještaka u postupku sama snosi troškove. Shodno Zakonu postoje izuzeci o oslobađanju plaćanja dijela troškova ukoliko za to postoje opravdani zakonski osnovi (detaljnije u dijelu *Troškovi stranaka*).

## Pojam upravnog akta

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 s posebnim

zakonom.<sup>1</sup>

Nadležno tijelo (prvostepeni organ u postupku), na zahtjev, podnosioca donosi rješenje o priznavanju prava ili odbijanju zahtjeva. **Rok za donošenje i dostavljanje rješenja u upravnom postupku je 30 dana od dana pokretanja postupka**, odnosno podnošenja zahtjeva, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Kada se radi o preduzimanju izuzetno hitnih mjera radi ostvarivanja određenih prava (npr. oblast socijalne i dječje zaštite), nadležno tijelo, ukoliko je to definisano posebnim zakonom, može donijeti rješenje i usmenim putem. U tom slučaju, rješenje u pisanom obliku se donosi najkasnije **u roku od tri dana od dana donošenja usmenog rješenja**.<sup>2</sup>

Takođe, o priznavanju određenog prava (npr. oblast zdravstvenog osiguranja) nadležno tijelo (Fond za zdravstveno osiguranje) može odlučiti i bez donošenja rješenja. U tom slučaju donosi se rješenje na način utvrđen posebnim zakonom, opštim aktom nadležnog tijela i na zahtjev lica.<sup>3</sup>

## Sadržaj pisanog rješenja

Rješenje u pisanom obliku sadrži **uvod, dispozitiv, obrazloženje, uputstvo o pravnoj zaštiti, potpis ovlašćenog službenog lica i pečat javnopravnog organa**.

**Uvod rješenja** sadrži naziv javnopravnog organa koji ga donosi, odredbe zakona ili drugog propisa kojim je propisana nadležnost tog organa, ime i prezime, odnosno naziv stranke i njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika, ako ga ima, i kratko označenje predmeta upravnog postupka.

**Dispozitiv rješenja** sadrži odluku o upravnoj stvari i mora biti sažet i jasan. U dispozitivu rješenja može se odrediti:

- 1) uslov od čijeg ispunjenja zavisi početak ili završetak pravnog dejstva rješenja;
- 2) rok od kojeg počinju da teku ili se završavaju pravna dejstva rješenja ili vrijeme trajanja pravnog dejstva rješenja;
- 3) nalog kojim se od stranke zahtijeva da izvrši, obustavi ili trpi neku radnju. Kad je propisano da žalba ne odlaže izvršenja rješenja, to se mora navesti u dispozitivu rješenja. Dispozitivom rješenja može se riješiti i o troškovima postupka.

**Obrazloženje rješenja** treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod

---

1 **Zakon o upravnom postupku** ("Sl. list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017), član 18, stav 1 i 2.

2 **Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti** ("Sl. list CG", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 031/17, 042/17, 050/17), član 83.

3 **Zakon o zdravstvenom osiguranju** ("Sl. list CG", br. 6/2016, 2/2017, 22/2017 i 13/2018), član 52 i 53.

odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

**Uputstvom o pravnoj zaštiti** stranka se obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom. U uputstvu se navodi javno-pravni organ kojem se može podnijeti pravni lijek, odnosno sud pred kojim se može ostvariti sudska zaštita. Kad je dato pogrešno uputstvo o pravnoj zaštiti, stranka ne može trpjeti štetne posljedice, a može i sama postupiti u skladu s važećim propisima. Kad u rješenju nije dato nikakvo uputstvo o pravnoj zaštiti ili je ono nepotpuno, stranka može postupiti u skladu s važećim propisima, a može, u roku od 60 dana od dana prijema rješenja, tražiti od javno-pravnog organa koji je donio rješenje, da ga dopuni. Uostalom, u postupku žalbe jedan od propusta organa koji će se razmatrati je i nepotpunost rješenja u dijelu pravne pouke.

**Rješenje potpisuje ovlašteno službeno lice.** Ako se rješenje izdaje u elektronskom obliku, ono mora biti potpisano naprednim elektronskim potpisom.

Izuzetno, prilikom donošenja rješenja na propisanom obrascu, umjesto potpisa može se staviti faksimil.<sup>4</sup>

### III korak u ostvarivanju prava:

## DRUGOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK

Ukoliko prvostepeni organ ne odgovori blagovremeno na zahtjev, ili odbije zahtjev za ostvarivanje prava, odnosno donese rješenje kojim se ne priznaje određeno pravo, podnositelj zahtjeva ima pravo žalbe.

### Žalba

Protiv rješenja donijetog u prvom stepenu ili kad rješenje nije donijeto u zakonom propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, osim ako žalba zakonom nije dozvoljena.<sup>5</sup>

Protiv prvostepenog rješenja ministarstva može se izjaviti žalba samo kad je to zakonom propisano, kao i u slučaju kad se radi o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor. Protiv

---

4 **Zakon o upravnom postupku** ("Sl. list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017), član 22.

5 *Ibid*, član 119, stav 1.

rješenja Vlade ne može se izjaviti žalba<sup>6</sup>, ali se može podnijeti tužba nadležnom sudu (detajnije u dijelu *Pokretanje i ishod upravnog spora*).

**Rok za žalbu je 15 dana od dana prijema rješenja (kada stranka potpiše prijem rješenja)**, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Žalba se podnosi preko organa koji je donio prvostepeno rješenje.<sup>7</sup>

Ako prvostepeni organ utvrdi da je žalba osnovana, usvojiće žalbu u cjelosti i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija, najkasnije **u roku od 15 dana od dana prijema žalbe**. Protiv tog rješenja može se izjaviti žalba drugostepenom organu. Ako prvostepeni organ ne zamijeni pobijano rješenje novim, dužan je da bez odlaganja dostavi žalbu drugostepenom organu.<sup>8</sup>

Drugostepeni organ o žalbi odlučuje **rješenjem**, što znači da nadležno tijelo (drugostepeni organ u postupku) odlučuje po podnijetoj žalbi, nakon čega stranka dobija konačno rješenje, kojim se potvrđuje ili poništava prvostepeno rješenje. Drugim riječima, drugostepeni organ može žalbu odbiti, rješenje poništiti u cjelini ili djelimično ili ga izmijeniti. **Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema žalbe**, ako posebnim zakonom nije propisan kraći rok.<sup>9</sup>

U slučaju da drugostepeni organ svojim rješenjem poništi prvostepeno rješenje i predmet vrati prvostepenom organu na ponovni postupak, prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, **a najkasnije u roku od 20 dana od dana prijema predmeta**, donese novo rješenje.<sup>10</sup>

## Žalba zbog „ćutanja uprave“ u upravnom postupku

Pravo na pravnu zaštitu stranka ima i zbog nepreduzimanja aktivnosti – „**zbog ćutanja uprave**“. Kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a organ ne donese i ne dostavi stranci rješenje u propisanom ili produženom roku, smatraće se da je zahtjev usvojen, ako je to propisano posebnim zakonom. **U tom slučaju, stranka ima pravo da od prvostepenog ili drugostepenog organa traži potvrdu da je njen zahtjev usvojen. Potvrda mora da sadrži sve elemente rješenja kojim se usvaja zahtjev stranke.**

Ukoliko organ ne izda potvrdu, u roku od sedam dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje potvrde, odnosno u tom roku ne donese rješenje kojim je naknadno odlučio o zahtjevu stranke, stranka može da pokrene upravni spor.

Ako je žalba izjavljena zbog ćutanja uprave, a prvostepeni organ ne donese rješenje **u roku od sedam dana od dana prijema žalbe**, dužan je da žalbu sa spisima predmeta i pisanim objašnjenjem o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto u propisanom roku, bez

6 Ibid, član 119, stav 2.

7 Ibid, član 121, stav 4.

8 Ibid, član 125, stav 4 i 5.

9 Ibid, član 130, stav 1.

10 Ibid, član 126, stav 8.

odlaganja prosljedi drugostepenom organu.<sup>11</sup>

Kad drugostepeni organ utvrdi da prvostepeni javnopravni organ iz opravdanih razloga nije donio rješenje u roku koji je propisan zakonom, rješenjem će naložiti prvostepenom javnopravnom organu da donese rješenje u roku koji ne može biti duži od **30 dana**. S druge strane, kad drugostepeni organ utvrdi da razlozi zbog kojih prvostepeni javnopravni organ nije donio rješenje u zakonom propisanom roku nijesu opravdani, o zahtjevu stranke rješava sam, **u roku od 45 dana od prijema žalbe**, ili rješenjem nalaže prvostepenom javnopravnom organu da riješi o zahtjevu stranke **u roku od 15 dana od dana prijema rješenja**.<sup>12</sup>

## IV korak u ostvarivanju prava:

# UPRAVNI SPOR

## Stranke u upravnom sporu

Stranke u upravnom sporu su **tužilac, tuženi i lice kome bi poništenjem upravnog akta ili druge upravne aktivnosti bilo povrijeđeno neko pravo ili pravni interes**.<sup>13</sup>

**Tužilac** u upravnom sporu je fizičko ili pravno lice, koje smatra da mu je upravnim aktom ili drugom upravnom aktivnošću povrijeđeno neko pravo ili pravni interes. Tužilac može biti i državni organ, organ državne uprave, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješavalo upravnim aktom ili su bili predmet druge upravne aktivnosti.<sup>14</sup>

**Tuženi** u upravnom sporu je javnopravni organ čiji se upravni akt ili druga upravna aktivnost osporava, odnosno stranka iz upravnog ugovora kad javnopravni organ podnosi tužbu za poništaj upravnog ugovora.<sup>15</sup>

## Pokretanje i ishod upravnog spora

Upravni spor može se pokrenuti protiv upravnog akta koji je donijet u drugom stepenu i protiv prvostepenog upravnog akta protiv kojeg nije dozvoljena žalba (na primjer kada Vlada, neka od Agencija, Uprava i sl. donose rješenje) ili prigovor u upravnom postupku, kao i protiv druge upravne aktivnosti kad je to zakonom propisano.

<sup>11</sup> Ibid, član 125, stav 6.

<sup>12</sup> Ibid, član 129, stav 1 i 2.

<sup>13</sup> **Zakon o upravnom sporu** ("Sl. list CG", br. 54/16), član 9.

<sup>14</sup> Ibid, član 10.

<sup>15</sup> Ibid, član 11.

Upravni spor može se pokrenuti i kad javnopravni organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke (u daljem tekstu: ćutanje uprave).<sup>16</sup>

Ukoliko drugostepeni organ potvrdi rješenje prvostepenog organa kojim je stranka nezadovoljna, stranka ima pravo na podnošenje tužbe Upravnom sudu Crne Gore. **Tužba se podnosi u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci.**<sup>17</sup>

Dakle, pored upravnog akta predmet upravnog spora može biti i tzv. „ćutanje uprave“. To znači da se, pod određenim uslovima, utvrđenim Zakonom o upravnom sporu, upravni spor može pokrenuti i kad organ nije donio upravni akt, odnosno nije odlučio po žalbi stranke ili nije preduzeo upravnu aktivnost, odnosno nije odlučio po prigovoru stranke.

U upravnom sporu sud odlučuje presudom ili rješenjem.

**Presudom** sud odlučuje o tužbenom zahtjevu, dok **Rješenjem** sud odlučuje o pitanjima koja se tiću postupka.

Presudom se tužba **usvaja ili odbija kao neosnovana**.

Ako se tužba usvaja, Upravni sud poništava osporeni akt, odnosno drugu upravnu aktivnost. Presudom kojom se osporeni akt, odnosno druga upravna aktivnost poništava Upravni sud će odlučiti i o tužbenom zahtjevu za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom, sud će uputiti tužioca da svoj tužbeni zahtjev može ostvariti u parničnom postupku.

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.<sup>18</sup>

## | Rok za ponavljanje postupka

Stranka može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka, **u roku od 30 dana od saznanja za razloge ponavljanja ili od kad je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza, odnosno u roku od šest mjeseci od dana saznanja za odluku Evropskog suda za ljudska prava.**

Dakle, upravni postupak u kojem je donijeto rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može se ponoviti na zahtjev stranke, pod zakonom definisanim uslovima. Po proteku roka od **tri godine od dana dostavljanja stranci rješenja, postupak se ne može ponoviti.**<sup>19</sup>

---

16 Ibid, član 12.

17 Ibid, član 17.

18 Ibid, član 35.

19 **Zakon o upravnom postupku** ("Sl. list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017), član 132, stav 2 i 3.



## Troškovi stranaka

Shodno *Zakonu o upravnom postupku (član 94)* propisano je da kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke i kad u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, **troškove upravnog postupka snosi stranka na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili stranka protiv koje se vodio postupak koji je za nju nepovoljno okončan**, ako nije drugačije propisano. **Stranka koja je odustala od zahtjeva snosi sve troškove** koji su nastali do obustavljanja upravnog postupka, osim ako posebnim propisima nije drugačije propisano.

**Kad je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke, a sa sigurnošću se može predvidjeti da će postupak izazvati troškove u vezi s uviđajem, vještačenjem, dolaskom svjedoka i sl, rješenjem se može naložiti stranci da unaprijed položi potreban novčani iznos za pokriće tih troškova.** Ako stranka ne uplati taj iznos u određenom roku, javnopravni organ može odustati od izvođenja tih dokaza ili obustaviti postupak, osim ako javni interes zahtijeva da se postupak nastavi.

O troškovima postupka odlučuje se rješenjem o upravnoj stvari.

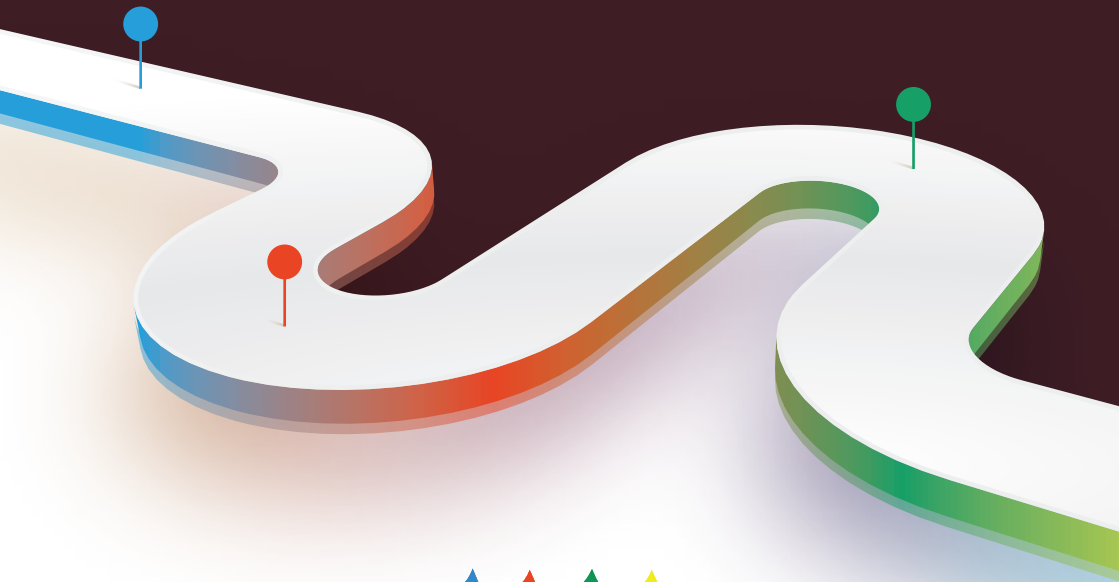
Kad je upravni postupak okončan poravnanjem, svaka stranka snosi svoje troškove postupka, osim ako poravnanjem nije drugačije određeno.

Shodno *Zakonu o parničnom postupku (član 165)* troškove postupka za obezbjeđenje dokaza snosi stranka koja je podnijela predlog za obezbjeđenje dokaza. Ona je dužna da naknadi i troškove protivnoj stranci, odnosno postavljenom privremenom zastupniku. **Sud će osloboditi od plaćanja troškova postupka stranku koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice.** Oslobođenje od plaćanja troškova postupka obuhvata oslobođenje od plaćanja taksa i oslobođenje od polaganja predujma za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa. Sud može osloboditi stranku samo od plaćanja taksa, ako bi plaćanjem taksa bila znatno umanjena sredstva iz kojih se izdržava stranka i članovi njene porodice. Da bi bila oslobođena od plaćanja troškova postupka stranka je dužna da navede činjenice i podnese dokaze kojima se te činjenice potvrđuju. Prilikom donošenja rješenja o oslobađanju od plaćanja troškova postupka sud će brižljivo ocijeniti sve okolnosti, a naročito će uzeti u obzir vrijednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode koje imaju stranka i članovi njene porodice.

## ROKOVİ

POSTUPANJE STRANKE	POSTUPANJE NADLEŽNLOG ORGANA
<b>ZAHTJEV</b>	<b>POSTUPANJE PO ZAHTJEVU</b>
Zahtjev za ostvarivanje određenog prava stranka podnosi prvostepenom organu (zavodi, centri, uprave - zavisno od prava koje se želi ostvariti).	Nadležni organ u prvostepenom postupku Rješenje po zahtjevu mora donijeti i dostaviti stranci u roku od <b>30 dana od dana pokretanja postupka</b> .
<b>ŽALBA</b>	<b>POSTUPANJE PO ŽALBI</b>
Ukoliko nije zadovoljna sadržajem rješenja, posebno ishodom (ako se rješenjem ne priznaje pravo), stranka ima pravo na žalbu u roku od <b>15 dana od dana prijema rješenja</b> (kada stranka potpiše prijem rješenja).	Nadležni organ u drugostepenom postupku Rješenje po žalbi mora donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku <b>od 45 dana od dana prijema žalbe</b> .
<b>ŽALBA ZBOG „ĆUTANJA UPRAVE“ U UPRAVNOM POSTUPKU</b>	
Stranka ili njen zakonski zastupnik, usljed neblagovremenog donošenja rješenja može podnijeti žalbu zbog „ćutanja uprave“.	Kada prvostepeni organ ne donese rješenje <b>u roku od sedam dana od dana prijema žalbe</b> , dužan je da žalbu sa spisima predmeta i pisanim objašnjenjem o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto u propisanom roku, bez odlaganja proslijedi drugostepenom organu.  Kad drugostepeni organ utvrdi da prvostepeni javnopravni organ iz opravdanih razloga nije donio rješenje u roku koji je propisan zakonom, rješenjem će naložiti prvostepenom javnopravnom organu da donese rješenje u roku koji ne može biti duži od <b>30 dana</b> . S druge strane, kad drugostepeni organ utvrdi da razlozi zbog kojih prvostepeni javnopravni organ nije donio rješenje u zakonom propisanom roku nijesu opravdani, o zahtjevu stranke rješava sam, <b>u roku od 45 dana od prijema žalbe</b> , ili rješenjem nalaže prvostepenom javnopravnom organu da riješi o zahtjevu stranke <b>u roku od 15 dana od dana prijema rješenja</b> .
<b>TUŽBA</b>	<b>POSTUPANJE PO TUŽBI</b>
Ukoliko drugostepeni organ potvrdi rješenje prvostepenog organa kojim je stranka nezadovoljna, stranka ima pravo na podnošenje tužbe Upravnom sudu Crne Gore <b>u roku od 20 dana od dana dostavljanja akta stranci</b> .	Ne postoji propisan rok. Međutim, sud je dužan nastojati da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemoguću svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.
<b>ROK ZA PONAVLJANJE POSTUPKA</b>	
Stranka može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka.	U roku od <b>30 dana</b> od saznanja za razloge ponavljanja ili od kad je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza, odnosno <b>u roku od šest mjeseci</b> od dana saznanja za odluku Evropskog suda za ljudska prava.  Po proteku <b>roka od tri godine od dana dostavljanja stranci rješenja, postupak se ne može ponoviti</b> .





UMHCG

Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore

## Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (AYDM)

Kralja Nikole, br. 76 | 81000 Podgorica

Tel/fax: +382 (0)20 265 650

Mobilni telefoni: +382 (0)67 801 761; +382 (0)69 385 981

Email: umhcg@t-com.me; office@umhcg.com



@UMHCG



@UMHCG



umhcg\_aydm

Projekat *Osuje(S)t(l)i diskriminaciju OSI* podržan je od strane **Ministarstva pravde ljudskih i manjinskih prava**, kroz Javni konkurs za NVO u 2020. Sadržaj ovog materijala isključiva je odgovornost **UMHCG** i ni na koji način ne odražava stav donatora ili drugih subjekata pomenutih u materijalu.