

Z A P I S N I K

**sa objedinjene 61. i 62. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu
održane 25. septembra 2014. godine**

Sjednica je počela u 14 sati i 40 minuta.

Predsjedavao je Rifat Rastoder, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali članovi/ce Odbora: Marta Šćepanović, Husnija Šabović, Milorad Vuletić, Draginja Vuksanović, Slaven Radunović, Veljko Vasiljević, Vladislav Bojović, Snežana Jonica, Azra Jasavić i Obrad Gojković.

Sjednici su u ime predstavnik predlagača prisustvovali: Jadranka Vojinović, državna sekretarka MUP-a, i Danijela Nedeljković Vukčević, načelnica Direkcije za državnu upravu u MUP-u.

Ispred Radne grupe koja je učestvovala u izradi Nacrta zakona o upravnom postupku, sjednici Odbora su prisustvovali:

- Veselin Vukčević, sekretar Skupštine Glavnog grada;
- Draginja Vuksanović, poslanica (koja je ujedno i članica Odbora);
- Marta Šćepanović, poslanica (koja je ujedno i članica Odbora);
- Neven Gošović, poslanik;
- Milan Marković, prof. Pravnog fakulteta;
- Milan Filipović, advokat;
- Branislav Radulović, predsjednik Upravnog suda Crne Gore;
- Sreten Ivanović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore;
- Borivoj Kos, ekspert na Projektu IPA „Podrška implementaciji novog ZUP-a; i
- Ivan Koprič, ekspert SIGMA-e.

Takođe, sjednici je prisustvovao naučni i stručni konsultant prof. dr Đorđije Blazić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije.

U ime predstavnik državnih organa, sjednici su prisustvovali:

- Ljubinka Radulović, pomoćnik generalnog sekretara Zajednice opština CG;
- Ivana Durković, predstavnik Advokatske komore Crne Gore;
- Ivana Mihajlović, pravna savjetnica u Uniji slobodnih sindikata Crne Gore; i
- Ivan Krkeljić, savjetnik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman).

Sjednici su, u ime predstavnik nevladinog sektora, prisustvovali: Boris Marić, ispred Centra za građansko obrazovanje, i Zoran Vujičić, predstavnik Građanske alijanse.

Rad sjednice pratili su predstavnici medija.

Za sjednicu je predložen sljedeći

DNEVNI RED

Konsultativna rasprava o Predlogu zakona o upravnom postupku sa naučnim i stručnim konsultantima, predstavnicima državnih organa i predstavnicima NVO sektora.

Dnevni red je usvojen jednoglasno.

PRVA TAČKA – Konsultativna rasprava o Predlogu zakona o upravnom postupku sa naučnim i stručnim konsultantima, predstavnicima državnih organa i predstavnicima NVO sektora.

Konsultativnu raspravu je otvorio **predsjednik Odbora, Rifat Rastoder** koji se zahvalio učesnicima skupa na odazivu i istakao važnost organizovanja istog, u cilju donošenja što kvalitetnijeg zakona o upravnom postupku.

Poslanica Snežana Jonica je, u svom uvodnom izlaganju, naglasila važnost donošenja ovog sistemskog zakona i podsjetila poslanike i pozvane goste na nova predviđena zakonska rješenja koja se odnose na: pojednostavljenje i ubrzanje opšte upravne procedure; smanjenje troškova postupka za sve učesnike u postupku; modernizaciju procesnih mehanizama ZUP-a; stvaranje uslova i otvorenost prema korišćenju modernih informaciono- komunikacionih tehnologija za pružanje upravnih usluga (tzv. e-uprava); efikasniju zaštitu i javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima i lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji. U svojoj riječi je, takođe, istakla da bi bilo svrsishodno da pozvani gosti, u izlaganjima, obrate pažnju na nova zakonska rješenja, naročito na upravni ugovor, pitanje ćutanja uprave, „one stop shop“, kako bi javnost bila upoznata sa benefitima koje ovaj Predlog zakona donosi.

U okviru sveobuhvatne i konstruktivne rasprave, razmijenjena su mišljenja sa članovima Radne grupe, naučnim konsultantima, predstavnicima državnih organa, kao i predstavnicima NVO sektora, i upućeni određeni predlozi i sugestije članova Odbora, u odnosu na rješenja sadržana u navedenom nacrtu zakona, i dogovoreno je da će Odbor povodom ove rasprave sačiniti izvještaj koji će biti upućen Skupštini Crne Gore.

S tim u vezi, sa ove sjednice Skupštini je upućen sljedeći:

I Z V J E Š T A J S A

KONSULTATIVNE RASPRAVE O PREDLOGU ZAKONA O UPRAVNOM POSTUPKU SA NAUČNIM I STRUČNIM KONSULTANTIMA, PREDSTAVNICIMA DRŽAVNIH ORGANA I PREDSTAVNICIMA NVO SEKTORA

Na objedinjenoj 61. i 62. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održanoj 25. septembra 2014. godine, realizovana Konsultativna rasprava o Predlogu zakona o upravnom postupku sa naučnim i stručnim konsultantima, predstavnicima državnih organa i predstavnicima NVO sektora.

Sjednici su u ime predstavnika predlagača prisustvovali: Jadranka Vojinović, državna sekretarka MUP-a, i Danijela Nedeljković Vukčević, načelnica Direkcije za državnu upravu u MUP-u.

Ispred Radne grupe koja je učestvovala u izradi Nacrta zakona o upravnom postupku, sjednici Odbora su prisustvovali:

- Veselin Vukčević, sekretar Skupštine Glavnog grada;
- Draginja Vuksanović, poslanica (koja je ujedno i članica Odbora);
- Marta Šćepanović, poslanica (koja je ujedno i članica Odbora);
- Neven Gošović, poslanik;
- Milan Marković, prof. Pravnog fakulteta;
- Milan Filipović, advokat;
- Branislav Radulović, predsjednik Upravnog suda Crne Gore;
- Sreten Ivanović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore;
- Borivoj Kos, ekspert na Projektu IPA „Podrška implementaciji novog ZUP-a;i
- Ivan Koprič, ekspert SIGMA-e.

Takođe, sjednici je prisustvovao naučni i stručni konsultant prof. dr Đorđije Blazić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije.

U ime predstavnika državnih organa, sjednici su prisustvovali:

- Ljubinka Radulović, pomoćnik generalnog sekretara Zajednice opština CG;
- Ivana Durković, predstavnica Advokatske komore Crne Gore;
- Ivana Mihajlović, pravna savjetnica u Uniji slobodnih sindikata Crne Gore;i
- Ivan Krkeljić, savjetnik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman).

Sjednici su, u ime predstavnika nevladinog sektora, prisustvovali: Boris Marić, ispred Centra za građansko obrazovanje, i Zoran Vujičić, predstavnik Građanske alijanse.

Konsultativnu raspravu je otvorio **predsjednik Odbora, Rifat Rastoder** koji se zahvalio učesnicima skupa na odazivu i istakao važnost organizovanja istog, u cilju donošenja što kvalitetnijeg zakona o upravnom postupku.

Poslanica Snežana Jonica je, u svom uvodnom izlaganju, naglasila važnost donošenja ovog sistemskog zakona i podsjetila poslanike i pozvane goste na nova predviđena zakonska rješenja koja se odnose na: pojednostavljenje i ubrzanje opšte upravne procedure; smanjenje troškova postupka za sve učesnike u postupku; modernizaciju procesnih mehanizama ZUP-a; stvaranje uslova i otvorenost prema korišćenju modernih informaciono- komunikacionih tehnologija za pružanje upravnih usluga (tzv. e-uprava); efikasniju zaštitu i javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima i lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji. U svojoj riječi je, takođe, istakla da bi bilo svrsishodno da pozvani gosti, u izlaganjima, obrate pažnju na nova zakonska rješenja, naročito na upravni ugovor, pitanje ćutanja uprave, „one stop shop“, kako bi javnost bila upoznata sa benefitima koje ovaj Predlog zakona donosi.

Jadranka Vojinović, državna sekretarka Ministarstva unutrašnjih poslova, u svojoj riječi istakla je da su dosadašnja primjena Zakona o opštem upravnom

postupku i upravno- sudska praksa pokazale određene slabosti i nedorečenosti, te da su se pojedine odredbe važećeg zakona pokazale kao ograničavajući faktor u postupku upravnog rješavanja o pravima i pravnim interesima građana i pravnih lica. Pojedina pitanja upravnog postupka nepotrebno su posebnim zakonima uređena na drugačiji način, što je za posljedicu imalo to da je upravni postupak postao složeniji i skuplji. Naglasila je da se, tokom usklađivanja Predloga zakona sa nadležnim ministarstvima i Sekretarijatom za zakonodavstvo, došlo do značajnog pojašnjenja teksta zakona, a sve u cilju dodatnog preciziranja i formulisanja novih instituta i njihovog usklađivanja sa pravnim sistemom Crne Gore. Na kraju, ukazala je na značaj zakona koji se ogleda i kroz činjenicu da je Evropska komisija kroz IPA projekat „Jačanje kapaciteta upravljanja sredstvima EU i opštih administrativnih procedura“ obezbijedila podršku nakon usvajanja zakona, i to kroz obuke onih službenika koji treba svakodnevno da primjenjuju ovaj zakon u svom radu.

Ekspert SIGMA-e, Ivan Koprić, naveo je da će Crna Gora, donošenjem novog Zakona o upravnom postupku, učiniti veliki korak naprijed u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Takođe je istakao da se radi o jako bitnom zakonskom tekstu, te da će, iz tog razloga, u svom izlaganju predložiti mišljenje eksperata SIGMA-e u vezi predloženih novina, kao i sugestija i primjedbi koje bi mogle da doprinesu dodatnom poboljšanju Predloga zakona. S tim u vezi, naglasio je da bi trebalo proširiti pravnu zaštitu građana i, sa druge strane, osigurati efikasnost upravnog postupka, odnosno njegovo pojednostavljivanje i ubrzavanje. Podsjetio je da se kroz ovaj zakon regulišu različiti oblici odnosa između građana i države, što je najviše izraženo kroz definiciju upravne stvari, čime se osiguralo da nijedan organ neće moći odstupiti od stava da je svako njegovo djelovanje važno za građanina i da se, u odnosu na svaku aktivnost, građaninu treba osigurati pravna zaštita. U daljem izlaganju, naveo je da je detaljno regulisano pravo na žalbu, te da je konstruisan prigovor kao novi pravni lijek, dok je ponavljanje postupka predviđeno kao isključivo pravni lijek u rukama stranke. Vezano za proširenje zaštite prava građana, ukazao je na institut garantnog upravnog akta i institut pozitivne fikcije. Kada je riječ o pojednostavljenju postupka, istakao je da je bitan „one stop shop“, tj. sprovođenje upravnih aktivnosti na jednom mjestu, s tim što je potrebno utvrditi na koji način će se isti realizovati. Takođe, mišljenja je da će pojednostavljenju postupka doprinijeti omogućavanje elektronske komunikacije, kao i ubrzavanje dostavljanja pismena, koje je prepoznato kao problem u praksi. Novine se ogledaju i u pokušaju uvođenja poravnjanja, kao alternativnog mehanizma rješavanja sporova, i skraćeni postupak, radi reduciranja nepotrebnih formalnosti. Kada je riječ o ćutanju uprave, predviđena je pozitivna fikcija u pojedinim područjima, i s tim u vezi, naveo je da SIGMA-a sugeriše da se izrekom propiše da će se pozitivna fikcija primijeniti samo ako je zahtjev uredan i opremljen svom potrebnom dokumentacijom. Eksperti SIGMA-e su, takođe, mišljenja da je trebalo zadržati odredbe kojima je bilo definisano što su službe od opšteg interesa, odredbe o elektronskoj upravi, kao i institut koordinisanih upravnih ugovora. Skrenuo je pažnju i na prelazne i završne odredbe, odnosno na odredbu o stupanju zakona na snagu. Naime, ako ostane sadašnja odredba, na snazi će u jednom trenutku biti dva zakona koja regulišu isto pitanje: Zakon o opštem

upravnom postupku i Zakon o upravnom postupku. Na kraju, istakao je da je jako bitno osigurati depolitizaciju i profesionalizaciju kadrova, kroz organizovanje edukacija, kako bi se kadrovi pripremili za primjenu ovog zakona. Na kraju, vezano za Predlog zakona o upravnom postupku u cjelini, saopštio je da je opšta ocjena eksperata SIGMA-e da se radi o Predlogu zakona koji je solidnog kvaliteta.

Sreten Ivanović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore i član Radne grupe, u svom izlaganju, naveo je da Predlog zakona na novi način postavlja koncepciju postupka, te da se oslobađa formalizma koji posjeduje važeći Zakon o opštem upravnom postupku. Takođe, istakao je da Predlog zakona ne poznaje institute konačnosti i odbacivanja, kao i da ne poznaje zaključke, već isključivo rješenje. Istakao je da je akcenat stavljen na upravni ugovor, u čijem stvaranju učestvuju javna uprava i privatni subjekt. Cilj ovakvog ugovora je ostvarenje javnog interesa uz istovremeno postizanje ekonomskog efekta. U svom izlaganju naveo je da je jedno od centralnih pitanja odnos između prvostepenog i drugostepenog organa po žalbi. S tim u vezi, saopštio je da drugostepeni organ može samo jedanput da poništi prvostepeno rješenje, te da to prate objektivni problemi, koji se mogu riješiti samo izvan ZUP-a, odnosno samo postavljanjem stručnih lica. Naglasio je da je u zakonu značajano smanjen broj članova, ali da isti upućuje na shodnu primjenu Zakona o parničnom postupku. Na kraju, istakao je da se radi o kvalitetnom Predlogu zakona, koji će donijeti niz promjena na polju upravnog postupka.

Milan Filipović, advokat i član Radne grupe, u svojoj riječi, saopštio je da je rad uprave loš sa stanovišta kvaliteta i sa stanovišta ažurnosti, te da, iz tog razloga, daje punu podršku koncepciji novog zakonskog rješenja, koje će otkriti mnoge slabosti i pokrenuti proces radne i stručne odgovornosti. Istakao je da su prvostepeni organi loše vodili prvostepeni postupak, i kao posljedica toga drugostepeni organi su poništavali rješenja. Naveo je da nije saglasan sa tim da drugostepeni organ može samo jednom da poništi rješenje, već da je mišljenja da treba dozvoliti najmanje dva puta. Dalje, saopštio je da će novi zakon staviti akcenat na to da se pravilno utvrde činjenice i primijeni materijalno pravo, a kroz deformalizaciju postupka onemogućiće se ne samo da drugostepeni organ poništava rješenja zbog raznih povreda postupka, već će se voditi računa o i tome da li stranka ima pravo ili ne.

Prof. dr Đorđe Blažić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije, ukazao je na mogućnost nerazumijevanja novog zakona, što bi dovelo do poteškoća prilikom implementacije. Mišljenja je da deformalizacija Zakona o upravnom postupku može, ako se ne pristupi promjenama na pravi način, biti kočnica prilikom primjene zakona, najviše zbog toga što će u dobrom dijelu drugostepeni organi i upravni sud profilisati praksu, i da će cijeli teret pasti na njih. Problemi će se javiti i zbog isključivanja bitnih provreda pravila postupka, kao i zbog usklađivanja posebnih postupaka sa ZUP-om. Naime, saopštio je da preliminarne analiza pokazuje da će preko 367 zakona morati biti izmijenjeno u Parlamentu, radi usklađivanja sa ZUP-om. Konkretno, biće potrebno da se izbace instituti koji sada postoje, i to: ništavost iz 138 zakona, konačnost iz 25 zakona, odbacivanje iz 32 zakona, posebna žalba iz 4 zakona, povreda pravila postupka iz 6, zaključak iz 31 zakon. U daljem izlaganju saopštio je da novi ZUP uvodi 30 novih insituta, te da će se osvrnuti posebno na dvije

stvari: ćutanje uprave i „vacatio legis“. Kada je riječ o ćutanju uprave, mišljenja je da se to može posmatrati kao legalizacija nerada uprave. Kod ćutanja uprave nema roka za žalbu, jer se ne može podnijeti žalba na akt koji ne postoji. S tim u vezi, naglasio je da sa aspekta efikasnosti još uvijek nije nađeno rješenje, ali da se može razmišljati o tome da se uvede institut ćutanja uprave kao pozitivne presumpcije, u slučajevima kada je podnijeta sva dokumentacija, a odluka organa bi trebalo da bude pozitivna, i to u upravnim stvarima koja nijesu imanentna oblastima korupcije. U tom slučaju bi se, na formularu, moglo izdati rješenje o usvajanju zahtjeva, uz uslov da organ, u roku koji mu je dat za odlučivanje, ne odluči negativno. Vezano za „vacatio legis“, podsjetio je da je ustavotvorac propisao da zakon stupa na snagu najranije u roku od 8 dana, što takode označava i početak primjene. Ako ostane sadašnja odredba, da zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja, a da će se primjenjivati od 1. januara 2016. godine, doći će do dualizma, jer će u isto vrijeme na snazi biti dva zakona koja regulišu istu materiju, kao što je u uvodnom izlaganju istakao Ivan Koprić, ekspert SIGMA-e. Na kraju, ocijenio je da uprava treba da se profesionalizuje, tako što će se uvesti licenca, odnosno obaveza službenika koji je ovlašćen za vođenje upravnog postupka da posjeduje istu.

Veselin Vukčević, sekretar Skupštine Glavnog grada, u svom izlaganju saopštio je da će uprava biti spremna da implementira zakon, te da su, zbog raznih aktivnosti Vlade na tom polju, rizici svedeni na minimum, ali je nesporno da postoje sumnje u pogledu primjene zakona. Naglasio je da je cilj da se donese zakon koji ide u susret našoj društvenoj i ekonomskoj zbilji u narednom periodu. Podsjetio je, takode, da Ministarstvo unutrašnjih poslova svake godine priprema izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari, te da sadašnje stanje ukazuje na to da je donijeto više od milion upravnih akata, a da će, nakon usvajanja ovog zakona, zbog šireg područja primjene i ogromnog broja upravnih aktivnosti, taj broj iznositi i preko dva miliona upravnih akata. Ocijenio je da treba preduzeti sve da se svi službenici i sva ovlašćena lica, od momenta kada zakon bude donijet, obuče da postupak kvalitetno i profesionalno vode. Kroz reformu službeničkog sistema i donošenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima, stvorene su pretpostavke da se odgovornost individualizuje i identifikuje. Na kraju, saopštio je da je toku priprema Predloga zakona o upravnoj inspekciji, jer se mora voditi kvalitetan upravni nadzor, kako bi se osiguralo da uprava na adekvatan način preuzme sve obaveze iz ovog zakona.

Poslanica Draginja Vuksanović, u svom izlaganju pohvalno se izrazila o predloženom zakonskom rješenju, istakavši da je očigledan veliki rad, znanje i iskustvo koji su uloženi prilikom njegovog izrađivanja. Dalje je navela da će novi Zakon o upravnom postupku ažurirati rad državnih upravnih organa, i na taj način poboljšati status građanina u pogledu ostvarivanja njegovih prava. Takode, poslanica Vuksanović, saglasna je sa mišljenjem da će nakon stupanja na snagu novog zakona uslijediti problemi u njegovoj implementaciji. U daljem izlaganju, postavila je pitanje sudiji Sretenu Ivanoviću, da vezano za garantni akt navede konkretan primjer iz prakse. Dalje je izrazila nedoumicu u vezi sa odredbom poništavanja upravnog ugovora, navodeći da je neophodno napraviti razliku u smislu jezičke terminologije. U

svom daljem izlaganju, osvrnula se na član koji predviđa jednostrani raskid upravnog ugovora, i s tim u vezi članovima Radne grupe postavila pitanje da li postoji mogućnost da se posebnim stavom propiše da i druga strana, a ne samo državni organ, ima pravo da raskine upravni ugovor.

Sudija Vrhovnog suda, Sreten Ivanović, u svom odgovoru, naveo je da se garantni akt donosi u obliku rješenja u pisanom obliku i da ima funkciju da se u ekonomskom i privrednom prometu dovedu investitori, navodeći primjer davanja građevinske dozvole za izgradnju određenog objekta uz uslov da druga ugovorna strana napravi priključni put do tog mjesta. Dalje je istakao da se tim aktom predviđa buduća eventualna okolnost koja se, ukoliko do nje dođe, ne može upisati u krivicu javnopravnog organa.

Vezano za pitanje poništavanja upravnog ugovora, odgovor je dao **Ivan Koprić,** ekspert SIGMA-e, navodeći da je isti zamjena za upravni akt, koji je instrument regulisanja upravnih stvari i koji ima nadležnost isključivo javnopravnog organa. U vezi sa jednostranim raskidom upravnog ugovora, odgovorio je da je njegova specifičnost da štiti interes države, dodajući da se tu ne mogu primjenjivati karakteristike obligacijskih ugovora.

Poslanica Draginja Vuksanović, u svom komentaru istakla je da je imajući u vidu specifičnosti pravnog posla, trebalo preciznije definisati upravni ugovor, kao novi institut u zakonu. S tim u vezi, dodala je da se u pogledu bitnih uslova koje treba da sadrži ugovor, moraju ispoštovati odredbe Zakona o obligacionim odnosima, te da treba napraviti razliku između pravnog akta u obligaciono-pravnom smislu, i pravnog akta u upravnom pravu. U vezi sa jednostranim raskidom ugovora, poslanica Vuksanović mišljenja je da se u tom smislu mora primjeniti načelo ravnopravnosti ugovornih strana.

Ljubinka Radulović, pomoćnica generalnog sekretara Zajednice opština, u svojoj riječi, istakla je da lokalnu samoupravu treba prepoznati kao mjesto zaključenja upravnih ugovora, dodajući da ono što je bio problem sa stanovišta nadležnosti predsjednika Opštine i ovlašćenja da on predstavlja i zastupa, kao i zaključuje sve vrste upravnih ugovora, jeste i dilema da li to radi lokalni upravni organ ili predsjednik Opštine. Dalje je navela da nedoumice postoje i sa stanovišta oblasti u kojima se mogu zaključivati upravni ugovori, kao i sa aspekta podnošenja prigovora i nezadovoljstva stranaka u pružanju javnih usluga. Predstavnica Zajednice opština, dalje je istakla da je presumcija nadležnosti takođe izazvala određene reakcije lokalne samouprave, dodajući da je dobro rješenje što se vezuje za posebne zakonske propise. Na kraju izlaganja, izrazila je saglasnost sa stavom da će biti neophodno vrijeme da se zakon implementira na pravi način, s obzirom na nove institute koje isti sadrži, i zaključila da lokalna samouprava shvata značaj ovog reformskog zakona.

Ivan Krkeljić, savjetnik Zaštitnika ljudskih prava, u svom izlaganju, istakao je da se građani Ombudsmanu često žale na dugo trajanje upravnih postupaka, odnosno kršenje zakonom utvrđenih rokova. Baveći se opštim pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda, zaštitnik je zapazio da organi javne uprave, često prilikom odlučivanja o pojedinačnim zahtjevima građana neopravdano dugo vode postupke ili

ne odlučuju o zahtjevima građana. Dalje je naveo da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u 2013. godini, u okviru stručne rasprave dao mišljenje na nacrt novog zakona o upravnom postupku i predložio da se na kvalitetniji način urede trajanja prvostepenom i drugostepenog upravnog postupka. U daljoj raspravi istakao je da je dobro i opravdano uvođenje norme kojom se drugostepeni organ izričito obavezuje da nakon jednog bezuspješnog vraćanja na ponovni postupak, meritorno riješi upravnu stvar. Savjetnik Zaštitnika ljudskih prava, izrazio je stav da bi norme u zakonu koje se tiču „ćutanja uprave“ trebalo postaviti na imperativniji način, u smislu većeg stepena pravne zaštite prava građana, u odnosu na postojeća zakonska rješenja. Na kraju, postavio je pitanje da li je upravni ugovor - ugovor o javnoj nabavci, donijet na osnovu odluke o postupku javne nabavke, s obzirom da je, novim Prdlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, propisano da nadzor nad sprovođenjem izvršenja ugovora, vrši inspektor za javne nabavke.

Ivana Mihajlović, pravna savjetnica i predstavnica Unije slobodnih sindikata, u svojoj riječi, navela je da to udruženje smatra da se radi o veoma važnom zakonskom rješenju, koji sadrži nove institute koji će doprinijeti efikasnijem radu javne uprave, i samim tim građanima pružiti bolju pravnu zaštitu. Dalje je navela da svakako postoji bojazan oko implementiranja novih instituta, dodajući da je neophodna izmjena i usklađivanje drugih zakona sa ovim. Na kraju je zaključila da se u Uniji nadaju da će, bez obzira na pomenute dileme, novi zakon ispraviti dosadašnje nepravilnosti, i rad javne uprave učiniti što je moguće efikasnijim.

Prof. dr Đorđije Blažić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije, u svojoj diskusiji, istakao je da su upravni ugovori iz uslova koje sadrži, u pravnom sistemu, poznati od ranije u drugačijim oblicima, naročito u zakonu koji je uređivao učešće privatnog sektora u vršenju javnih poslova. Dalje je istakao da javnopravni ugovori nose komponentu autoritativnosti, odnosno jednostranosti, koja nije eminentna obligacijama, odnosno saglasnosti volja, i dodao da se radi o ugovorima o pristupu. S tim u vezi, naglasio je prof. Blažić, država profilise javni interes u određenoj oblasti imperativno određujući uslove, dok se ugovorni element nalazi u dijelu koji daje dispoziciju i državi i stranci da pregovaraju. Kada je u pitanju oblast javnih nabavki, prof. Blažić je stakao da su elementi koji javnopravni ugovor razlikuju od obligacionog: njegov elemenat, zatim nadležnost organa i javni interes. S tim u vezi, kao primjer javnopravnog ugovora, naveo je primjer tendera za izgradnju auto-puta Bar-Boljere koji predstavlja javni interes, u nadležnosti Ministarstva saobraćaja i pomorstva, gdje država postavlja određene kriterijume i uslove. S druge strane, dodao je prof. Blažić, to nije slučaj kada Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nabavlja kompjutere, iz razloga što takva vrsta ugovora iz oblasti javnih nabavki ne ispunjava nijedan od elemenata upravnog ugovora. U svom daljem komentaru, istakao je da u oblasti javnih nabavki postoji odluka o najboljem ponuđaču, što predstavlja autoritativan upravni akt, i zaključio da se u tom smislu može napraviti razlika između djelovanja javnopravnog organa, u pravcu zaključivanja upravnog ugovora ili ugovora sa elementima obligacije.

Ivan Koprić, ekspert SIGMA-e, u svojoj riječi, nadovezujući se na izlaganje profesora Blažića, istakao je da u Evropi nema sasvim usaglašenog stava, dodajući

da su u Francuskoj ugovori o javnim nabavkama upravni ugovori, dok u Njemačkoj nijesu. U daljem izlaganju, naveo je da za upravni ugovor moraju biti ispunjena tri uslova, o kojima je profesor Blažić govorio. Kada je u pitanju jednostrani raskid ugovora, naveo je primjer ugovora o studiranju, gdje ustanova, usled neispunjavanja obaveza, može raskinuti ugovor sa studentom, dok obrnuta situacija nije moguća. Ekspert SIGMA-e, zaključio je da upravni ugovori štite javni interes, uvijek u režimu zakonitosti, i koji građanima daju povoljniju poziciju.

Sreten Ivanović, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, u svom komentaru, naveo je da postoje sporna pitanja koja se tiču novog zakona, dodajući da se radi o reformskom zakonu, gdje će praksa Upravnog i Vrhovnog suda vremenom kristalisati sudsku praksu i sporne situacije.

Poslanica **Azra Jasavić**, u svom izlaganju, istakla je da upravni ugovor obezbjeđuje strankama pravo da ostvaruju svoje interese, na dobrobit obje strane, gdje država štiti javni interes. U vezi sa jednostranim raskidom ugovora, poslanica Jasavić, navela je primjer ugovora o koncesiji šuma, gdje je u slučaju kada koncesionar ne poštuje odredbe ugovora, logično da strana koja štiti javni interes isti raskine. U nastavku izlaganja, postavila je pitanje ekspertu SIGMA-e, Ivanu Kopriću, i sudiji Vrhovnog suda, Sretenu Ivanoviću, zašto u slučaju garantnog roka nema odredaba oko naknade šteta, i kakva su uporedna pravna iskustva. Vezano za predstojeće obuke u cilju bolje pripreme za implementaciju novog zakona, koje će sprovesti MUP, poslanica je ukazala na potrebu da te obuke završavaju mladi ljudi, zajedno sa sposobnim starim kadrovima koji razumiju da samo mladost može da ponese novo iskustvo. Predložila je da se nakon sprovedenih obuka, napravi testiranje u cilju odabira najboljih službenika, dodajući da bez depolitizacije i profesionalizacije, država ne može ponijeti teret zakona koji je velika potreba društva. Poslanica Jasavić, u svom daljem izlaganju, istakla je da će se zalagati da se nakon dva poništavanja ide na meritornu odluku, umjesto jednog, kako stoji u Nacrtu zakona. Profesoru Blažiću uputila je pitanje vezano za institut uslovnog rješenja, dakle „ćutanja uprave“.

Prof. dr Đorđije Blažić, u svom odgovoru, istakao je da je „pozitivna presumpcija“ način da se prevaziđe suštinski problem „ćutanja uprave“, odnosno nedonošenja upravnog akta od strane državnog organa. Dalje je naveo da kod rješenja postoje različite vrste upravnih akata, navodeći da garantni akt stranci daje pravo pod uslovom da ispuni određene uslove, dok je kod „ćutanja uprave“ obrnuta situacija, gdje se državnom organu postavlja uslov. Dakle, zaključio je prof. Blažić, presumtivno pozitivno rješenje postaje izvršno istekom roka za odlučivanje prvostepenog organa, dok u slučaju njegovog „ćutanja“ rješenje ostaje presumtivno pozitivno, jer se na taj način organ tjera da odluči.

Poslanik Milorad Vuletić, u svom izlaganju, zahvalio se gostima, odnosno članovima Radne grupe na izvanrednim izlaganjima, i stručnim obrazloženjima, dodajući da su dileme koje je ranije imao, kroz konstruktivnu raspravu razriješene i otklonjene.

Poslanica Marta Šćepanović, poslanica i članica Radne grupe, u svojoj riječi istakla je da je Radna grupa u prethodnom periodu imala konstruktivan rad, gdje je

svako dao svoj doprinos u radu na izradi bitnog zakonskog rješenja. Dalje je navela da je saglasna sa poslanicom Jasavić da bi trebalo dozvoliti da, kada drugostepeni organ dva puta poništi prvostepeno rješenje, tek onda donese meritornu odluku. Poslanica Šćepanović zaključila je izlaganje ističući da posebno treba voditi računa o ranijim odlukama koje je upravni organ donio o istoj stvari.

Poslanica Snežana Jonica, u svom izlaganju, izrazila je dilemu da li su naši drugostepeni organi dovoljno dorasli rješenjima, postavljenim u novom Predlogu zakona. Takođe je zatražila mišljenje članova Radne grupe u vezi sa ispravkom očiglednih grešaka u rješenju, tj da li se može napraviti preciznija norma kojom bi se javnopravni organi obavezali da u slučaju saznanja greške, u najkraćem roku postupe, te da se u tom slučaju stranci ne naplati predviđena taksa.

Predsjednik Odbora, Rifat Rastoder, postavio je pitanje zašto su izostali detaljniji principi pružanja usluga, a o čemu je u uvodnom izlaganju govorio ekspert SIGMA-e, Koprić. Takođe, predsjednika Odbora interesovalo je i pojašnjenje u vezi sa rokom, odnosno primjenom i važenjem ovog zakona.

Sreten Ivanović, odgovarajući na pitanje poslanice Jonice, istakao je da tehničke greške ne mijenjaju suštinu rješenja, jer se dispozitivom rješava o predmetu postupka u cjelosti, dodajući da je u slučaju postojanja greške, drugostepeni organ dužan da upozori prvostepeni, da ispravi istu. Kada su u pitanju takse, sudija Vrhovnog suda, naveo je da to pitanje reguliše Zakon o administrativnim taksama, za koji je nadležno Ministarstvo finansija.

Veselin Vukčević, odgovarajući na pitanje, istakao je da je u Zakonu o upravnom postupku akcenat stavljen na procesna pravila u odnosima između uprave i građana, dok se određene stvari propisuju ostalim zakonima koji se trebaju međusobno uskladiti.

Ivan Koprić, u vezi sa izostankom načela pružanja usluga, istakao je da je razlog tome da neke od njih koje su proglašene npr. od strane Evropskog suda pravde, nijesu regulisane domaćim zakonodavstvom, što neće dovesti do loših posljedica jer načela evropskog prava vrijede. Dodao je da se implementiranjem načela pružanja usluga u zakon, htjelo postići da svi prirađivači specijalnih zakona budu svjesni tih načela. Kada je u pitanju garantni akt, gospodin Koprić, istakao je da je isti propisan u cilju bolje zaštite stranke, i u slučaju bitnije izmjene pravnog osnova ili činjeničnog stanja. Kada je u pitanju dilema da se nakon dva poništenja donese meritorna odluka, istakao je da predlog koji je dat u nacrtu zakona predstavlja dio zakonodavne politike, i dodao da je u radu Radne grupe bilo je rasprave, ali da je na kraju prevagnuo stav da se rješenje samo jedanput može poništiti. Dalje je naveo da ovakav vid rasprave predstavlja napredak i korak naprijed ka formiranju što kvalitetnijeg zakonskog teksta. Na kraju svog izlaganja, naveo je da je vrijeme za pripremu državne uprave za implementaciju novog zakona kratak, i da je potrebna dobra organizacija, dodajući da je neophodno sprovesti različite oblike edukacije u cilju stvaranja kvalitetne javne uprave.

Jadranka Vojinović, državna sekretarka MUP-a, u završnoj riječi istakla je da predstoji veliki posao, i dodala da uvođenje reformi podrazumijeva i velike izazove, ali i napredak. Dalje je istakla je da je puno truda uloženo u pripremi ovog Predloga

zakona, i dodala da je neophodno adekvatno se spremi za njegovu implementaciju. Takođe, navela je da predstoje obuke i edukacije službenika, koje će doprinijeti implementaciji zakona. Predstavnicu MUP-a navela je da se došlo do veoma kvalitetnog zakonskog rješenja i javna rasprava je dobar vid unaprjeđenja nacrtu teksta zakona.

Predsjednik Odbora, **Rifat Rastoder**, zaključio je raspravu i istakao veliki značaj što su se poslanici na ovaj način upoznali sa nacrtom teksta zakona, uz podsjećanje da će Odbor sačiniti izvještaj koji će biti upućen Skupštini Crne Gore.

Za izvjestioca Odbora, na sjednici Skupštine, određena je poslanica Snežana Jonica, zamjenica predsjednika Odbora.

Sjednica Odbora je završena u 18 sati i 50 minuta.

Zapisnik sačinila:

Sekretarka Odbora
Slavica Mirković

Predsjednik Odbora
Rifat Rastoder