

Mr Dražen Cerović

Biblioteka: Upravno pravo

Knjiga 2

Glavni i odgovorni urednik

Momčilo Vujošević

Urednik

dr Mile Bakić

Recenzenti:

Akademik Mijat Šuković

Prof. dr Stevan Lilić

Izdavači:

Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore

Službeni list Republike Crne Gore

UPRAVNA STVAR I USTAVNA ŽALBA

Podgorica, 2004.

*IZRAŹAVAM ZAHVALNOST
INSTITUCIJAMA KOJE SU FINANSIJSKI
POMOGLE IZDAVANJE OVE KNJIGE:*

Ministarstvu finansija Republike Crne Gore

Ministarstvu pravde Republike Crne Gore

*Ministarstvu pomorstva i saobraćaja
Republike Crne Gore*

Službenom listu Republike Crne Gore

*Agenciji za telekomunikacije
Republike Crne Gore*

Agenciji za radiodifuziju Republike Crne Gore

UPRAVNA STVAR I USTAVNA ŹALBA

Predgovor	11
UVOD	13
Glava I UPRAVNA STVAR.....	17
1. Teorijsko i zakonodavno određenje upravne stvari	17
1.1. Pojam i priroda upravne stvari	17
1.2. Teorijski pojam upravne stvari.....	20
1.3. Rešavanje u upravnim stvarima	27
1.4. Shvatanje pojma i prirode upravne stvari u inostranoj teoriji....	31
1.5. Shvatanje pojma i prirode upravne stvari u domaćoj teoriji	32
1.6. Upravna stvar u užem smislu.....	47
1.7. Upravna stvar u širem smislu.....	48
1.8. Pozitivno - pravno određenje upravne stvari.....	49
1.9. Materijalni akti uprave u kontekstu postojanja upravne stvari .	52
1.10. ZUP - Zakon o opštem upravnom postupku	56
1.11. ZUS - Zakon o upravnim sporovima.....	59
2. Obilježja upravne stvari.....	61
2.1. Konkretnost prilikom odlučivanja u upravnim stvarima	63
2.2. Autoritativnost kao obilježje odlučivanja u upravnim stvarima - "dilema o autoritativnosti"	64
2.3. Donošenje u upravnom postupku upravnih akata kojima se odlučuje u upravnim stvarima.....	68
2.4. Zasnovanost na zakonu odluka donijetih u upravnim stvarima	69
2.5. Izvršnost odluka donijetih u upravnim stvarima.....	70
2.6. Pravno dejstvo - efekat odluka u upravnim stvarima	71
2.7. Jednostranost odluka u upravnim stvarima - njihovo donošenje kao rezultat izjave volje jednog subjekta	72
3. Upravna stvar u sudskoj praksi.....	72
3.1. Odnos upravnih i drugih pravnih stvari.....	78
3.1.1. Upravna stvar i zakonodavna stvar.....	78
3.1.2. Upravna stvar i stvari kontrole zakonitosti.....	79
3.1.3. Upravna stvar i sudska stvar	79
3.1.4. Upravna stvar i ugovorna stvar	80
3.1.5. Upravna stvar i prekršajna stvar	81

3.2. Upravna stvar i interni akti	87
3.3. Upravna stvar i naknada štete	87
Glava II USTAVNA ŽALBA	88
1. Teorijsko-istorijski osvrt na ustavnu žalbu	88
2. Pojam ustavne žalbe.....	90
3. Ustavna žalba u pravu Srbije i Crne Gore.....	91
3.1. Pitanje upotrebe ustavne žalbe pred crnogorskim Ustavnim sudom	102
3.2. Predmet ustavne žalbe	106
3.3. Supsidijarnost ustavne žalbe	108
3.4. Izuzeci od pravila supsidijarnosti ustavne žalbe.....	112
3.5. Pitanje tumačenja određenja "ukoliko nije predviđen drugi postupak pravne zaštite"	113
4. Personalne pretpostavke za ustavnu žalbu	115
4.1. Žalbena sposobnost.....	115
4.1.1. Žalbena sposobnost fizičkih lica.....	116
4.1.2. Žalbena sposobnost pravnih lica	118
4.1.2.1. Podnošenje ustavne žalbe od strane pravnih lica u našoj pravnoj praksi.....	122
4.1.2.2. Žalbena sposobnost inostranih pravnih lica - pravnih lica privatnog prava i pravnih lica javnog prava u uporednom pravu	124
4.1.2.3. Žalbena sposobnost političkih partija.....	126
4.1.3. Da li je ustavna žalba actio popularis?	129
4.2. Procesna sposobnost za podnošenje ustavne žalbe.....	130
4.3. Legitimacija za podnošenje ustavne žalbe	131
5. Rok za ustavnu žalbu.....	133
6. Sadržaj ustavne žalbe.....	136
7. Postupak po ustavnoj žalbi	137
8. Dejstva ustavne žalbe	141
9. Ustavna žalba u uporednopravnom zakonodavstvu.....	143
9.1 Austrija	149
9.2. Njemačka	153
9.3 Sjedinjene Američke Države.....	158
9.4 Ustavna žalba kao indirektno sredstvo pokretanja postupka preispitivanja ustavnosti opštih akata u inostranim pravima	165
10. Efikasnost ustavne žalbe kao sredstva za zaštitu ljudskih prava - u našem pravu i stranim pravima	167
11. Limitacije povodom korišćenja ustavne žalbe u domaćoj sudskoj praksi.....	170

Glava III UPRAVNA STVAR I USTAVNA ŽALBA.....	177
1. Mogućnost podnošenja ustavne žalbe, povodom odlučivanja o pravima i obavezama građana u upravnim stvarima.....	177
1.1. Odnos ustavne žalbe i spora o o narušavanju ustavnih sloboda i prava, pojedinačnim pravnim aktom ili službenom radnjom..	185
1.2. Ustavna žalba zbog povrede prava u toku izbora organa SiCG	187
1.3. Slučajevi iz naše prakse - Ustavna žalba i upravna stvar u kontekstu konkretnih situacija: predsjedničkih izbora, lokalnih izbora, raspodjele mandata; nedorečenosti miješanja upravnih i ostalih, npr. izbornih stvari	191
1.4. Domaća praksa podnošenja ustavne žalbe, povodom odluka u upravnim stvarima.....	205
1.5. Mogućnost podnošenja ustavne žalbe (tužbe) na odluke u upravnim stvarima u austrijskom sistemu	209
ZAKLJUČAK.....	213
DODATAK.....	227
Član 113. Ustava Republike Crne Gore („Sl list RCG”, br. 48/92) .	229
Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama („Sl. list SCG”, br. 6, od 26 februara 2003. godine).....	230
Izvod iz Zakona o Sudu Srbije i Crne Gore („Službeni list SiCG”, br. 26/2003).....	251
SUMMARY	271

Contents

ADMINISTRATIVE MATTER AND CONSTITUTIONAL APPEAL

Foreword	11
INTRODUCTION	13
Chapter I ADMINISTRATIVE MATTER.....	17
1. Theoretical and Legislative determination of an administrative matter	17
1.1. The concept and nature of an administrative matter	17
1.2. The theoretical concept of an administrative matter	20
1.3. Solutions in administrative matters	27
1.4. Understanding the concept and nature of administrative matter in foreign theory.....	31
1.5. Understanding the concept and nature of administrative matter in domestic theory.....	32
1.6. Administrative matter in a narrower sense.....	47
1.7. Administrative matter in a broader sense.....	48
1.8. Positive - legal determination of an administrative matter	49
1.9. Material acts of administration in the context of existence of an administrative matter	52
1.10. ZUP - General public administration procedure law	56
1.11. ZUS - Law on administrative disputes.....	59
2. The characteristics of an administrative matter	61
2.1. Concreteness during decision making in administrative matters	63
2.2. Authority as a characteristic of decision-making in administrative matters - "dilemma on authority"	64
2.3. Passing administrative acts in an administrative procedure, which rule in administrative matters	68
2.4. The legality of decisions, passed in administrative matters.....	69
2.5. The performance of decisions passed in administrative matters.....	70
2.6. Legal action - effect of decisions in administrative matters	71
2.7. The partiality of decisions in administrative matters - their adoption as a result of a statement of will of one subject.....	72
3. Administrative matter in court practice.....	72
3.1. The relation between administrative and other legal matters	78
3.1.1. Administrative matter and legislative matter	78
3.1.2. Administrative matter and matter of controlling the legality	79

3.1.3. Administrative matter and judicial matter	79
3.1.4. Administrative matter and contractual matter	80
3.1.5. Administrative matter and violation matter	81
3.2. Administrative matter and internal acts	87
3.3. Administrative matter and compensation of damages	87
Chapter II CONSTITUTIONAL APPEAL	88
1. Theoretical-historical review of the constitutional appeal	88
2. The concept of the constitutional appeal	90
3. Constitutional appeal in the Law of Serbia and Montenegro	91
3.1. The matter of using the constitutional appeal before the Montenegrin Constitutional court.....	102
3.2. The subject of the constitutional appeal	106
3.3. Subsidiarity of the constitutional appeal	108
3.4. Exceptions from the rule of subsidiarity of the constitutional appeal	112
3.5. The matter of interpreting the determination "in the event that some other legal protection procedure has not been foreseen"	113
4. Personal assumptions for a constitutional appeal.....	115
4.1 Appeals capability.....	115
4.1.1. Appeals capability of individuals	116
4.1.2. Appeals capability of enterprises.....	118
4.1.2.1. The submission of a constitutional appeal by an enterprise in our legal practice.....	122
4.1.2.2. Appeals capability of foreigner enterprises - private law enterprises and public law enterprises in comparative law.....	124
4.1.2.3. Appeals capability of political parties	126
4.1.3. Is a Constitutional appeal actio popularis?.....	129
4.2. Procedure capability for the submission of a constitutional appeal... ..	130
4.3. Authorization for the submission of a constitutional appeal.....	131
5. Deadline for a constitutional appeal.....	133
6. The contents of a constitutional appeal.....	136
7. Procedure upon a constitutional appeal.....	137
8. The effects of a constitutional appeal.....	141
9. Constitutional appeal in the comparative-legal legislation	143
9.1 Austria	149
9.2 Germany	153
9.3 United States of America.....	158
9.4 Constitutional appeal as an indirect mean of initiating the procedure of re-examining the constitutionality of general acts in foreign laws	165
10. The efficiency of a constitutional appeal as a mean of human rights protection - in our law and foreign laws	167

11. Limitations in the use of a constitutional appeal in domestic court practice.....	170
Chapter III ADMINISTRATIVE MATTER AND CONSTITUTIONAL APPEAL	177
1. The possibility of submitting a constitutional appeal on decision -making about the rights and obligations of citizens in administrative matters.....	177
1.1. The relation of a constitutional appeal and dispute on the violation of constitutional freedom and rights by some legal act or official action.....	185
1.2. Constitutional appeal for violating rights during the election of organs of SCG.....	187
1.3. Cases from our practice - Constitutional appeal and Administrative matter in the context of concrete situations: presidential elections, local elections, distribution of mandates; partiality in the involvement of administrative and other, example. election matters.....	191
1.4. The domestic practice of submitting a constitutional appeal, regarding decisions in administrative matter.....	205
1.5. The possibility of submitting a constitutional appeal (legal action) on decisions in administrative matter in the Austrian system.....	209
CONCLUSION.....	213
APPENDIX.....	227
SUMMARY	271

Predgovor

Izuzetno atraktivna, a uz to do sada nedovoljno obrađivana tema: "Upravna stvar i ustavna žalba", predmet je istoimene knjige autora mr Dražena Cerovića, asistenta na Pravnom fakultetu u Podgorici.

Knjiga obrađuje tri izuzetno značajne oblasti: upravnu stvar, koja je "kao ključni element upravne procedure" nedovoljno objašnjen pojam; ustavnu žalbu - "pravno sredstvo za zaštitu građana protiv povreda prava i sloboda koje nastaju aktima državne vlasti", koja je kod nas nedovoljno djelotvoran pravni lijek; i njihov međusobni odnos. To je onaj milje u kojem se kreću opservacije autora, gdje on, koristeći referentnu naučnu i stručnu literaturu, pri čemu i inostranu najnovijeg datuma, kao i postojeću sudsku praksu, jasnim i pristupačnim stilom prikazuje ove institute, da bi na kraju dao precizne i argumentovane zaključke.

Na samom startu, autor nam daje kraće naznake u kom pravcu će se kretati njegovo istraživanje u knjizi, pa ističe: "...odlukom u upravnoj stvari, zapravo se odlučuje o pravima i obavezama građana, što ovu djelatnost nosilaca upravne vlasti čini veoma podložom za kršenje osnovnih prava građana". To je upravo osnovna veza između upravne stvari i ustavne žalbe, čime se knjiga i bavi.

Ukazuje se na trenutni nivo poštovanja osnovnih prava u našem pravnom sistemu, kao i na to da zloupotreba službenih ovlašćenja od strane organa uprave često dovodi do povreda osnovnih prava građana, koje u određenim slučajevima nije moguće sanirati upotrebom samo redovnih i vanrednih pravnih sredstava u propisanom postupku.

Tu autor upravo i vidi osnovnu svrhu instituta ustavne žalbe, koja bi zbilja trebala doprinosti odbrani osnovnih ljudskih

sloboda i prava. U tom smislu, on predlaže: "ustavna žalba, mora biti sredstvo zaštite osnovnih prava, kako onda kad u izuzetnim slučajevima nije obezbijedena nikakva druga zaštita ljudskih prava, tako i u još češćim slučajevima kad su ostala pravna sredstva već iskorišćena, a štice pravo, primjenom tih sredstava, nije uistinu i zaštićeno".

Međutim, u našem pravnom sistemu, kako sa pravom za paža autor magistar Cerović, ustavna žalba nije dovoljno efikasan pravni lijek.

"U praksi je uočeno da formalno predviđena mogućnost podnošenja ustavne žalbe, baš i ne doprinosi posebno uspješnoj zaštiti osnovnih prava građana. Naime, podnijeta ustavna žalba se najčešće odbacuje, uz obrazloženje obezbijedenosti drugih vidova pravne zaštite, kao i iz razloga neispunjenosti procesnih pretpostavki, pa se često argumentovano postavlja pitanje svrhe postojanja ustavne žalbe u našem pravu".

Tako autor kada istražuje odnos na relaciji između odlučivanja u upravnim stvarima i mogućnosti podnošenja ustavne žalbe u takvim situacijama (u kontekstu predsjedničkih izbora, lokalnih izbora, raspodjele mandata, itd.), analizom slučajeva u praksi konstatuje da se u najvećem broju slučajeva nije uspjelo sa ustavnom žalbom.

Zato s pravom zaključuje da je "neophodno konstituisati jedan demokratski pravni poredak u kome postoje kvalitetni pravni instrumenti i gdje bi ustavna žalba služila samo kao *ultima ratio* i koristila bi se isključivo u slučaju iscrpljivanja svih ostalih pravnih sredstava. Stajala bi dakle, kao poslednja linija odbrane osnovnih prava i sloboda prava građana". Na taj način, ustavna žalba bi se javila ne samo kao poslednji, već i kao djelotvoran pravni lijek i optimalan i pouzdan "pravni filter" ka Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

Prof. dr Milan Marković

UVOD

Odlučivanje u upravnim stvarima, predstavlja vid intervencije nosilaca upravne vlasti, u oblast prava i sloboda građana. Činjenica je da se odlukom u upravnoj stvari, zapravo odlučuje o pravima i obavezama određenog lica u pojedinačnom slučaju.

Samim tim, jasno je da u situacijama ovog tipa, može doći do kršenja osnovnih i drugih prava građana. Da li do toga dolazi slučajnim sticajem okolnosti, ili pak zloupotrebom službenog položaja i ovlašćenja, od strane onih koji ta ovlašćenja vrše u ime javne vlasti, pri tome je od manjeg značaja.

Dakle evidentno je da često dolazi do situacija "miješanja" uprave u zonu ustavom garantovanih prava i sloboda građana.

Ono što ovdje figurira u prvom redu, jeste učinjena povreda osnovnih prava građana aktima uprave i eventualna mogućnost reparacije tih povrijeđenih prava, upotrebom određenih pravnih instrumenata, koji stoje na raspolaganju u konkretnom ustavnom sistemu.

Bliska i manje bliska prošlost, ali nažalost i trenutni nivo poštovanja osnovnih prava u našem pravnom sistemu, navodi nas na obavezu teorijske opservacije problema potencijalnih kršenja osnovnih prava građana, putem odluka u upravnim stvarima.

Naime, česta zloupotreba službenih ovlašćenja, od strane organa upravne vlasti, dovodi do povreda osnovnih prava građana, koje u određenim slučajevima, nije moguće sanirati upotrebom redovnih i vanrednih pravnih sredstava u propisanom postupku.

Ipak, tek tada, nakon iscrpljivanja ovih sredstava, na scenu može stupiti ustavna žalba, kao sredstvo kojim se pokušavaju reparirati ugrožena osnovna prava.