

прегледни рад
примљен: 30. 09. 2021. г.
прихваћен за објављивање: 30. 11. 2021. г.
UDK 3.077.3(497.16)

Др Ђорђије БЛАЖИЋ*

НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И ЛЕГИТИМНОГ ОЧЕКИВАЊА СТРАНКЕ И ПРАВО СТРАНКЕ НА ИЗЈАШЊЕЊЕ О РЕЗУЛТАТИМА ИСПИТНОГ ПОСТУПКА

Апстракт

Одлучивање о правима, обавезама и правним интересима странака у управним (стварима) поступцима је, за разлику од других поступака - судских, тужилачких, уставно-судских и других посебних поступака, један од најчешћих, а могло би се рећи, и свакодневни латентни поступак у којем учествују физичка, правна лица и други субјекти као странке, било да остварују своја права или правне интересе као заинтересовања лица, или се над њима као странкама у управном поступку врши одређени облик надзора у којем се утврђују њихове обавезе а који се окончавају у зависности од утврђеног чињеничног стања одговарајућим управним актом – решењем. Овај рад има за циљ да укаже не две новине у Закону о управном поступку Црне Горе¹ које се односе на начело законитости и легитимног очекивања странке (члан 5), али и на ново право странке на изјашњење о резултатима испитног поступка, као посебну фазу управног поступка, пре доношења негативног решења. (члан 111).

Кључне речи: странка, вођење поступка, законитост, изјашњење странке о резултатима испитног поступка.

НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И ОПРАВДАНИХ ОЧЕКИВАЊА СТРАНАКА

**Начело законитости и оправданих очекивања странака
обухвата обавезу јавноправног органа да одлучује и поступа у управној**

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, djordjije.blazic@pr.ac.rs

¹ Закон о управном поступку “Службени лист Црне Горе” бр. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17.

ствари на основу закона, других прописа и општих аката. Приликом одлучивања у управној ствари, јавноправни орган води рачуна о ранијим одлукама које је донео у битно истоветним управним стварима. Када јавноправни орган утврди да постоје посебне околности које указују на потребу промене раније заузетог правног става по одређеном питању у управној ствари, дужан је да то образложи. Када је јавноправни орган законом овлашћен да у управној ствари одлучује по слободној оцени, управни акт мора бити донет у границама датог овлашћења, у складу са циљем због којег је овлашћење дато и у складу са ранијим одлукама које је јавноправни орган донео у битно истоветним управним стварима (члан 5).

Већ традиционално, *најважнија и најопштија правна начела савремене демократске и грађанске правне државе* јесу: 1) владавина права, посебно прокламованост и делотворна правна заштита људских и мањинских права и слобода, уз пуно поштовање међународно-правних докумената; 2) једнакоправност грађана; 3) деоба државно-правних функција (подела власти). Према класичној тројној подели, државна власт се грана на законодавну, извршну и судску којој се јемчи независност. По правилу, на челу извршне власти је државна влада, а њој је подређен припадајући систем државне и недржавне јавне управе. Јавна управа се стара о целини друштвене заједнице и њеном функционисању, али и о потребама грађана и њихових организација. Она *наређује, ограничава, забрањује, надзире, утврђује, потврђује, додељује, признаје, помаже, подстиче, овлашћује*. Све то на основу закона и у његовом извршењу.²

Начело законитости (заједно са уставношћу) изражава идеју владавине права у друштву – подвргавањем свих појединаца, органа и организација правним нормама. Начело законитости је основно начело југословенског правног система у целини, па тако долази до изражаја и у управном поступку. Закон у управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) га у односу на друга начела ставља на приоритетно место, као *прво начело* (члан 5); конкретизује га у низу својих одредаба, особито код “правних лекова” (глава XI).

Већ је Устав ФНРЈ од 1946. године прописивао обавезну заснованост на закону свих аката органа државне управе и органа правосуђа (члан 8. став 2). Начело законитости бива уграђено и у касније југословенске уставне текстове, као и у савремене Уставе бивших југословенских република, држава насталих на простору *ex* Југославије.

² З. Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд, 2021, 43.

Тако је и у Уставу Црне Горе посебан део посвећен *Уставности и законитости* (чл. 145-148).

Законитост се у најширем смислу одређује као сагласност свих материјалних и правних аката са законом (или другим прописом) као вишим актом. Разликује се формална законитост (сагласност са законом у погледу форме правних аката) и материјална законитост (сагласност са законом у погледу садржине аката). Начело законитости, изражено у члану 5 ЗУП-а, односи се како на тзв. везане управне акте – став 1, тако и на оне донете по слободној (дискреционој) оцени – став 2. С друге стране заштита легитимних очекивања (*Vertrauensschutz*) води поријекло из њемачког права, одакле је пренето у право Европске уније. Његов теоријски основ лежи у принципу правне сигурности, забрану повратног дејства прописа, конзистентности, начелом једнакости и заштите стечених права. Заштита легитимних очекивања странака је повезана са заштитом стечених права која се остварују начелом правоснажности. Суштина правоснажности је у неопозивости решења органа управе, изузев ако је то законом изричито предвиђено.³

Смисао легитимног очекивања странке је делотворније задовољење јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима.⁴ Поступање носиоца управних овлашћења, при доношењу управних аката, странкама мора уливати сигурност и не смије изневерити њихова легитимна очекивања. Уобичајено, стереотипно поступање органа јавне управе у истим или сличним правним случајевима (управним стварима), даје право грађанима и правним лицима као странкама у управном поступку, да вјерују да ће се и у будуће управа према њима у таквим случајевима исто односити и да неће бити изненађени наглом променом прописа, која би довела до неочекиваних и евентуално тежих правних посљедица.

Суштина овог принципа је тзв. *конзистентност у доношењу одлука* од стране управе. Постојане, сталности управног одлучивања даје поузданост и утемељује легитимна очекивања грађана. То значи да се

³ З. Филиповић, Управно-правни аспект начела сразмерности и заштите легитимних очекивања, Правна ријеч, Бања Лука, 2014, бр. 37/2014.

⁴ <http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2417/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-opstem-upravnom-postupku.php>, приступ: децембар 2014.

грађанима правним прописима мора признати процесно право на заштиту њихових легитимних очекивања.⁵

Појам легитимних очекивања није до краја дефинисан у правној теорији, а његове се границе још увек истражују у међународној и домаћој судској пракси. У немачкој доктрини се примењује начело заштите легитимних очекивања, као и у неким другим чланицама Уније, нпр. Француској и Италији.⁶

У пракси Европског суда правде заштита стечених права улази у садржај начела правне сигурности као општег начела којем суд пружа заштиту.⁷ Практика Европског суда правде у погледу заштите легитимних очекивања је оскуднија у односу на разраду других начела. У случајевима који се тичу односа Уније и њених службеника као нпр. у случају *Lauwage v. Commission*, Суд је испитујући валидност интерног управног прописа, стао на становиште да неконзистентна примена, односно измена интерних, правно необавезујућих аката без ваљаног основа, доводи до повреде конзистентности управног понашања, а тиме и до повреде начела једнакости. Пошто се интерним управним прописом установљава одређена пракса управног понашања, управа не смије одступати од дате праксе уколико нема ваљан разлог за то.⁸

Међутим, када је у питању везаност органа управе са својом претходном управном праксом, Суд правде је у великом броју предмета одбацио принцип везаности управе претходном управном праксом, мада има и изузетака.⁹

Првостепени суд Европских заједница у предмету T-227/95 *Kraft v. Commission* заузео је став да у ситуацијама када се одлуком Комисије само

⁵ П. Димитријевић, Принцип квалитета ЕУ и реформа јавне управе у Србији, Правни систем Републике Србије – усаглашавање са правом Европске уније, Зборник радова, Правни факултет у Нишу, 2005, стр. 397-408.

⁶ J. Schwarze, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006, str. 874, 917.

⁷ М. Šikić, L. Ofak, *Nova načela upravnog postupka s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, (1991) v. 32. br. 1, 127-153, Rijeka, 2011, 138.

⁸ А. Рабреновић, Начела „квалитетне управе“ у праву Европске Уније, Јавна управа, бр. 1/2002, Савет за државну управу, Београд, 2002, стр. 165. наводи случај бр. 148/73 *Lauwage v. Commission* (1974) Е.Ц.П, 81.

⁹ Тако је у случају *Riv-Schelde-Velme v. Commission*, узео у обзир легитимна очекивања странака, заснована на претходној управној пракси и тако признао могућност примене начела конзистентности. Случај бр. 223/85 *Riv-Schelde-Velme v. Commission* (1987) Е.С.Р.

намећу обавезе или се њоме кажњава појединац, Комисија није спречена ставити ван снаге такву одлуку позивањем на заштиту легитимних очекивања и стечених права адресата одлуке.¹⁰

Случај *Aubin* је пример из праксе Државног савета, у коме господин Аубин, који је живео и радио на обије стране француско-белгијске границе, погрешно је обавештен од стране службеника француских власти да се треба пријавити за накнаду за незапослене особе у Белгији. Када је то учинио, у складу са француским прописима изгубио је право на пријаву у Француској, а то право није могао остварити ни по прописима Белгије, нити прописима ЕУ. Државни Савет утврдио је да су француска тела одговорна за Аубинов губитак накнаде. Овакав став о одговорности француских тела заузет је без обзира на чињеницу да је та информација господину Аубину дата само као савет и да је била нејасна тачна интерпретација правила права Заједнице.¹¹

Појам *одлучивања*, тј. *решавања*, у овом контексту, тиче се целокупног рада органа у поступку, а не само примене материјалног прописа на утврђено чињенично стање (дакле, не само на фазе доношења решења).

Одлучивање/решавање на основу закона (других прописа или општих аката) значи поступање и према одговарајућим материјалним прописима и према формално-правном одредбама. Поштовање материјалног закона своди се на 1) одређивање меродавног – одговарајућег прописа у конкретном случају, и 2) на његову правилну примену на утврђено чињенично стање. Поштовање формалног закона састоји се у поступању по нормама ЗУП-а (односно по процесним нормама посебних закона, којима се уређују поједине управне области).

Питање законитости је веома важно при постојању различитих сукцесивних прописа који се односе на исту правну ситуацију – проблем тзв. сукоба закона у времену. Управно-судска пракса је већ од раније у том домену је заузела одређене ставове. Тако, ако прелазним и завршним одредбама није другачије одређено, при решавању у управним стварима поступаће се по пропису о поступку који важи у време подношења захтева и решавања, а не пропису који је важио у време када је дотични однос настао (СС, Ус бр. 417/74 од 5. 9. 1974). Испуњавање услова за признавање неког права цени се према моменту доношења одлуке, а не према времену подношења захтева (у том смислу и ВВС, Уп бр. 270/69 од 31. 10. 1969).

¹⁰ М. Šikić, L. Ofak, Op. cit., 146.

¹¹ З. Филиповић, Op. cit., 146.

Правилност првостепеног решења оцењује се према пропису који је важио у време његовог доношења, а не према пропису који је на снази у периоду када треба донети другостепено решење (ВСЈ, Уж 939/65 од 6. 2. 1965).

Што се тиче односа насталог за време важења једног прописа, који траје и у периоду важења каснијег прописа – новији ће се применити једино ако је повољнији за странку, и то под условом да о односној ствари није било правоснажно одлучено у периоду док је ранији пропис био на снази (ВСС, У бр. 2190/69 од 17. ИВ 1969).

Садржина новог правила вођења рачуна о раније донетим одлукама је у складу и са европским начелом *легитимних очекивања странака*. Ипак, раније одлуке – управне, али и судске – у истоврсним управним стварима строго не обавезују орган: он је само дужан да води рачуна о њима приликом управног одлучивања, као и да образложи евентуална одступања од дотадашње праксе (по дефиницији, уједначене тј. доследне). У вези са реченим је одредба члана 5 става 2. Дакле, странка односним правилима добија повећану правну сигурност, извесност у погледу исхода одлучивања о њеној управној ствари. *Повреда правила из члана 5 става 2 ЗУП-а је повреда правила поступка али и законски разлог понављања поступка (члан 132 став 1 тачка 8).*

Када је реч о посебном правилу - одступања од раније праксе у посебној управној ствари морају за то постојати "посебне околности". Полазећи од њих приликом одлучивања, орган је дужан да образложи разлоге зашто – евентуално – одступа од својих до тада заузетих ставова.

Код *управних аката донетих по тзв. слободној оцени*, питање законитости се показује као разуђеније и сложеније. Решавање по слободној оцени подразумева ситуацију у којој је надлежни орган, законом добио овлашћење да на утврђено чињенично стање примени меродавни материјални пропис у оном смислу који он сматра (тј. оцени) оптималним, према околностима конкретног животног случаја. При томе му пропис који примењује поставља одређени оквир. Орган може само изабрати једну од законом (за дату ситуацију) предвиђених алтернатива; ван тога, не може ићи. Обавезан је, дакле, да се креће у границама овлашћења из закона. Осим тога, решење у коме је извршена слободна оцена мора да буде донето у складу са циљем који је законодавац (изрично или прећутно), поверавајући овлашћење, имао у виду – "и у складу са ранијим одлукама које је јавноправни орган донео у истим или сличним управним стварима".

Према томе, законитост вршења слободне оцене у црногорском управно-процесном праву има *четири елемента*.

1) Потребно је да постоји правно овлашћење за коришћење слободне оцене; некад је то лако уочљиво (законодавац користи формуле “може”, “по потреби”, “орган је овлашћен” и сл.), али неретко се мора прибећи тзв. систематском тумачењу, да би се установило да ли је законодавац имао у виду “везани” или пак “дискрециони” управни акт. Решење у коме је вршена слободна оцена, а да за то није постојало законско овлашћење – незаконито је.

2) Примењујући слободну оцену, орган је дужан да се држи граница датог овлашћења; свако прекорачење води у незаконитост.

3) При доношењу решења, мора да буде вођено рачуна о циљу поверавања овлашћења на слободну оцену (заштита, односно остварење одређеног јавног интереса).

4) Најзад, дискрециони управни акт се мора равнати, односно бити у складу (и) са ранијим одлукама које је јавноправни орган донео у истим или сличним управним стварима.

У овом посљедњем захтеву изражено је *начело заштите легитимних очекивања странака*, као важан европски стандард добре, поуздане и предвидиве управе са – што је више могуће (уз дозу неопходне и оправдане еластичности) – доследном и устаљеном правном праксом у истим или битно сличним ситуацијама. Уједно, ово је и допринос правној сигурности и заштити позиције странака. Али, остаје нејасно зашто је ова и оваква *заштита легитимних очекивања странака* у ЗУП-у ограничена само на акте који се доносе по дискреционој оцени, а не простире се и на оне тзв. правно везане – што би било логично и легитимно. Тако нпр. Закон о држављанству у члану 12 уређује дискреционе акте.¹²

Правилност вршења слободне оцене (тј. обављени избор најпогодније алтернативе за задовољење јавног интереса у конкретном случају) – целисходност управног акта, може се проверавати једино у жалбеном управном поступку (члан 120 став 2 ЗУП-а), а не и од стране суда у

¹² Пунолетно лице чији пријем у црногорско држављанство је од посебног значаја за државни, научни, привредни, културни, економски, спортски и други интерес Црне Горе може, изузетно, стећи црногорско држављанство пријемом и ако не испуњава услове из члана 8 овог закона; О пријему у црногорско држављанство за државни и други интерес Црне Горе одлучује Министарство унутрашњих послова и јавне управе на основу предлога Председника Црне Горе, председника Скупштине Црне Горе или председника Владе Црне Горе.; О пријему у црногорско држављанство из става 1 овог члана одлучује Министарство унутрашњих послова и јавне управе уз мишљење органа управе надлежног за област из става 1 овог члана. Закон о црногорском држављанству, Сл. лист ЦГ, бр. 13/08, 40/10, 28/11 и 46/11.

управном спору (члан 9 став 1, у вези са чланом 1 Закона о управном спору Црне Горе¹³).

Када је надлежни орган законом или другим прописом заснованим на закону овлашћен да реши став по слободној оцени, дужан је да у образложењу решења наведе (поред осталог) и тај пропис, као и да изложи разлоге којима се при доношењу таквог решења руководио (члан 22 став 7 ЗУП-а, претпоследња реченица).

У једној одлуци ВСС (У 5226/80 од 21. И 1981), подвлачи се да је орган, и када решава по слободној оцени – независно да ли је обавезан или не да у конкретном случају означи разлоге којима се руководио при доношењу одлуке – дужан да несумњиво утврди право стање ствари, тј. све чињенице које могу бити од утицаја на решавање.

ИЗЈАШЊАВАЊЕ СТРАНКЕ О РЕЗУЛТАТИМА ПОСТУПКА

Општи осврт

Овај институт представља завршну конкретизацију начела права странке на изјашњавање који се односи на учествовање странке у испитном поступку и изјашњење о резултатима усмене расправе током испитног поступка (члан 14) и његово детаљније разрађивање кроз одредбе о праву странке на изјашњење о обавештењу органа о резултатима окончаног испитног поступка а прије доношења решења (члан 111), начину изјашњења странке (члан 112) и изузецима од права на изјашњавање странке (члан 113).¹⁴

Право странке на изјашњавање о резултатима испитног поступка је у директној корелацији са дужношћу јавноправног органа да обавести странку о резултатима испитног поступка, као нови институт у управном поступку, резултат је усвајања стандарда европског управног простора којим се афирмише принцип *добре управе*, који по свом деловању напушта ауторитативност и вршење класичне власти и постаје сервис у служби грађана и привредних субјеката који су корисници и наручиоци услуга, а јавна управа извршилац тих услуга. У овом смислу, овај институт *афирмише принцип* деловања управе заснован на сарадњи странке и јавноправног органа и након окончаног поступка, а пре доношења решења

¹³ ”Службени лист Црне Горе” бр. 60/03.

¹⁴ З. Томић, Ђ. Блажић, Коментар закона о управном поступку Црне Горе, Подгорица, 2017, 570-578.

којим ће бити одбијен захтев странке, односно по њене правне интересе донето негативно решење ако је поступак покренут по службеној дужности, када је то по оцени јавноправног органа показао резултат испитног поступка. Тиме се странци омогућава да од овлашћеног службеног лица добије обавештења што је све утврђено у поступку, какви резултати су проистекли из изведених доказа, како они утичу на меродавне материјално правне прописе и каква је њихова материјално правна последица по правне интересе странке. Са друге стране странка након примљених обавештења треба да стекне уверење да је орган савесно и одговорно спровео поступак, да је проверио све наводе странке и да је имао на располагању доказе које је поднела и да су били предмет оцене и да је аргументација коју јој је презентирао орган објективна. Односно, у супротном, ако нема такво уверење да изнесе своје изјашњење и примедбе на резултат поступка. Међутим, овде није реч само о формалном манифестовању односа јавноправног органа према странци већ у себи садржи и дубљи циљ и смисао овог права странке.¹⁵

Може се рећи да се овим одредбама детаљније разрађује начело „Права странке на изјашњење“ из члана 14. којим је прописано 1) право странке да учествује у управном поступку ради утврђивања чињеница и околности које су од значаја за доношење управног акта, 2) право да се изјасни о резултатима испитног поступка прије доношења управног акта као и 3) ограничење да јавноправни орган управни акт може донети без изјашњења странке само у случајевима прописаним законом (в. ком. члана 14).

Неопходно је правити разлику између 1) *Права учествовања странке у поступку* и 2) *Права на изјашњавања странке*. Право странке на учествовање у управном поступку обухвата њено право да 1) буде позвана од стране јавноправног органа да учествује у поступку било као странка (активна или пасивна) или као интервенијент (правно заинтересовано лице) 2) активно учествује у управном поступку тј. поступка усмене расправе, присуствује усменим расправама, предлаже доказе, оспорава извођење доказа и спроведене доказе, изјаве других учесника у поступку, приговара налазима вештака, поставља питања другим учесницима у поступку (вештацима, сведоцима, тумачима), предлаже поравнање, приговара на записник са усмене расправе итд. 3) Право странке на *изјашњавање* на Обавештење јавно правног органа о резултатима поступка, писано или

¹⁵С. Ивановић, Нови Закон о управном поступку – Коментар, Подгорица, 2015, 378.

усмено на записник у року који одреди орган, странка стиче након окончаног поступка утврђивања чињеничног стања и добијања од јавноправног органа обавештења о резултатима спроведеног поступка.

У ужем смислу право на изјашњење из члана 111. се остварује након окончаног поступка утврђивања чињеничног стања, а прије доношења решења о управној ствари. То значи да је овде реч о праву странке на коментарисање резултата испитног поступка, а уједно и обавеза органа да јој то омогући.

Само изузетно решење се може донети без права изјашњавања странке о резултатима испитног поступка и то: 1) у случају хитности ради заштите јавног интереса; 2) кад је очигледно да ће решење бити донето у корист странке и 3) кад је то прописано посебним законом.

Право странке на изјашњење

У складу са начелом из члана 8 ЗУП-а (о активној помоћи странци), орган је по правилу дужан да прије доношења решења о управној ствари обавести о свим чињеницама и околностима које су утврђене у испитном поступку, у процесу доказивања. Ова обавеза се односи како на првостепени тако и на другостепени орган без обзира да ли јавноправни орган поступа по захтеву странке, службеној дужности по редовном или ванредном правном средству.¹⁶

Изузетак од ове обавезе јавно правног органа уређен је чланом 113 ЗУП-а. Смисао овог права странке и обавезе јавноправног органа је да створи правну могућност да се прије издавања решења отклоне евентуално учињени пропусти у вођењу поступка и утврђивању чињеница али и евентуалној погрешној примени материјалног права. Странка у свом изјашњењу може указивати на различите процесне или материјалне недостатке током спроведеног испитног поступка (да јој није било омогућено активно учешће у поступку, да није била у могућности да се изјашњава о спроведеним радњама поступка, да орган није прибавио јавне исправе по службеној дужности, да је неосновано одбио спровођење одређених доказа итд.).

Такође, с обзиром да обавештење јасно упућује на негативну одлуку јавноправног органа изјашњењем би се могло оспоравати и „погрешна“ примена материјалног права која може да произађе из таквог

¹⁶ З. Томић, Ђ. Блажић, *Op. cit.*, 572-574.

обавештења, а нарочито ако чињенице нијесу правилно оцењене, орган не води рачуна о принципу сразмерности, начелу легитимног очекивања странке и раније донетим одлукама, границама и циљу дискреционог права, а нарочито о разлозима обавезног поништавања решења из члана 139.

Осим тога кроз овај институт се ствара могућност да странка и у овој фази поступка презентира нове доказе, чињенице и околности за које сматра да су битни за решавање ствари. На тај начин, изјашњење странке може отворити могућност допуне испитног поступка у правцу како отклањања повреда поступка ако је до њих дошло тако и утврђивања нових чињеница ради правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања али и евентуалне погрешне примене материјалног права чиме се умањује могућност изјављивања жалбе и евентуалног поништавања решења што смањује број жалби, број незаконитих решења, обезбеђује ефикаснији и економичнији поступак и коначно је у функцији боље заштите права странака.

Наравно, овакве ситуације су карактеристичне за обавештења из којих се несумњиво закључује да ће одлука органа бити негативна за странку. Међутим, уколико из спроведеног поступка јасно произилази да ће одлука јавноправног органа бити позитивна за странку онда није потребно прибављати изјашњење странке о резултатима поступка што јасно произилази члана 113, тачка 2. да се решење може донети без изјашњавања странке ако је очигледно да ће решење бити донето у корист странке.

Наведена обавеза органа је корелативна праву странке да те резултате коментарише, да искаже свој став о њима, што је од значаја и за доношење законитог решења. Повреда овог права има за правну последицу незаконитост решења.

Обавештење странке о којем је реч може да буде или усмено или писано. Важно је да оно буде потпуно, да садржи: 1) имена странака које учествују у поступку и датум покретања поступка; 2) обавештење о праву на увид у списе предмета и месту где списи могу да буду прегледани (в. чл. 16 и 68 ЗУП-а); 3) изведене доказе и резултате испитног поступка; 4) подсећање на право странке да се изјашњава о резултатима поступка и начину остваривања тог права.

Битно је да јавноправни орган пружити странки могућност да се изјасни, а да ли ће странка искористити ово право ствар је њеног нахођења. Странка која не користи право не може се тачније позивати да јој није дато право. Начин обавештења странке о резултатима поступка (усмено или

писано) одређује јавноправни орган, а о начину изјашњавања (усмено на записник или писано) одлучује странка (члан 112 став 1).

Законодавац детаљно уређује садржину писменог обавештења странки о резултатима поступка. У том смислу обавештење садржи:

- 1) Идентификацију странке која учествује у управном поступку као:
 - а) физичко лице (име и презиме) (члан 51 став 1);
 - б) назив странке као правног лица (члан 51 став 1);
 - ц) назив државног или другог органа, насеља, групе лица и других који немају својства правног лица а могу бити носиоци права, обавеза или правних интереса (члан 51 став 2).
- 2) Датум покретања поступка, у случају кад је управни поступак покренут на захтев странке, тј. дан када је странка поднела захтев јавноправном органу (члан 98 став 2);
- 3) Податке о изведеним доказима и резултатима испитног поступка (саслушавање странака, сведока, вештачење, вршење увиђаја, увида у јавне и приватне исправе итд.);
- 4) Обавештење о праву странке на увид у списе предмета, као и о месту где се увид може извршити (члан 16);
- 5) Обавештење о праву странке да се изјасни о резултатима испитног поступка и начину остваривања тог права, усмено на записник или писмено (члан 112 став 1).

Начин изјашњавања странке

О резултатима испитног поступка странка се може изјаснити у писаном облику или усмено на записник код јавноправног органа, у року који утврди јавноправни орган. Рок који одређује орган за изјашњење странке не може бити краћи од три нити дужи од осам дана. Ако се странка не изјасни о резултатима испитног поступка, јавноправни орган ће донети решење без изјашњења странке (члан 112).¹⁷

Ова одредба уређује начин изјашњавања странке о резултатима испитног поступка, начин одређивања рокова изјашњавања и правне последице неизјашњавања странке. Подсећамо да овај институт се, у процесном смислу, користи након окончања доказног поступка, односно након утврђивања чињеничног стања на основу списка предмета, а прије

¹⁷ З. Томић, Ђ. Блажић, *Op. cit.*, 574-576.

доношења решења јавноправног органа, осим ако се решење доноси у изузетним случајевима прописаним чланом 113.

Странка се о резултатима поступка, у року који одреди орган, може: 1) да се изјасни: а) *усмено*, на записник код органа; б) *писменом облику* и 2) да се не изјашњава, при чему њен пасиван однос према овом праву не утиче на доношење решења.

Право на неизјашњавање о резултатима испитног поступка странка може искористити након што је од службеног лица обавештена о резултатима испитног поступка у року који одреди јавноправни орган а који не може бити краћи од три нити дужи од осам дана од дана обавештавања (усмено или писаним обавештењем).

Право на изјашњавање је диспозитивно право странке и оно зависи од воље странке. Само саопштење службеног лица странци о резултатима испитног поступка јасно упућује на становиште јавноправног органа да ће одлука јавноправног органа о његовом поднеску бити негативна јер уколико би одлука била позитивна не би јој се достављало предметно обавештење, с обзиром на одредбу члана 113 тач. 2.

Када се странка усмено изјашњава, њено изјашњење на резултат поступка може бити у три правца.

Прво, да странка прихвати чињеничну и правну аргументацију коју је презентирало службено лице, након чега ће уследити и негативно решење.

Друго, може да саслуша презентирано стање ствари од службеног лица, али да не изрази спремност да се изјашњавања ни усмено нити на записник, након чега ће уследити и негативно решење без изјашњења странке.

Треће, може да изнесе примедбе и неслагања са презентираним стањем резултата поступка, да оспорава правилност и потпуност утврђеног чињеничног стања и заузетог негативног правног становишта, да указује на учињене пропусте органа у поступку, да предлаже допуну поступка и нове доказе, након чега ће службено лице оцењивати изнесене околности и определити даљи ток поступка.

О наведеним облицима понашања странке, службено лице саставља записник.

Дужност је службеног лица да се након упознавања са изјашњењем странке оцени:

1) њихову неоснованост, тј. да исти немају упоришта у изведеним доказима и списима предмета или ако имају упоришта да су без одлучног утицаја на

доношење позитивног решења тј. да не доводе у питање правилност утврђеног чињеничног стања и правилност вођења поступка, а самим тим ни негативну одлуку органа. У таквим околностима јавноправни орган донеће негативно решење али је дужно да у образложењу решења наведе разлоге због чега нијесу узета у обзир изјашњења странке о резултатима испитног поступка.

2) њихову основаност тј. да је странка у свом изјашњењу изнела аргументе који су тачни, истинити и објективно утичу или могу утицати на већ утврђено стање а самим тим и на другачију одлуку јавноправног органа и да је ради доношења законитог решења нужно допунити поступак и у зависности од допуњеног поступка донети одговарајуће решење.

Независно од начина не-изјашњења странке не дира се у право странке на коришћење правног лека на донето решење јавноправног органа.

Рок у којем странка може да се изјасни о резултатима поступка је оквирни – не може да буде краћи од три, а ни дужи од осам дана. Тај рок одређује орган, у постављеним координатама, параметрима. ЗУП експлицитно не одређује могућност продужавања овог рока ни на захтев странке ни по службеној дужности, али сматрамо да се аналогним тумачењем члана 115. који се односи на оправдано продужење рока у сложеним управним стварима када се решење не може донети у прописаном року, овај институт могао користити и у овим процесним ситуацијама. Наравно разлози продужења изјашњења, у границама законског рока одлучивања органа, морају бити објективни и оправдани као нпр. дуже одсуство странке, приватно или службено, у иностранству, болничко лечење и сл.)

Последица некоришћења права странке да коментарише резултате поступка без кривице органа (не појави се, не да писано изјашњење и сл.) не утиче на ток поступка и доношење решења без изјашњења странке.

Изузеци од права на изјашњавање странке

Изузетно од обавезе јавноправног органа из члана 14. ст. 2 и члана 111. да је јавноправни орган дужан да прије доношења решења омогући странци да се изјасни о резултатима испитног поступка, овај члан прописује могућност и ситуације када се решење може донети и без изјашњавања странке. Ове ситуације су: 1) у случају хитности, ради заштите јавног интереса – што се мора у решењу посебно образложити; 2)

када је очигледно да ће решење бити донето у корист странке – оно мора да буде повољно за странку; 3) када је то прописано законом – ЗУП-ом или неким посебним законом у одређеној материји.

Основ искључења у случају хитности, ради заштите јавног интереса – што се мора у решењу посебно образложити; ће постојати када се кумулативно испуне два услова и то: 1) Постојање хитности доношења решења и 2) Постојање јавног интереса који може бити заштићен само том хитношћу. Овде се даје примат заштити јавног интереса у односу на ово право странке. Хитност у унапред наведеном случају значи постојање објективне могућности наступања непоправљиве штете по друштвено добро заштићено као јавни интерес у случају пролонгирања доношења решења ради пружања права странци да се изјасни у смислу члана 111. ст. 2 када разлози хитности налажу доношење усменог решења (члан 25 став 1) или решења са скраћеним образложењем али само у случају хитности у складу са посебним законом (члан 23 ст. 1 тачка 1). Ове ситуације су карактеристичне за обезбеђење јавног реда и мира, безбедности, отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи или имовине и сл. Оваква поступања карактеристична су за полицијске и инспекцијске јавноправне органе у наведеним областима али и у областима саобраћаја, ветеринарској, грађевинској, санитарној, тржишној области, области контроле животних намерница, енергетској области, парних котлова, заштите на раду итд.

Овим нису исцрпљени могући случајеви хитности ради заштите јавног интереса јер није могуће кодификовати све случајеве постојања јавног интереса а да их истовремено прати хитност у решавању, као услов за примену ове одредбе.

Приликом доношења оваквих решења неопходно је нарочито образложити које чињенице и околности указују на потребу хитног поступања и у ком јавном интересу. У случају усменог решења из члана 25, ако странка тражи издавање писаног решења у смислу става 2 овог члана, мора се образложити на који начин је утврђено постојање јавног интереса и због чега би он био повређен или угрожен да се није посегнуло за хитним поступањем. Осим тога и у овим – хитним ситуацијама не сме се занемарити начело сразмерности, које налаже, да ако се циљ прописа може остварити на више начина *које стоје на располагању органу*, орган је дужан применити онај начин или средство које је повољније односно мање рестриктивно за странку.

Оснoв када је очигледно да ће решење бити донето у корист странке прописује доношење решења без изјашњавања странке када резултати испитног поступка *очигледно показују* да ће решење бити донето у корист странке чиме се овакво поступање заснива и на начелима економичности и ефикасности поступка (члан 10).

Међутим, овде треба указати на различите могућности примене овог изузетка у односу на двостраначке односно вишестраначке управне ствари где су супротстављени страначки интереси где је по природи ствари резултат поступка такав да решење не може бити у корист свих странака због њихових противних правних интереса у истој ствари. Тада ће се решење донети без изјашњења само оне странке (странака) у односу на коју (које) је очигледно да ће решење бити донети у њихову корист.

Оснoв када је то прописано законом – ЗУП-ом или неким посебним законом у одређеној материји подразумева да други, посебно материјални закони, у појединим управним областима експлицитно искључују обавештење странке и доносиоцу акта омогућава да решење донесе након закључења усмене расправе и спроведеног доказног поступка.

Поред већ поменутих основа када неће бити нужно изјашњавање странке о резултатима испитног поступка, ЗУП упућује на такву могућност и када се решење доноси у скраћеном поступку (члан 106). Таква могућност би била прихватљива у ситуацијама када, на основу службених евиденција и приложених доказа у списима предмета, произилази позитивна одлука јавноправни орган. Међутим, уколико списи предмета упућују на негативну одлуку јавноправног органа, ценимо да се решење у скраћеном поступку не би могло донети без изјашњавања странке јер ЗУП експлицитно одређује изузетке када није потребно изјашњавање странке о резултатима испитног поступка.

Такође, ове одредбе прописује и могућност да се, сагласно члану 14. став 3, посебним законом могу прописати и друге ситуације када није потребно изјашњавање странке о резултатима испитног поступка, водећи рачуна о ограничењима у примени закона из члана 4. став 2. При томе другим прописом ниже правне снаге од закона (уредбом, правилником, актом локалне самоуправе или јавне агенције, јавне службе или другог јавног тела) **не могу** се прописивати одступања од права странке на изјашњења.¹⁸

¹⁸ З. Томић, Ђ. Блажић, *Op. cit.*, 576-578.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић, П. Принцип квалитета ЕУ и реформа јавне управе у Србији, Правни систем Републике Србије – усаглашавање са правом Европске уније, Зборник радова, Правни факултет у Нишу, 2005, стр. 397-408.

Закон о управном поступку “Службени лист Црне Горе” бр. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17;

Закон о управном спору Црне Горе “Службени лист Црне Горе” бр. 60/03;

Закон о црногорском држављанству, “Службени лист Црне Горе” бр. 13/08, 40/10, 28/11 и 46/11;

Ивановић, С. Нови Закон о управном поступку – Коментар, Подгорица 2015;

Филиповић, З. Управно-правни аспект начела сразмерности и заштите легитимних очекивања, Правна ријеч, Бања Лука, 2014, бр. 37/2014.

Рабреновић, А. Начела „квалитетне управе“ у праву Европске Уније, Јавна управа, бр. 1/2002, Савет за државну управу, Београд, 2002,

Schwarze, J. European Administrative Law, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 2006, str. 874, 917.

Šikić, M; Ofak, L. Nova načela upravnog postupka s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, (1991) v. 32. br. 1, Rijeka, 2011, str. 138.

Томић, З. Р. Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд, 2021;

Томић, З; Ђорђе Блажић, Коментар закона о управном поступку ЦГ, Факултет за државне и европске студије – Подгорица, Обод Цетиње, 2017;

<http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2417/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-opstem-upravnom-postupku.php>, приступ: децембар 2014;

Prof. dr Đorđije BLAŽIĆ

Full-time Professor

Faculty of Law, University of Priština in Kosovska Mitrovica

PRINCIPLE OF LEGALITY AND LEGITIMATE EXPECTATION OF THE
PARTIE AND THE PARTY'S RIGHT TO RELEASE ON THE RESULTS OF
THE EXAMINATION PROCEDURE

Summary

The right of the party to a correct and law-based decision of a public body on the right, obligation or interest of the party is a fundamental right and an element of the general principle of legal security of the party. Certainly, administrative procedure is a very complex legal process in which the body, parties and other participants in the procedure have a wide range of rights, obligations, responsibilities and duties in order to realize its basic function that public legal bodies, through proper application of procedural norms enable protection of their rights and legal interests, but at the same time provide protection of the public interest. In doing so, procedural actions of initiating and conducting proceedings, at the request of a party or ex officio, give clear directions and powers to public bodies and parties, through strict observance of the principles of legality and legitimate expectations of the party, principles of truth, active assistance to the party, economy and efficiency. of the party to the statement on the results of the procedure, ensure the correct application of the law in a specific administrative matter which is the subject of decision-making both in the procedure at the request of the party and ex officio.

Key words: parties, conduct of proceedings, legality, statement of the party on the results of the examination procedure.