**Проф. др Мирко Кулић**

# УПРАВНО ПРАВО

2012.

Проф. др Мирко Кулић
**УПРАВНО ПРАВО**

*Рецензенти:*
Проф. др Мијат Дамјановић, редовни професор
Проф. др Владан Кутлешић, редовни професор

*Издавач:*
Висока школа струковних студија за економију и управу
Висока школа струковних студија за економију и управу
Београд

П*релом:* Владимир Кнежевић

*Тираж:*
500 примерака

ISBN 978-86-6019-030-9

# САДРЖАЈ

## ОПШТИ ДЕО

### Глава 1.
### УПРАВНО ПРАВО КАО ГРАНА ЗАКОНОДАВСТВА И КАО НАУЧНА ДИСЦИПЛИНА


1. ПОЈАМ, ПРЕДМЕТ И ЗАДАТАК УПРАВНОГ ПРАВА . . . . . 3
2. МЕТОДИ НАУКЕ УПРАВНОГ ПРАВА . . . . . 4
3. ОДНОС УПРАВНОГ ПРАВА ПРЕМА ДРУГИМ ГРАНАМА ПРАВА И НАУЧНИМ ДИСЦИПЛИНАМА . . . . . 6
   3.1. Однос управног права и уставног права . . . . . 6
   3.2. Однос управног права и пореског права . . . . . 7
   3.3. Однос управног права и кривичног права . . . . . 8
   3.4. Однос управног права и грађанског права . . . . . 9
   3.5. Однос управног права и радног права . . . . . 10
   3.6. Однос управног права и пословног права . . . . . 11


### Глава 2.
### ПОЈАМ УПРАВЕ


1. ОПШТИ ОСВРТ . . . . . 13
2. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ . . . . . 13
   2.1. Приступи одређивању теоријског појма управе . . . . . 14
      2.1.1. Правно-политички приступ одређивању теоријског појма управе . . . . . 14
      2.1.2. Социо-технолошки приступ одређивању теоријског појма управе . . . . . 16
      2.1.3. Савремени приступ одређивању теоријског појма управе . . . . . 17
   2.2. Савремени теоријски појам управе . . . . . 19
      2.2.1. Функционални појам управе . . . . . 19
         2.2.1.1. Функционални појам управе у материјалном смислу . . . . . 20
         2.2.1.2. Функционални појам управе у формалном смислу . . . . . 21
      2.2.2. Организациони појам управе . . . . . 21
3. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ . . . . . 24


### Глава 3.
### УПРАВНОПРАВНИ ОДНОС И УПРАВНОПРАВНА НОРМА


1. УПРАВНОПРАВНИ ОДНОС . . . . . 25
2. УПРАВНОПРАВНА НОРМА . . . . . 27


### Глава 4.
### ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА


1. ОПШТИ ОСВРТ . . . . . 28

2. ДИРЕКТНИ ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА ..... 28
2.1. Уставни прописи ..... 29
2.2. Међународни уговори ..... 30
2.3. Закони ..... 30
2.4. Подзаконски прописи државних органа и органа територијалних заједница ..... 32
2.4.1. Подзаконски прописи скупштина ..... 32
2.4.2. Подзаконски прописи Владе ..... 33
2.4.3. Подзаконски прописи државних органа управе ..... 34
2.5. Општи правни акти недржавних организација ..... 35
3. ИНДИРЕКТНИ ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА ..... 35
3.1. Политичко-оријентациони општи акти скупштина и Владе ..... 35
3.2. Правна пракса државних органа ..... 36
3.3. Општа интерна управна и управно-судска правила ..... 37
3.4. Обичајна правила ..... 38
3.5. Наука управног права ..... 38
3.6. Ванправна (техничка) правила појединих наука, струка и вештина ..... 39

## ДЕО ПРВИ
## ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ ..... 43
2. ДРЖАВНА УПРАВА ..... 44
2.1. Појам државне управе ..... 44
2.2. Државни органи управе ..... 45
2.2.1. Појам државних органа управе ..... 45
2.2.2. Класификација (подела) државних органа управе ..... 47
2.2.2.1. Централни и нецентрални државни одгани управе ..... 47
2.2.2.2. Виши и нижи државни органи управе ..... 48
2.2.2.3. Самостални органи управе и органи управе у саставу самосталних органа управе ..... 48
2.2.2.4. Инокосни и колегијални државни органи управе ..... 49
2.2.2.5. Оружани и неоружани државни органи управе ..... 49
2.3. Управне (посебне) организације ..... 49
3. ДРЖАВНА УПРАВА У СРБИЈИ ..... 50
3.1. Положај и начела деловања органа државне управе у Србији ..... 50
3.2. Уређење органа државне управе у Србији ..... 51
3.2.1. Министарства ..... 51
3.2.2. Органи управе у саставу министарстава ..... 52
3.2.3. Посебне организације ..... 52
3.3. Управни окрузи ..... 53
3.4. Унутрашње уређење органа државне управе у Србији ..... 54
3.5. Јавност рада органа државне управе и њихови односи с грађанима ..... 55
3.6. Кадрови у органима државне управе у Србији ..... 56
3.6.1. Руковођење органима државне управе у Србији ..... 57
3.6.2. Државни службеници ..... 58
3.6.2.1. Појам и начела деловања државних службеника ..... 58

3.6.2.2. Права и дужности државних службеника и спречавање сукоба интереса ....59
3.6.2.3. Врсте радних места државних службеника ....61
3.6.2.4. Попуњавање слободних радних места ....62
3.6.2.5. Оцењивање и напредовање државних службеника ....68
3.6.2.6. Премештај државних службеника због потребе рада ....70
3.6.2.7. Одговорност државних службеника ....71
3.6.2.8. Престанак радног односа државном службенику ....74
3.6.2.9. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника ....75
3.6.2.10. Високи службенички савет ....76
3.6.3. Намештеници ....76
4. НЕДРЖАВНА ЈАВНА УПРАВА .... 77
4.1. Појам недржавне јавне управе ....77
4.2. Имаоци јавних овлашћења у Србији ....78
4.2.1. Функционално децентрализована недржавна јавна управа ....78
4.2.1.1. Народна банка Србије ....79
4.2.1.2. Јавне агенције .... 80
4.2.1.3. Јавне службе ....83
4.2.1.3. Појединци као имаоци јавних овлашћења ....85
4.2.2. Територијално децентрализована јавна управа ....85
4.2.2.1. Покрајинска управа ....86
4.2.2.2. Локална самоуправа ....88
5. ОДНОС ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ С ДРУГИМ ОРГАНИМА .... 90
5.1. Односи органа државне управе с Народном скупштином и председником Републике 90
5.2. Односи органа државне управе с Владом ....91
5.3. Међусобни односи органа државне управе ....91
5.4. Односи органа државне управе с другим државним органима ....92
5.5. Однос органа државне управе с органима аутономне покрајине ....92
5.6. Однос органа државне управе с органима општина, градова и града Београда ....93
5.7. Међусобни однос органа државне управе и однос с другим органима и имаоцима јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака ....93

## ДЕО ДРУГИ
## ДЕЛАТНОСТ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. ПОСЛОВИ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ .... 97
1.1. Појам послова јавне управе ....97
1.2. Управни прописи ....98
1.3. Управни уговори ....99
1.4. Управни акт .... 100
1.4.1. Појам и обележја управног акта .... 100
1.4.2. Врсте управних аката ....102
1.4.2.1. Управни акти донети по службеној дужности и управни акти донети по захтеву странке ....102
1.4.2.2. Правно везани управни акти и управни акти који се доносе на основу слободне оцене ....103

1.4.2.3. Позитивни и негативни управни акти ..... 104
1.4.2.4. Конститутивни и декларативни управни акти ..... 105
1.4.2.5. Индивидуални и генерални управни акти ..... 107
1.4.2.6. Управни акти које доноси један орган и сложени управни акти ..... 108
1.4.2.7. Управни акти ограниченог и управни акти неограниченог трајања ..... 108
1.4.2.8. Решења и закључци ..... 109
1.4.3. Додаци управном акту ..... 110
1.4.4. Правно дејство управног акта ..... 111
1.4.5. Правоснажност управног акта ..... 113
1.4.6. Погрешни управни акти ..... 115
1.5. Управне радње ..... 119
2. УПРАВНИ ПОСЛОВИ ..... 122
2.1. Појам управних послова ..... 122
2.2. Решавање у управним стварима ..... 123
2.3. Управни надзор ..... 124
2.3.1. Појам управног надзора ..... 124
2.3.2. Облици управног надзора ..... 124
2.3.2.1. Државни и недржавни управни надзор ..... 124
2.3.2.2. Унутрашњи и спољни управни надзор ..... 125
2.3.2.3. Управна контрола управе и инспекцијски надзор ..... 127
2.4. Вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа ..... 131
2.5. Управни послови вршења принудних извршних радњи ..... 131
3. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ОД УПРАВНОГ РАДА ..... 131

# ДЕО ТРЕЋИ
# УПРАВНИ ПОСТУПАК

## Глава 1.
## ОПШТА ПИТАЊА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ УПРАВНОГ ПОСТУПКА ..... 137
2. ВРСТЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА ..... 138
3. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА ..... 139
3.1. Општи осврт ..... 139
3.2. Начело законитости ..... 140
3.3. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса ..... 141
3.4. Начело ефикасности ..... 142
3.5. Начело истине ..... 142
3.6. Начело саслушања странке ..... 143
3.7. Начело оцене доказа ..... 144
3.8. Начело самосталности у решавању ..... 144
3.9. Начело двостепености у решавању (право на жалбу) ..... 145
3.10. Начело правоснажности решења ..... 146
3.11. Начело економичности поступка ..... 146
3.12. Начело пружања помоћи странци ..... 147
3.13. Начело о употреби језика и писма у поступку ..... 147
4. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ..... 148

4.1. Врсте учесника у управном поступку ....148
4.2. Органи који воде управни поступак ....149
4.2.1. Појам органа који води управни поступак ....149
4.2.2. Надлежност за решавање у управном поступку ....150
4.2.2.1. Појам надлежности ....150
4.2.2.2. Врсте (облици) надлежности ....150
4.2.2.3. Сукоб надлежности ....153
4.2.3. Правна помоћ .... 154
4.2.4. Изузеће службеног лица ....155
4.3. Странка у управном поступку ....157
4.3.1. Појам странке у управном поступку ....157
4.3.2. Услови за учествовање неког лица у својству странке у управном поступку ....158
4.3.3. Заступници и пуномоћници странке ....160
4.3.3.1. Законски заступник и овлашћени представник странке ....160
4.3.3.2. Привремени заступник странке ....160
4.3.3.3. Заједнички представник и заједнички пуномоћник ....161
4.3.3.4. Пуномоћник странке ....161
4.3.3.5. Стручни помагач странке ....163
5. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И ОСТАЛИХ УЧЕСНИКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ....163
5.1. Поднесци ....163
5.2. Позивање ....165
5.3. Записник ....166
5.4. Разгледање списа и обавештавање о току поступка ....168
5.5. Достављање ....169
5.5.1. Појам и начин достављања ....169
5.5.2. Посредно достављање ....169
5.5.3. Обавезно лично достављање ....170
5.5.4. Посебни случајеви достављања ....170
5.5.4.1. Достављање законском заступнику и пуномоћнику ....170
5.5.4.2. Достављање пуномоћнику за примање писмена ....171
5.5.4.3. Достављање државним органима, предузећима и другим правним лицима ....172
5.5.4.4. Достављање лицима у иностранству, лицима с дипломатским имунитетом, припадницима Војске Србије и полиције, лицима запосленим у сувоземном, речном, поморском и ваздушном саобраћају и лицима лишеним слободе ....172
5.5.4.5. Достављање јавним саопштењем ....172
5.5.5. Одбијање пријема писмена ....173
5.5.6. Промена пребивалишта, односно боравишта или седишта ....173
5.5.7. Доставница ....173
5.5.8. Грешке у достављању ....174
6. РОКОВИ ....174
7. ПОВРАЋАЈ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ ....176
8. ОДРЖАВАЊЕ РЕДА ....178
9. ТРОШКОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА ....179
9.1. Трошкови органа и странака ....179
9.2. Ослобођење од плаћања трошкова ....180

## Глава 2.
## ПРВОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. ФАЗЕ ПРВОСТЕПЕНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА....182
2. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА....182
3. СПАЈАЊЕ СТВАРИ У ЈЕДАН ПОСТУПАК....183
4. ИЗМЕНА ЗАХТЕВА....183
5. ОДУСТАНАК ОД ЗАХТЕВА....184
6. ПОРАВНАЊЕ....184
7. ИСПИТНИ ПОСТУПАК (ПОСТУПАК ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА)....185
7.1. Појам и задаци испитног поступка....185
7.2. Скраћени поступак и посебан испитни поступак....186
7.3. Претходно питање....187
7.4. Усмена расправа....189
7.5. Доказивање у управном поступку....191
7.5.1. Појам доказивања и доказа у управном поступку....191
7.5.2. Доказна средства у управном поступку....193
7.5.2.1. Исправе....193
7.5.2.2. Исказ сведока....196
7.5.2.3. Изјава странке....198
7.5.2.4. Налаз и мишљење вештака....198
7.5.2.5. Тумач....200
7.5.2.6. Увиђај....200
7.5.3. Обезбеђење доказа у управном поступку....201
8. ДОНОШЕЊЕ РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧАКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ....201
8.1. Решење....201
8.1.1. Појам решења и орган који доноси решење у управном поступку....201
8.1.2. Облик и саставни делови решења....202
8.1.3. Заједничко решење, генерално решење, решење у виду забелешке на спису и усмено решење....205
8.1.4. Делимично, допунско и привремено решење....205
8.1.5. Рок за издавање решења....206
8.1.6. Исправљање грешака у решењу....206
8.2. Закључак....207

## Глава 3.
## ДРУГОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. ПРАВО НА ЖАЛБУ....208
2. НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА ЗА РЕШАВАЊЕ ПО ЖАЛБИ....208
3. РОК ЗА ЖАЛБУ, САДРЖАЈ И ПРЕДАВАЊЕ ЖАЛБЕ....209
4. ДЕЈСТВО ЖАЛБЕ....210
5. РАД ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА ПО ЖАЛБИ....210
6. РЕШАВАЊЕ ДРУГОСТЕПЕНОГ ОРГАНА ПО ЖАЛБИ....212
7. ЖАЛБА КАД ПРВОСТЕПЕНО РЕШЕЊЕ НИЈЕ ДОНЕТО....213
8. РОК ЗА ДОНОШЕЊЕ РЕШЕЊА ПО ЖАЛБИ И ДОСТАВЉАЊЕ ДРУГОСТЕПЕНОГ РЕШЕЊА....214

## Глава 4.
## ПОСТУПАК ПО ВАНРЕДНИМ УПРАВНОПРАВНИМ СРЕДСТВИМА

1. ПОЈАМ ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ.....215
2. ВРСТЕ ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ .....215
2.1. Понављање поступка .....215
2.1.1. Појам и разлози понављања поступка.....215
2.1.2. Покретање понављања поступка.....216
2.1.3. Решавање о понављању поступка.....218
2.2. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором ..... 220
2.3. Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора..... 220
2.4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке .....221
2.5. Ванредно укидање решења..... 222
2.6. Оглашавање решења ништавим ..... 223
3. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПОНИШТАВАЊА И УКИДАЊА РЕШЕЊА ..... 223
4. ДУЖНОСТ ОБАВЕШТАВАЊА НАДЛЕЖНОГ ОРГАНА У СЛУЧАЈУ ПОСТОЈАЊА РАЗЛОГА ЗА ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА, ОДНОСНО ЗА ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ ИЛИ МЕЊАЊЕ РЕШЕЊА ..... 224

## Глава 5.
## ИЗВРШНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. ПОЈАМ ИЗВРШНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА ..... 225
2. ВРСТЕ ИЗВРШЕЊА..... 226
2.1. Административно извршење ..... 226
2.2. Судско извршење..... 228
3. ИЗВРШЕЊЕ НЕНОВЧАНИХ ОБАВЕЗА..... 228
3.1. Извршење преко других лица ..... 228
3.2. Извршење принудом..... 228
4. ИЗВРШЕЊЕ НОВЧАНИХ КАЗНИ ИЗРЕЧЕНИХ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ..... 229
5. ИЗВРШЕЊЕ РАДИ ОБЕЗБЕЂЕЊА..... 229
6. ПРИВРЕМЕНИ ЗАКЉУЧАК О ОБЕЗБЕЂЕЊУ ..... 230
7. СПРОВОЂЕЊЕ ЗУП-А ..... 230

# ДЕО ЧЕТВРТИ
# УПРАВНИ СПОР

1. ПОЈАМ УПРАВНОГ СПОРА..... 235
2. ВРСТЕ УПРАВНИХ СПОРОВА..... 236
2.1. Спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције ..... 236
2.2. Субјективни и објективни управни спор..... 236
2.3. Стварни и персонални управни спор .....237
2.4. Управни спор пресуђивања и управни спор без пресуђивања.....237
2.5. Првобитан и накнадни управни спор..... 238
3. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА..... 239
4. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ СПОРУ..... 241
5. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА..... 242

6. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ МОЖЕ ВОДИТИ УПРАВНИ СПОР . . . . . 244
7. ПОСТУПАК РЕШАВАЊА УПРАВНОГ СПОРА . . . . . 244
7.1. Претходни поступак . . . . . 244
7.2. Утврђивање чињеница . . . . . 247
8. ОДЛУКЕ СУДА У УПРАВНОМ СПОРУ . . . . . 248
9. ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ . . . . . 250
9.1. Захтев за преиспитивање судске одлуке . . . . . 250
9.2. Понављање поступка . . . . . 251
10. ИЗВРШЕЊЕ ПРЕСУДЕ ДОНЕТЕ У УПРАВНОМ СПОРУ . . . . . 253
11. НОВЧАНО КАЖЊАВАЊЕ У УПРАВНОМ СПОРУ . . . . . 254

**ЛИТЕРАТУРА . . . . . 255**
ПРОПИСИ . . . . . 259

# ОПШТИ ДЕО

Глава 1.

# УПРАВНО ПРАВО КАО ГРАНА ЗАКОНОДАВСТВА И КАО НАУЧНА ДИСЦИПЛИНА

## 1. ПОЈАМ, ПРЕДМЕТ И ЗАДАТАК УПРАВНОГ ПРАВА

1. При одређивању појма управног права, неопходно је утврдити основна обележја која чине његову садржину. Управно право може се посматрати као: 1) грана законодавства; 2) научна дисциплина; 3) посебан предмет правних студија и 4) одговарајућа правна пракса.

Управно право, као **грана законодавства**, јесте позитивно право које представља систем правних прописа којима се уређују јавна управа и управноправни односи. Јавна управа и управноправни односи представљају предмет управног права као гране законодавства. У овом смислу, управно право и управноправна грана су синоними.

Управно право, као **научна дисциплина**, представља систем управноправних појмова и института. Наука управног права, односно управноправна наука, као позитивноправна научна дисциплина, анализира, критички објашњава и систематизује норме управноправне гране, групишући их у одговарајуће правне установе. Другим речима, ова научна дисциплина бави се проучавањем правних прописа који чине управно право као грану правног система. Дакле, *предмет* управног права као науке јесте проучавање управног права као гране законодавства. Проучавајући свој предмет, ова научна дисциплина ствара одређене појмове, институте, начела и сл. Наука управног права садржана је у монографијама, уџбеницима, студијама, расправама, чланцима и другим публикацијама.

Наука управног права настала је с појавом правне државе, то јест с појавом норми којима се регулише организација и положај управе. Наука управног права настала је углавном у Европи и то првобитно у Француској, а затим и у другим европским земљама. Иако је управа постојала и у организационом и функционалном смислу и пре настанка управног права као гране правног система, ипак, у то време није било могућности да се појави наука управног права, с обзиром на то да тада није ни било правних норми које би регулисале организацију и функционисање управе.

Наука управног права спада у млађе дисциплине савременог права. На европском континенту, појавила се тек половином XIX века.

Управним правом означава се и посебна **наставна дисциплина**, односно посебан предмет правних студија. Програм ове наставне дисциплине прилагођен је општем наставном плану и програму одговарајућих високошколских установа.

Под управним правом подразумева се и одговарајућа **правна пракса**, односно поступање по управноправним нормама. Управноправна пракса је стваран живот управноправне гране, њено примењивање у друштвеним односима. Управноправна грана и управноправна пракса у ствари су једна појава са два лица: нормативним и фактичким. Мера њиховог поистовећивања одражава како ефективност управноправне гране, тако и правилност управноправне праксе. А у њиховом усклађивању наука управног права требало би да има значајну улогу. С тим у вези, јасно је да и Управно право у својству наставне дисциплине не сме остати слепо пред токовима друштвене стварности[1].

2. **Задатак** управног права као научне дисциплине јесте да изврши систематизацију правних норми које обухвата управно право као грана законодавства, да протумачи те норме, да изврши потребна уопштавања и изведе општа правила, с циљем да омогући боље разумевање и ефикаснију примену тих норми. Наука управног права има сложен задатак, с обзиром на многобројност правних норми које чине предмет управног права као гране правног система. Она не треба да буде само апстрактна, већ треба да представља складно повезивање теорије с праксом. У том смислу, ова наука не треба да се бави само тумачењем норми управног права, него и да предлаже квалитетнија законска решења. То не значи да се она ограничава само на проучавање управноправних норми какве оне јесу (*de lege lata*), већ се бави и критиком постојећих норми, истицањем његових недостатака и давањем предлога за изградњу будућег управног права као гране законодавства, које би садржавало боља решења (*de lege ferenda*). Према томе, задатак и циљ науке управног права јесте, пре свега, утврђивање и објашњавање садржине важећих управноправних норми, указивање на њихово дејство и значај, као и откривање недостатака у систему тих норми и указивање на могућност њиховог отклањања.

Ова научна дисциплина мора да изучава и одређене економске, друштвене и политичке елементе који представљају основ правним нормама управног права. Према томе, наука управног права мора да улази у друштвено-економску садржину правних норми које чине предмет управног права као гране правног система.

## 2. МЕТОДИ НАУКЕ УПРАВНОГ ПРАВА

Методи науке управног права прилагођени су управном праву као самосталној правној грани. Наука управног права користи се научним методима који су заједнички свим правним наукама, с тим што их прилагођава

[1] З. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 30.

изучавању свога предмета. То значи да се не може говорити о неким новим, специфичним методима, који нису познати другим правним наукама, већ само о прилагођавању метода правних наука потребама управног права. Користе се, дакле, сви научни методи који могу допринети истраживању предмета ове научне дисциплине.

У управном праву користе се општи методи: анализа, синтеза, индукција и дедукција. Користе се два општа метода **анализе** – метод рашчлањавања и метод упоређивања. *Метод рашчлањавања* употребљава се за упознавање структуре предмета анализе. На метод рашчлањавања надовезује се *метод упоређивања*, да би се сазнали односи међу установљеним елементима. **Синтеза** представља обједињавање запажања добијених на основу рашчлањавања, упоређивања и осталих метода анализе. Применом овог метода врши се оцењивање свега онога што се претходно испитало, односно он се надовезује на претходне поступке анализе. Применом синтезе долази до пуног изражаја способност закључивања.

Методи индукције и дедукције међусобно су повезани и допуњују се. Методом **индукције** се од посебног или појединачног долази до целине или општег, док се методом **дедукције** посебно или појединачно изводи из целине или општег.

Од посебних метода користе се нормативни, социолошкоправни, историјскоправни, упоредноправни и други методи. Најважнија је примена **нормативног метода**. Овим методом одређују се појмови и институти управног права и то на бази формално-правних обележја. Применом овог метода врши се тумачење управноправних норми, изградња института и система управног права. Тумачењем норми дају се објашњења у циљу откривања њиховог правног смисла. Изградња института управног права настаје на бази анализе и груписања свих управноправних норми које имају заједнички карактер. Последњу операцију представља стварање система управноправних појмова и института. На овај начин наука управног права изграђује управноправни систем, односно групише појмове и институте управног права у један систем.

Управноправне норме настају и спроводе се у датим друштвено-економским и политичким условима, због чега је неопходно да се наука управног права служи **социолошкоправним** методом. При тумачењу и систематизовању управноправних норми морају се узимати у обзир економски, политички, културни и други односи, јер ти односи доприносе да управноправне норме имају одређену садржину. У исто време, деловањем тих норми утиче се на промену друштвених односа.

Применом **историјскоправног** метода у управном праву обезбеђује се комплетнија слика о значењу и смислу управноправних норми, јер се оне прате у времену. Прати се настајање управноправних норми, њихово развијање и нестајање.

Карактер управног права намеће потребу за коришћењем и **упоредно-правног** метода, уз чију помоћ се сагледавају разлике и сличности управно-правних прописа и правне праксе који су на делу у различитим државама у истом временском периоду.

## 3. ОДНОС УПРАВНОГ ПРАВА ПРЕМА ДРУГИМ ГРАНАМА ПРАВА И НАУЧНИМ ДИСЦИПЛИНАМА

Управно право је самостална грана позитивног права и оно има одређено место у јединственом правном систему, као део тог система. Ово право има одређене додирне тачке са сродним гранама права и научним дисциплинама. У зависности од природе других грана права, однос управног права према њима је различит.

### 3.1. Однос управног права и уставног права

При разматрању односа управног права и уставног права, треба поћи од чињенице да је Устав највиши правни акт у једној земљи и да сва позитивна права имају своје извориште у Уставу, због чега та права морају да буду у складу с Уставом. Пошто је управно право грана позитивног правног система, то се његово извориште налази у Уставу. Оно је изграђено на начелима која су садржана у Уставу, односно његова правна решења морају да буду у складу с Уставом.

Управно право зависно је од уставног права, јер су основни постулати на којима је изграђено ово право садржани у Уставу. Из овога произилази да управно право не може постојати без уставног права. С друге стране, кроз управно право, уставно право добија своју конкретизацију и реализацију. Устав Србије садржи одређене одредбе које се односе и на материју управног права. Реализацијом норми управног права, нарочито оних које имају процесни карактер, мора се водити рачуна о томе да се не задире у Уставом загарантоване слободе и права грађана.

Оснивање, устројство, врсте и територијални распоред, као и правни положај органа и организација јавне управе, заснивају се на уставним начелима.

Прописи процесног карактера, који регулишу поступак пред органима и организацијама јавне управе, ослањају се на уставне принципе о законитости управног деловања и заштите странке у поступку, а посебно на начела о праву на жалбу и праву на вођење управног спора (тј. праву на тужбу).

Тесна веза управног и уставног права огледа се и у институту *уставне жалбе* Уставном суду због повреде појединачним актом или радњом слобода

и права човека и грађанина предвиђених Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите.

## 3.2. Однос управног права и пореског права

У правној теорији срећу се два гледишта када је у питању однос управног и пореског права. Према првом гледишту, пореско право није аутономно право, већ представља део управног права. Ово гледиште полази од чињенице да је порескоправни однос по својој природи управноправни однос.

Према другом гледишту, које је прихватљивије, пореско право аутономно је у односу на управно право. Пореско право издвојило се из управног права и постало посебна грана права. За квалификацију природе порескоправног односа, који садржи и имовинску и управну компоненту, значајно је утврдити који елеменат претеже. Издвајање пореског права из управног права управо је наступило због посебности и примарног значаја имовинског елемента у његовом предмету. Посебност пореског права у односу на управно право огледа се у чињеници да се практични циљ порескоправног односа – да се држави обезбеди довољно прихода неопходних за остваривање њених функција – постиже преко новчане облигације (обавезе плаћања пореза). И мада се и у управном и у пореском праву примењују правна правила која уређују односе између јавне власти и приватноправних субјеката, и иако у порескоправном односу постоји и формална (управна) компонента, може се закључити да у порескоправном односу претеже имовински (материјални) елемент, што пореско право чини аутономним правним подручјем, и то с обзиром на објекат, на задатак и на методу[2].

У вези с односом управног и пореског права, треба рећи да су порески органи – органи управе и да они у пореском поступку врше управну власт. Пореска администрација, као део државне управе, уређена је нормама управног права. Активност пореске администрације исказује се кроз издавање пореских управних аката и предузимање пореских управних радњи. Однос између ове две гране права однос је посебног и општег. Зато пореско право прихвата принципе управног права.

Однос управног и пореског права проистиче и из односа општег управног поступка и пореског поступка. То је однос општег према посебном, јер порески поступак представља посебан управни поступак. Пореско право прихвата принципе управног права. У том смислу, када неко питање није посебно уређено прописима пореског процесног права, примењују се

[2] Д. Поповић, *Коментар Закона о пореском поступку и пореској администрацији*, Цекос ин, Београд, 2003, стр. 8.

норме управног права[3]. Тако је Законом о пореском поступку и пореској администрацији одређено да се, ако тим законом није друкчије прописано, порески поступак спроводи по начелима и у складу с одредбама закона којим се уређује општи управни поступак[4]. Према томе, Закон о општем управном поступку (ЗУП)[5] служи као супсидијерни (допунски) закон при примени Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

## 3.3. Однос управног права и кривичног права

Управно право има додирних тачака и с кривичним правом (материјалним и процесним). Постоје кривична дела чији извршиоци могу бити државни службеници. То су кривична дела против службене дужности, која су предвиђена у глави тридесет трећој Кривичног законика[6].

Однос управног права и кривичног процесног права произилази из разлике која постоји између управне и кривичне ствари. Кривично процесно право као грана законодавства уређује кривични поступак у коме долази до расветљења и решења кривичне ствари. Правила управног права прилагођена су за решавање управне ствари, док су правила кривичног процесног права прилагођена за разрешавање кривичне ствари.

Приликом вођења управног поступка може се, као претходно питање, појавити проблем постојања кривичног дела.

Тесна веза управног и кривичног процесног права успоставља се при вођењу предкривичног поступка, као и при извршењу кривичних санкција. Предкривични поступак и поступак извршења кривичних санкција регулишу се истовремено нормама и кривичног процесног и управног права. Откривање кривичних дела и проналажење њихових извршилаца спада у делатност државних органа управе, као што су Министарство унутрашњих послова, Пореска полиција и др. Ови органи, ради откривања кривичних дела и њихових извршилаца, у предкривичном поступку овлашћени су да, у складу с одредбама закона којим се уређује кривични поступак, предузимају одговарајуће потражене радње. Према томе, ти органи, осим улоге која им припада као државним органима управе, имају и законом дефинисану улогу

---

[3] Види: Д. Поповић, Д. Поповић, *Наука о порезима и пореско право*, Институт Отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику, Будимпешта, у сарадњи са ИШП Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 17–19.

[4] Члан 3. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС", број 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон., 62/06 – др. закон., 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр. и 93/12).

[5] „Службени лист СРЈ", број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС", број 30/10.

[6] „Службени гласник РС", број 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09 и 111/09.

у кривичном поступку, тако да они, осим примене норми управног права, примењује и норме кривичног процесног права.

## 3.4. Однос управног права и грађанског права

Појава све већег државног интервенисања у друштвене односе, отежава разграничење управног права од грађанског права (материјалног и процесног), што значи да се међу њима не може увек и до краја установити прецизна граница. И управно и грађанско право регулишу имовинске односе – нарочито својинске, с тим што су у грађанском праву имовински односи готово искључиви, док у управном праву доминирају неимовински, односно лични односи. Међути, у неким случајевима, и управноправни односи могу имати имовинску компоненту. Тако, на пример, у пореском и царинском поступку настају обавезе имовинске природе, које се огледају у обавези плаћања пореза, односно царине.

За разграничење ова два права није поуздан ни критеријум који би полазио од категорије субјеката који су учесници у одговарајућим правним односима. У управноправним односима обавезни учесник носилац је јавне власти, док у грађанскоправним односима оба учесника могу бити приватноправна лица, а могу се појављивати и носиоци јавне власти.

Преостаје да се одредница управног права, насупрот одредницама грађанског права, проналази у позицији учесника односа, датој одговарајућим правним нормама: у начину успостављања, мењања и престанка, па и правној заштити респективних односа, а нарочито у правној садржини и једних и других односа. Речју, у распореду и снази међусобних права и дужности учесника. На овај начин могуће је, у основи и барем условно, разлучити управноправне односе имовинског карактера (нпр. експропријацију једног земљишта) од грађанскоправних односа (купопродаје истог земљишта)[7].

Гранично подручје између управног и грађанског права представља одговорност државе за штету од управног рада.

Додирне тачке управног и грађанског права постоје у случајевима када је грађанскоправни однос основ за успостављање управноправног односа. Тако, на пример, уговором о купопродаји непокретности заснива се грађанскоправни однос, који је основ за успостављање управноправног односа, јер постоји обавеза да се поводом купопродаје непокретности плати порез на пренос апсолутних права.

Тесна веза управног и грађанског процесног права огледа се: 1) у супсидијарној примени правила грађанског процесног права у управном

[7] З. Томић, *цит. дело*, стр. 95.

поступку, као и у управном спору[8]; 2) приликом поравнања закљученог у управном поступку[9], које се може побијати одговарајућим правним средствима само код надлежног суда у парничном поступку; 3) при решавању претходног питања у одговарајућем поступку[10], уз везаност органа у једном поступку правоснажним актом донетим у другом поступку; 4) у атхезионом (придруженом) поступку – могућност да се у управном спору расправља и у тужби постављеном захтеву за накнаду штете причињене извршењем оспореног управног акта, или за повраћај одузетих ствари у извршењу оспореног управног акта; тада је у питању облик управног спора тзв. пуне јурисдикције, тако да се поменуте парничне судске ствари исказују као акцесорне и придружене главном предмету управног спора[11] и друго.

Постоји и веза управног извршног поступка и судског извршног поступка, јер се извршење управноправног акта може спроводити и у једном и у другом поступку, што зависи од карактера обавезе која се извршава. Ако је реч о испуњењу неновчаних обавеза, спроводи се управно (административно) извршење. Изузетно, по пристанку извршеника, управно извршење може се применити и ради испуњења новчаних обавеза из примања на основу радног односа. При извршењу новчаних обавеза спроводи се судско извршење управноправног акта.

## 3.5. Однос управног права и радног права

Радно права као наука проучава друштвене односе који се успостављају, мењају и престају поводом обављања људског рада, укључујући и облике правне заштите радника. Субјектима радног односа даје се знатна слобода при успостављању и уређивању тог односа. У радни однос вољно се ступа и излази из њега, као што се и регулисање права и обавеза из радног односа врши претежно на основу сагласности воља. Према томе, полазећи од предмета и начина регулисања одговарајућих односа, управно и радно право, као гране законодавства, лако се могу разграничити. Међутим, постоји недоумица о месту правних норми посвећених положају запослених у државним органима – државних службеника и намештеника, који

[8] На пример, одредбом члана 51. став 3. ЗУП-а одређено је да се на питања у вези с пуномоћјем која нису уређена одредбама ЗУП-а сходно примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак; док је одредбом члана 74. Закона о управним споровима (ЗУС) („Службени гласник РС", број 111/09) прописано да се на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена ЗУС-ом сходно примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

[9] Члан 124. ЗУП-а.

[10] Чл. 134–138. ЗУП-а и члан 12. став 1. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС", број 72/11).

[11] Види члан 11, члан 25, став 2. и члан 41, став 3. ЗУС-а.

имају радно-службенички однос. Статус државних службеника и осталих радника не може да буде изједначен, због чега постоји недоумица да ли норме о државним службеницима имају радноправни или управноправним карактер.

У вези с регулисањем радних односа, постоје два модела: 1) модел јединственог радног односа и 2) модел подељеног радног односа. Модел *јединственої* радног односа постоји када у једној држави нема значајнијих разлика између радних односа појединих категорија запослених, без обзира на то које послове обављају, због чега нема потребе да се статус појединих категорија запослених посебно регулише. Модел *подељеної* радног односа претпоставља да рад службених лица у државним органима има посебну природу, која проистиче из вршења власти, због чега њихова права, дужности и одговорности треба различито регулисати у односу на радноправни положај осталих запослених. Овакав посебан правни режим представља **службеничко право**, које се може сматрати граничном, односно заједничком материјом управног и радног права.

Приликом одлучивања о правима и дужностима државних службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, осим код одлучивања о одговорности за штету[12]. Из овога произилази да се судска заштита службеничког статуса остварује у управном спору.

Веза између управног и радног права остварује се и: 1) на подручју управно-инспекцијског надзора и 2) при остваривању појединих права из социјалног осигурања по правилима управног поступка.

## 3.6. Однос управног права и пословног права

Пословно право уређује пословање привредних субјеката. Без обзира на то што управно право спада у домен јавног права, а привредно право у домен приватног права, између њих постоје додирне тачке. Те додирне тачке огледају се у следећем:

1) нека привредна друштва оснивају се непосредно законом, или управним актом донетим на основу закона – што се примењује у области јавног сектора;

2) неки субјекти оснивају се након добијања одобрења (у облику управног акта) надлежног државног органа – што се примењује у случају банака и осигуравајућих друштава;

3) привредни субјекти не могу отпочети обављање привредне делатности пре него што инспекцијски органи у управном поступку донесу решење о испуњености услова за обављање делатности;

[12] Члан 140. став 4. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС", број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09).

4) упис у регистар привредних субјеката врши се према прописима управног поступка;

5) органи управе врше надзор над законитошћу рада привредних субјеката;

6) Комисија за хартије од вредности даје одобрење за емитовање хартија од вредности и врши надзор над тржиштем хартија од вредности;

7) за привредна друштва и друге привредне субјекте важе прописи управног поступка и управног спора и др.

Када су у питању уговори у привреди, норме управног права ограничавају слободу уговарања привредних субјеката у мери у којој то налаже јавни интерес. Тако се за привредне субјекте специфичног положаја – као што је случај са онима који имају монополску позицију – уводи обавеза закључења уговора са свим потенцијалним корисницима њихових услуга. Ова обавеза санкционисана је и обавезом накнаде штете у случају неизвршења. Држава може штитити јавни интерес и увођењем контроле цена или давањем субвенција за поједине производе, чиме се онемогућава да цена тих производа буде израз односа понуде и тражње на тржишту. Такође, у условима дематеријализације хартија од вредности (тенденција њиховог ишчезавања у папирном облику) и олакшања одвијања пословног промета, уводе се регистри хартија од вредности и омогућава везивање стицања свих права у вези с хартијама од вредности за упис у одговарајући регистар. А поступак уписа има природу управног поступка. На тај начин, веза управног и привредног права олакшава позицију привредних субјеката и делује подстицајно на одвијање савременог пословног промета[13].

[13] З. Томић, *цит. дело*, стр. 101.

Глава 2.

# ПОЈАМ УПРАВЕ

## 1. ОПШТИ ОСВРТ

Појам *управа* у српском језику изводи се из именице *управљање* – која означава усмеравање, владање, вођење и координирање, као и глагола *управљати* – који има значење спроводити, усклађивати, упућивати, руководити и контролисати. Садржински, изрази управа и управљање везују се за новолатинске изразе администрација и администрирати, односно за латинску именицу *administratio* – која означава спровођење, помагање, усмеравање и вођење, као и за латински глагол *administrare* – који значи управљати, извршавати, одлучивати, помагати и вршити службу.

У српском језику, употребљавају се и израз *управа*, и израз *администрација*. Могло би се рећи да су ова два израза синоними, односно да у основи имају исто значење, иако израз *администрација* понекад има и један ужи смисао који се односи на посебне стручне и техничке службе. Пре Другог светског рата, у Србији су се више користили изрази *администрација* и *административно право*, док се данас углавном користе изрази *управа* и *управно право*.

И у другим језицима изрази *управа* и *управљање,* односно *администрација* и *администрирање,* имају слична сложена значења. Оно што је у српском језику *управа*, у руском је *управление*, у француском *administration*, у немачком *Verwaltung*, у енглеском *administration*, у италијанском *administrazione* – свуда са различитим главним и споредним значењима.

Појам управе веома је сложен, те је сложено и одређивање тог појма. Појам управе може се одредити у: 1) теоријском и 2) позитивноправном смислу. Ова два појма понекад се не поклапају.

## 2. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ

Теоријски појам управе одређује се са аспекта одређених теоријских претпоставки. Савремени теоријски појам управе подразумева да је управа сложен управни систем људске сарадње. Овај теоријски концепт полази од тога да се управљању друштвеним процесима не приступа као владању људима, већ као сложеном процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним правилима. Модерна мисао о потреби раздвајања управљања од владања јавља се почетком 19. века с идејом да владање људима треба да буде замењено управљањем стварима.

Најпре ћемо приказати различите приступе при одређивању теоријског појма управе, а потом ћемо одредити савремени теоријски појам управе у функционалном и организационом смислу.

## 2.1. Приступи одређивању теоријског појма управе

При одређивању теоријског појма управе, могуће је разликовати: а) правно-политички; б) социо-технолошки и в) савремени приступ.

### *2.1.1. Правно-политички приступ одређивању теоријског појма управе*

1. Правно-политички приступ одређивању теоријског појма управе полази од **поделе власти**, као организационог начела на коме почивају савремени правни и политички системи власти. Систем поделе власти везује управу за државу и одређује је као једну од тзв. правних функција државне власти. Пошто је делатност државе у вршењу политичке власти регулисана правом, то се и управа јавља као једна посебна функција државне власти.

Модерну концепцију о подели власти први је формулисао енглески политички и правни филозоф Џон Лок у делу Две расправе о влади из 1689–90. године, а разрадио ју је француски политички мисилилац Шарл Монтескје у делу О духу закона из 1748. године. Према овом становишту, када исто лице (човек или орган) сједини у својим рукама и законодавну и управну власт, слобода је немогућа, пошто у праву нико не може бити ограничен својом властитом вољом него туђом.

У правној и политичкој теорији разликује се више модалитета организације власти и државних функција који полазе од принципа поделе власти. Тако се, између осталог, разликује дуалистичко, тријалистичко и квадријалистичко схватање о броју и садржини државних функција. Како се начело поделе власти може остваривати на различите начине, може се говорити о различитим системима поделе власти, посебно о парламентарном и председничком. Под *парламентарним системом* подразумева се онај режим у којем власти сарађују и узајамно зависе једна од друге. С друге стране, *председнички систем* одређује се као систем који, обезбеђујући максималну независност власти, остварује њихову најпотпунију поделу. Карактеристика председничког система је непостојање владе (кабинета), тј. уместо владе као колегијалног органа, у председничком систему постоје само министри (секретари) који се налазе на челу различитих ресора, а с обзиром на то да му је поверена извршна власт, председник је истовремено и шеф државе и шеф владе[14].

[14] С. Лилић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 30.

2. У оквиру концепције о подели власти, јавља се и питање **разграничења између извршне и управне власти**. Традиционално, сматра се да је извршна власт грана државне власти којој је поверена функција извршавања закона донетих од стране органа законодавне власти. Према овом традиционалном становишту, није могуће утврдити суштинску разлику између извршне и управне функције, па се узима да разлика и не постоји. За разлику од традиционалног става, данас се сматра да се извршна и управна власт не могу садржински изједначити, пошто се извршна власт не бави само извршавањем закона, него и формулисањем политике. Другим речима, извршна власт није само функција извршења закона, већ и центар политичке моћи и одлучивања. Према томе, извршну и управну функцију могуће је и садржински разграничити, с обзиром на то да извршна функција све више подразумева вођење политике (посебно изражено у овлашћењу владе да предлаже парламенту законе), док управна функција обухвата доношење управних одлука које имају за циљ свакодневно оперативно извршавање конкретних задатака који се постављају пред државу[15].

3. Концепт **правне државе** и принцип **владавине права** велике су тековине светске цивилизације. Концепт правне државе творевина је 19. века. Он подразумева да се друштвени односи уређују правним нормама. Посебан значај правне државе у односу на управу је у томе што обезбеђује легалитет управних одлука. Концепт правне државе у свом изворном облику означава да је неки поступак власти оправдан самим тим што је легалан, односно што је у складу с неким прописом. Међутим, за разлику од првобитног концепта, савремени концепт правне државе полази од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неходан и легитимитет, односно оправданост њеног деловања у сваком конкретном случају. Примењен на управу, овај концепт значи да и делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин. Према томе, данас се сматра да концепт легалитета управне власти треба заменити концептом легитимитета (оправданости) управног деловања, што у значајној мери мења општи поглед на управу[16].

4. У другој половини 19. века, у Немачкој, настао је теоријски појам **државне управе**. Овај приступ теоријском појму управе, управну делатност конструише као тзв. функцију државне управе која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката као појединачних аката власти и вршењем управних радњи као материјалних радњи принуде. Творац овог становишта је познати немачки правни теоретичар Георг Јелинек. Овај концепт, стављен у контекст тзв. класне суштине државе и права, нарочито је долазио до изражаја између тридесетих и педесетих година 20. века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама.

---

[15] И. Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1950, стр. 78.

[16] С. Лилић, *цит. дело*, стр. 22–23.

5. У развијеним земљама данас преовлађује теоријски појам **управе као јавне службе**, који произилази из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању општег интереса и друштвене добробити. Овај концепт полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти, већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине. Творац овог становишта је француски правни теоретичар Леон Диги. Према овом концепту, у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, државна јавна власт трансформише се у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и др[17].

### *2.1.2. Социо-технолошки приступ одређивању теоријског појма управе*

Социо-технолошки приступ одређивању теоријског појма управе везује теоријски појам управе за тзв. **организовани људски рад**. Управна делатност није делатност којом се искључиво бави држава, већ је она својствена сваком облику организованог рада. То значи да и управне активности које обавља државна управа, подлежу истим принципима једне посебне технологије радног процеса која се означава као управљање.

1. **Социо-политичке теорије** воде пореко од тзв. *правне прагматике*, као скупа бројних управних техника, искустава и метода прагматског и апликативног карактера. Рани представници правца управне технике – *камералисти*, користили су и развијали технике и методе у вођењу државних, односно полицијских послова (како су се тада називали послови управе). У касном средњем веку, посебно у Француској, Немачкој и Аустрији, израз полиција имао је шире значање него данас и означавао је управу у целини.

2. Почетком и средином 20. века појављују се проблеми управљања индустријским и економским системима, што доводи до нових концепција, техника и метода управљања. Проблемима управе, осим политичара и правника, почињу да се баве и економисти, техничари и инжењери. Увиђа се да у великим и сложеним технолошким системима свака радна операција има свој технички оптимум, односно једну теоријски одредиву тачку у којој је однос између уложених средстава, времена, рада и других фактора, с једне, и највећег ефекта, односно резултата, с друге стране, најповољнији. Тако је настао концепт о тзв. **научној организацији рада** који проблематику

[17] Види: Л. Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1929.

управљања види превасходно као питање менаџмента, односно селекције оптималних техника и метода организовања[18].

Као сувише апстрактан и недовољно реалан, првобитан концепт научне организације рада, изложен је аргументованој критици, због тога што је тај концепт инсистирао само на питањима организације, не уважавајући људе са својим сложеним психичким структурама и друштво као социјално окружење организације. Психолошка критика научне организације рада истиче да се код управљања организацијом мора узети у обзир и „психолошка реалност", тј. мотиви, реаговања и понашања појединаца који у радном процесу остварују тзв. друштвене улоге и ступају у међуљудске односе. С друге стране, социолошка критика истиче да се мора узети у обзир и социјална реалност, тј. утицај, ограничења и стимулације који делују на организацију и долазе из њеног друштвеног окружења[19].

3. Резултати савременог социо-технолошког приступа проблемима управљања показали су да се и у оквиру државе управне активности не могу више посматрати искључиво као једна функција вршења државне власти, већ као комплекс активности које служе остваривању постављеног циља. Те активности су континуирана делатност која обухвата: планирање, организовање, селекцију кадрова, усмеравање, координацију, извештавање и финансирање. Зато се и државна управа не може посматрати искључиво у контексту вршења власти, већ само као једна од бројних **функција управљања** које остварује држава.

### *2.1.3. Савремени приступ одређивању теоријског појма управе*

У савременом приступу одређивању теоријског појма управе присутни су: а) савремени (модеран) теоријски појам управе; б) системски приступ; в) кибернетска моделистика и г) социјална регулација.

1. Полазећи од чињенице да је управа сложен управни систем за социјалну (друштвену) регулацију, створене су теоријске и методолошке претпоставке на основу којих је могуће одредити један **савремени (модеран) теоријски појам управе**, који полази од управе као сложеног управног система људске сарадње за социјалну регулацију. Код овог приступа полази се од становишта да управа представља један сложен и динамички управни систем. Систем се може дефинисати као целина састављена из делова, која се разликује од своје околине.

Концепт социјалне регулације произилази из околности да људи у друштву остварују своје интересе како у односима међусобне сарадње, тако и у међусобним сукобима. Међусобна конкуренција појединаца и друштвених група за релативно оскудна материјална и друштвена добра испољава

[18] Види: П. Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд, 1959.

[19] С. Лилић, *цит. дело*, стр. 37.

се, било као доминација (када се интереси једних остварују на рачун других), било као компромис (када се интереси остварују само једним делом и никада потпуно). У том смислу, концепт социјалне регулације полази од становишта да управни систем, као систем људске сарадње, има за циљ неутралисање негативних ефеката неизвесности који произилазе из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији[20].

2. За савремено проучавање управе, теорија система означила је велику промену. **Системски приступ** полази од тога да целина настаје као интеракција делова целине међу собом и да целина има вредност која је вишег реда у односу на вредност збира њених делова. Зато целина има карактер система у којем постоји међусобно дејство његових делова и који је изложен утицајима свог окружења. Систем је, дакле, у сталној динамичкој интеракцији са својим окружењем како би се прилагодио и осигурао свој опстанак. Карактеристике комплексних система, какав је управа, другачије су од оних које важе за једноставне целине. Системи високог степена сложености и с великим бројем међусобних веза своју стабилност постижу стварањем посебних, тзв. модуларних подсистема унутар себе, који омогућавају прилагођавање система на промене у околини и у њему самом. У супротном, долази до стагнације, па чак и колапса система[21].

3. Велике промене у методологији проучавања управе, као и технологији управљања, настале су средином, а нарочито у другој половини 20. века. Тада се појавила **кибернетска моделистика**, која је заснована на егзактним математичким моделима управљања и организовања сложених регулационих процеса применом информатичке технологије. Кибернетска моделистика управи прилази првенствено с аспекта улоге информација у процесу остварења управних активности, постављајући тако функцију управљања у контекст регулације система.

4. Крајем 19. и почетком 20. века управа се јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова у здравству, просвети, саобраћају, комуникацијама, комуналним службама и сл. Функције управе постају све бројније и све сложеније. У том смислу, **социјална регулација** коју спроводи управа постаје основни друштвени процес и чини битну претпоставку општег друштвеног напретка. С друге стране, атрибути власти, иако нису сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе.

У сложеним савременим условима живота, управљање се не може одвијати произвољно, већ према одређеним правилима. У том смислу, управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници. У оваквим

[20] Е. Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989, стр 339–340.

[21] Л. Штурм, *Значење системског управљања за јавну управу*, Зборник Правног факултета у Загребу, број 3–4, 1987, стр. 429.

околностима, управа остварује своју социјалну функцију не као инструмент власти, већ првенствено као регулатор друштвених процеса. У сложеним и динамичним условима савременог живота, управа је та организација која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, с порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде. Концепт управе као система за социјалну регулацију полази од становишта да управа, као систем људске сарадње, има циљ да неутралише негативне ефекте неизвесности која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији, а не из успостављања доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода власти. Полазећи од изнетог, може се рећи да је основна социјална функција и друштвена улога управе, односно државе, у томе да, својим активностима оствари опште благостање друштва. Другим речима, опште циљеве друштва држава реализује остваривањем општих, односно јавних интереса, који стоје изнад појединачних (личних или групних) интереса. Уосталом, управо се према овом мерилу јасно могу разликовати демократске од ауторитативних држава[22].

## 2.2. Савремени теоријски појам управе

Савремени теоријски појам управе може се одредити у: а) функционалном и б) организационом смислу.

### *2.2.1. Функционални појам управе*

С функционалног становишта, управа се одређује као посебна делатност, односно као рационална активност људи када индивидуалне и заједничке потребе треба задовољити организованим радом већег броја људи. Организован рад је онај рад који се обавља на основу поделе рада и поновне координације појединачних напора свих учесника у радном процесу ради постизања одређеног циља. Теоријско одређивање функционалног појма управе као посебне делатности коју обавља управа, своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе које се означавају као управа, у смислу управне делатности[23].

Теоријски одредити функционални појам управе, значи дефинисати основне активности којима управа остварује своју социјалну функцију у друштву. Тако се управне активности могу разликовати према материјалним, тј. унутрашњим, односно садржинским обележјима и према формалним, односно спољним обележјима. С тим у вези, разликују се: а) функционални

[22] С. Лилић, *цит. дело*, стр. 43–44.

[23] П. Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 13–14.

појам управе у материјалном смислу и б) функционални појам управе у формалном смислу.

*2.2.1.1. Функционални појам управе у материјалном смислу*

При одређивању функционалног појма управе у материјалном смислу треба одредити активности којима управа остварује своје основне задатке и послове полазећи од садржинских, односно унутрашњих карактеристика ове управне делатности. У том смислу, треба разликовати активности којима управа остварује своје основне задатке и послове од активности којима она остварује остале задатке и послове.

Настала су два гледишта у вези са садржином државних управних активности, и то: 1) схватање према коме се управне активности које обавља држава односе само на један посебан облик вршења власти (тзв. управна функција) и 2) схватање према коме, осим вршења власти, управне активности државе обухватају и друге активности управе које не значе вршење власти (тзв. управна делатност).

Полазећи од функционалног појма управе у материјалном смислу као **управне функције**, тј. као једне од правних функција државне власти, управна функција разликује се од других облика власти по начину њеног вршења. Ово схватање настало је крајем 18. и почетком 19. века. Главни задаци државе у апсолутистичкој монархији и полицијској држави тог времена остваривани су наређењима и забранама, давањем дозвола и одобрења, као и вршењем радњи примењивања принуде. У односима државе и грађана, држава је иступала као субјекат који је надређен, док су грађани били у позицији лица која су потчињена држави. Одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу као управне функције, било је карактеристично за континенталне државе у Европи. Међутим, данас је ово гледиште углавном напуштено.

У другој половини 19. века проширена је улога државе у друштву и повећане су њене активности. У таквим условима, теоријска схватања према којима се активност државе своди на вршење власти нису више одговарала реалним животним условима, те се јављају нови облици активности државе који немају ауторитативни карактер и који не представљају вршење власти. Ово је проузроковало промену у карактеру садржине активности које чине управну функцију и њено проширивање на неауторитативне активности. Управна функција све се мање одређује искључиво као функција власти, а све више као делатност која обухвата укупност активности управе којима она непосредно извршава своје свакодневне задатке. Упоредо с тим, термин *управна функција*, који је служио за означавање управне власти, све се више замењује изразом **управна делатност**. За одређивање теоријског појма управе, од великог значаја је *теорија јавних служби* која је настала у Француској крајем 19. и почетком 20. века. Највећи допринос настанку ове

теорије дао је Леон Диги, који је заступао схватање да се основни задатак државе почетком 20. века променио и да уместо вршења јавне власти, држава има задатак да врши јавне службе[24]. Под утицајем теорије јавних служби, теоријски концепт управне функције заменио је концепт управне делатности као вршења *јавних служби*.

### *2.2.1.2. Функционални појам управе у формалном смислу*

При одређивању функционалног појма управе у формалном смислу полази се од спољашњих, односно формалних обележја управе. Према овом схватању, појам управе није могуће утврдити према материјалним (садржинским) елементима, па је нужно поћи од формалних елемената који су специфични за управу. Пошто су формални елементи одређени важећим прописима, то се и формални појам управе утврђује према елементима који су дефинисани у прописима. Схватање да се државне правне функције могу одредити искључиво према њиховим формалним обележјима заступали су припадници тзв. нормативистичке школе на челу са Хансом Келзеном[25].

При одредивању појма управе на основу формалних елемената јављају се одређене тешкоће, које доводе у питање оправданост и употребљивост ове концепције, што је утицало да се схватање о формалном појму управе данас напушта.

### ***2.2.2. Организациони појам управе***

1. При теоријском одређивању организационог појма управе, управа се одређује као посебна организација, односно као посебан систем организационих целина који као своју основну и трајну активност има обављање управне делатности. У овом смислу, управа представља сложену управну организацију састављену од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. У ширем смислу, систем управе у оквиру државне организационе структуре, међутим, осим организационих целина у оквиру посебне организационе структуре управе, може обухватати и организационе целине у оквиру других државних организационих подсистема (нпр. судова), па чак и целине које се налазе изван организационе структуре државе (нпр. јавне установе и јавне агенције). У том смислу, теоријско одређивање организационог појма управе подразумева одређивање посебног организационог система који обавља управне активности, како у оквиру државне организационе структуре, тако и изван ње[26].

---

[24] Л. Диги, *цит. дело*, стр. 19–20.

[25] Види: Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1956.

[26] П. Димитријевић, *цит. дело*, стр. 55–56.

2. Савремена **организација** има сложену структуру, вишеструке функције и поље је разноврсних облика координирања и повезивања у процесу рада, који почивају на некој од научно утврђених метода и техника, и карактеришу је плуралитет и хијерархија циљева. Ово значи да организација, по правилу, има више циљева чија је реализација утврђена према одређеном приоритету[27]. У одређивању појма организације у теоријском смислу полази се од циљева, људи, средстава и облика повезивања ради постизања одређеног резултата.

3. При одређивању организационог појма управе треба одредити и тзв. **елементе организације**. На основу елемената организације утврђује се да ли једна људска група има карактер организације или не. Тако се, по правилу, као елементи организације јављају: 1) нормативни (циљ); 2) субјективни (људи); 3) материјални (средства); 4) структурални (организациона структура) и 5) статусни (самосталност у односу на друге) елеменат организације[28].

Свака организација има одговарајуће ***циљеве***, чије остваривање представља сврху њеног постојања. Циљ или сврха организације је жељена ситуација коју организација тежи да постигне одговарајућом акцијом. Да би се остварили, циљеви се у процесу поделе рада морају рашчланити на уже конкретније целине, тј. на задатке, задаци на послове, а послови на људске радње. *Задатак* представља конкретизацију циља. Под задатком подразумева се она група повезаних радних операција коју један човек не може сам да изврши. Задаци се даље рашчлањују на послове. Различити *послови* могу спадати у оквир истог задатка. Задатак обухвата послове за чије је извршење нужан рад бар тројице људи. Задатак се може остварити, тек извршењем свих послова у саставу истог задатка. Да би један конкретан посао био извршен, потребно га је даље рашчланити на одређени број радњи и телесних покрета људи који обављају конкретне послове.

Организацију чине ***људи***, као њен субјективни елемент. Они остварују циљеве организације, и од њих зависи успешност деловања неке организације. Зато је важно исправно вођење кадровске политике, под којом се подразумева одабирање људи, њихово распоређивање на одговарајућа радна места и одређивање њихових дужности и овлашћења у процесу рада. Организација не може бити боља од људи који је чине, јер квалитет организације у великој мери зависи од преданости, способности и поштења њених кадрова. Остваривање циљева организације у великој мери зависи од руковођења организацијом и људима који је чине. Руковођење подразумева координацију рада појединих учесника радног процеса у остваривању задатака организације, односно извршавање задатака организације преко других. С обзиром на метод руковођења, руковођење може да буде: 1) аутократско; 2) демократско и в) либерално. *Аутократско* је такво руковођење код

[27] Д. Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (Наука о управљању)*, Београд, 1991, стр. 1.

[28] Види: Н. Стјепановић, *Управно право I*, Београд, 1973.

кога руководилац не прима савете сарадника. *Либерално* руковођење је такво руковођење код кога се руководилац не саветује са својим сарадницима, већ само пред њих поставља задатак који треба извршити, дајући им при томе „одрешене руке" у погледу избора пута и начина остварења постављеног задатка. *Демократско* руковођење је такво руковођење код кога се руководилац пре доношења одлуке саветује са својим сарадницима, тражећи од њих предлоге за најбољи начин извршења постављених задатака.

При остваривању циљева организације користе се одговарајућа ***средства***, која представљају материјални елемент организације. Средства треба да буду прилагођена појединим задацима или радним операцијама. Она могу да буду техничка и финансијска. У техничка средства спадају: службене и друге просторије, намештај, прибор, средства за комуникацију, уређаји итд. У савременим условима, посебну улогу у остваривању циљева организације имају средства информатичке технологије. Финансијска средства обухватају новац и друга средства финансијског карактера. Финансијска средства за органе управе, по правилу, обезбеђују се у оквиру буџета, док се новчана средства појединих недржавних организација с јавним овлашћењима обезбеђују на основу наплате одговарајуће цене за услуге које оне пружају.

За организацију је карактеристично организационо повезивање циљева, људи и средстава ради остваривања жељеног ефекта, што представља њену ***организациону структуру***. Организациона структура, као структурални елемент организације, успоставља се организационим повезивањем свих елемената организације у систем трајних односа. Без овог квалитета, организација би била прост скуп људи који раде свако за себе и механички збир индивидуалних напора који се не би могли повезати у један заједнички укупни резултат. Успостављање организационе структуре постиже се одговарајућом координацијом процеса поделе рада. То се може односити на организацију као целину, на орган као део организације, као и на унутрашње организационе јединице као посебне организационе целине у оквиру органа. Формирање организационе структуре и остваривање организационог повезивања није могуће успешно реализовати без одговарајуће *контроле*. Циљ контроле је да се укаже на недостатке и грешке које се могу појавити у раду организације.

Као елемент организације јавља се и њен ***статус***, односно њена аутономија. Без аутономије, односно самосталности једне организације, не би се могла разликовати та организација као посебна организациона целина од других сличних организација. Са становишта статусног елемента, све организације нису исте. Неке организације имају већи степен самосталности у односу на друге.

4. Одређивање теоријског појма управе у организационом смислу полази од одређивања субјеката који врше управну делатност. **Вршиоци управне делатности** могу бити субјекти који се налазе у оквиру посебне државне

организационе *подструктуре* управних органа. У Србији, то су органи управе и посебне управне организације које располажу изворним овлашћењима за вршење управних активности. Њихова организациона структура веома је сложена, а њихови организациони облици бројни и разноврсни, као што су: министарства, управе, секретаријати заводи, дирекције и сл.

Управну делатност могу обављати и субјекти који се не налазе у саставу организационе подструктуре управних органа већ у оквиру организационе подструктуре других државних органа, као што су, на пример, *судска управа* – која не обавља судске, већ управне активности, иако се налази у организационом оквиру судских органа, или *стручна служба скупштине* – која не обавља законодавне, већ управне активности, иако се налази у организационом оквиру законодавних органа.

Вршење одређених управних делатности може се поверити и субјектима који се не налазе у оквиру државне организационе структуре. То су *недржавни субјекти с јавним овлашћењима*. Ови субјекти немају изворна овлашћења за вршење управних активности, па им се овлашћења морају посебно законом поверити. Недржавни субјекти којима се поверавају јавна овлашћења су нарочито тзв. јавне установе, јавна предузећа, удружења грађана и др.

## 3. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ

При одређивању позитивноправног појма управе полази се од важећих (позитивних) уставних и законских прописа који регулишу послове и организацију управе. Овакво одређивање појма управе значајно је за практичну примену конкретних правних норми о раду и организацији управе. Међутим, у прописима се, по правилу, не одређује појам управе на изричит и јединствен начин, те је потребно приступити тумачењу и извршити одговарајућу анализу важећих норми из ове области. Могуће је да се теоријски и позитивноправни појмови управе потпуно садржински и терминолошки не поклапају.

Као и код теоријског појма управе, и позитивноправни појам управе може се одредити у: а) функционалном и 2) организационом смислу.

Позитивноправни појам управе у **функционалном** смислу подразумева утврђивање конкретних послова који су одговарајућим прописима означени као послови државне управе.

Позитивноправни појам управе у **организационом** смислу подразумева утврђивање конкретних врста и облика управних органа, који су одговарајућим прописима означени као вршиоци послова државне управе.

Глава 3.

# УПРАВНОПРАВНИ ОДНОС И УПРАВНОПРАВНА НОРМА

## 1. УПРАВНОПРАВНИ ОДНОС

1. Под управноправним односима подразумевају се правни односи у које ступају носиоци јавне (управне) власти с одређеним субјектима у вези с решавањем управних ствари. Правни однос је друштвени однос који је регулисан правним нормама. Субјекти који ступају у правни однос дужни су да се понашају по правним нормама којима је регулисан односни правни однос. Правни однос је однос између најмање два лица, која представљају субјекте правног односа. Важни елементи правног односа су: 1) право или овлашћење једног субјекта да сам нешто чини или да тражи одређено понашање другог субјекта и 2) обавеза или дужност другог субјекта да нешто учини или да се уздржи од чињења. На пример, решењем о утврђивању пореза на приходе од самосталне делатности, којим се заснива правни однос, предвиђају се права за Пореску управу и обавезе за пореског обвезника. Правни односи могу бити једнострани и узајамни. Једнострани су они правни односи у којима један субјект има само права, а други само дужности (на пример, правни однос који настаје на основу решења о утврђивању пореза). Узајамни су правни односи у којима оба субјекта имају права и дужности (на пример, правни однос који настаје из купопродајног уговора).

2. Управноправни однос разликује се од других правних односа по: 1) учесницима: 2) начину заснивања; 3) садржини и 4) престанку.

а) **Учесници** управноправног односа су две стране: 1) субјекти управног рада – носиоци јавне (управне) власти, односно вршиоци управног рада и 2) субјекти према којима је тај рад непосредно усмерен. Међу учеснике управноправног односа могу се у неким случајевима појавити и лица према којима управни рад није непосредно усмерен – али имају правно заштићени интерес да им се омогући да буду учесници у том односу.

Као што се види, на *једној страни* управноправног односа увек морају бити носиоци јавне власти, који иступау ауторитативно, односно са позиције државне власти. Ти субјекти могу бити органи и организације државне управе (министарства и други облици), а и други државни органи, када је законом предвиђено да предузимају поједине управне активности. Као носиоци јавне власти могу да се појаве и поједини недржавни субјекти (органи територијалних децентрализованих заједница, као и предузећа, установе, јавне агенције и друге недржавне организације), којима су законом поверена јавна овлашћења.

*Другу страну* управноправног односа представљају они учесници према којима је усмерен управни рад у конкретном случају. Они имају правно слабију вољу у том односу. Неопходно је да та лица имају способност да буду носиоци права и дужности из тог односа. Ови учесници могу да буду: 1) физичка лица; 2) правна лица и 3) одређене групације без својства правног лица (државни органи, насеља, групе лица и сл.), али с нарочитом страначком способношћу у конкретном случају.

б) За **заснивање** управноправног односа потребно је да постоји правни основ. Управноправни однос увек мора да буде утемељен на општој правној норми. Овај однос заснива се: а) управним радом, односно издавањем управноправног акта или б) непосредно законом.

Заснивање управноправног односа ***управноправним актом*** може да буде: 1) експлицитно и 2) имплицитно. *Експлицитно* заснивање врши се једностраним и ауторитативним доношењем писаног управног акта од стране носиоца јавне власти и његовим достављањем другом учеснику управноправног односа. *Имплицитно* заснивање управноправног односа врши се без доношења управног акта, уз одговарајућу законску претпоставку. У теорији се овај начин заснивања управноправног односа назива „ћутање управе". Тако, на пример, ако надлежни орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право жалбе као да је њен захтев одбијен. У овом случају, „ћутање управе" изједначава се с одбијањем захтева странке, односно сматра се да је донето тзв. негативно решење.

Код заснивања управноправних односа непосредно ***законом,*** није потребан управноправни акт. Однос између носилаца јавне власти и друге стране управноправног односа настаје непосредно чим се та друга страна нађе у законом предвиђеној ситуацији. Тако, на пример, запошљавањем радника успоставља се порескоправни однос, као врста управноправног односа, између Пореске управе и послодавца, који је као порески платац дужан да на зараду радника обрачуна и уплати порез, при чему Пореска управа не доноси управноправни акт.

в) **Садржину** управноправних односа чини укупност овлашћења и дужности носилаца јавне власти, везаних за управноправни акт којим се однос заснива. Та овлашћења и дужности инструмент су за испуњење главне садржине управноправних односа, коју чине обавезе или субјективна права другог учесника, утврђена у правном акту којим је однос успостављен. Објект управноправних односа је оно на шта су те обавезе и субјективна права усмерени у конкретном случају: нека чинидба, ствар, нечињење, или трпљење, као и разни имовински и неимовински интереси. Обе стране у овом односу истовремено имају и одговарајућа овлашћења (процесна или материјална) и обавезе (процесне или материјалне). Друга страна управноправног односа дужна је да изврши све обавезе из управноправног акта, а да ли ће уживати призната субјективна права, зависи од њене воље. Другој страни законодавац пружа могућност правне заштите од незаконитих и

нецелисходних управних аката, тако што може изјавити жалбу вишем органу, као и подићи тужбу суду.

г) Управноправни однос **престаје** завршетком правног дејстава управноправног акта којим је заснован, или престанком важења општег правног акта којим је однос непосредно настао. Када је другој страни у односу признато неко право, однос може престати једностраном вољом те стране (нпр. изричитим или прећутним одрицањем од овлашћења садржаног у акту, некоришћењем признатог овлашћења у одређеном року и сл.). Управноправни однос може једнострано окончати носилац јавне власти чијим је управним актом однос првобитно успостављен, што ће учинити новим управним актом. Управноправни однос престаје и управним актом неког другог субјекта јавне власти, који се доноси у поступку управне контроле, или доношењем одговарајућег судског акта у управном спору. Однос може да престане и протеком унапред прописаног времена његовог трајања, као и наступањем предвиђеног раскидног услова. Престанак законитог управноправног односа може да наступи и услед накнадне немогућности његових правних дејстава зато што је настала фактичка немогућност извршења акта (смрт другог учесника односа, или пропаст ствари која је била предмет права и обавеза из односа).

## 2. УПРАВНОПРАВНА НОРМА

Управноправна норма је она правна норма која регулише управноправни однос. Како нема правног односа без правне норме, тако нема ни управноправног односа без управноправне норме, односно управноправна норма је претпоставка постојања управноправног односа.

Управноправне норме имају одређене правнотехничке карактеристике, као што су: 1) бројност; 2) расутост; 3) променљивост и 4) релативна садржинска непрецизност.

Управноправне норме веома су **бројне**, **расуте** по многобројним законским и подзаконским прописима и веома **често се мењају**. Све то причињава потешкоће при њиховој примени. Ове норме се, по правилу, не налазе у оквиру једног законског текста, чак и када су релативно систематски груписане у оквиру појединих закона (на пример, у Закону о државној управи, Закону о општем управном поступку и сл.).

Једна од карактеристика управноправних норми је и то да су оне често садржински **непрецизне**. Приликом формулисања ових норми, користе се недовољно прецизни изрази и појмови, како би се омогућило прилагођавање прописа различитим конкретним приликама.

Треба настојати да се приликом израде и примене управноправних норми отклоне наведени недостаци.

Глава 4.

# ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

## 1. ОПШТИ ОСВРТ

1. Извори права могу се поделити на оне у материјалном и оне у формалном смислу. Извори права у *материјалном смислу* су чиниоци који стварају правне норме, односно то су реални корени права. Извори права у *формалном смислу* су различити правни облици (правни прописи) којима се стварају опште правне норме. Према томе, под изворима управног права подразумевају се општи правни акти – правни прописи, који служе као основ за вршење управних послова, тј. за доношење управних аката од стране органа јавне управе, за предузимање управних мера и вршење управних радњи, као и за уређивање управних односа[29].

Међу изворима управног права, као и код других грана права, постоји одређена хијерархија која се врши према правној снази одређених врста општих аката који чине његове изворе. Правна снага појединих извора одређена је положајем на хијерархијској лествици државних органа који су их донели. Хијерархија државних органа успоставља се према количини власти којом ти органи располажу. Извори права на нижој хијерархијској лествици морају да буду у складу с општим правним актима који се налазе на вишој хијерархијској лествици.

Управно право нема посебне изворе који би се разликовали од извора других грана права. Карактеристике ових извора огледају се у: разноврсности, великом броју модалитета, променљивости облика и др. Формални извори управног права могу се поделити на: а) директне и б) индиректне.

## 2. ДИРЕКТНИ ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

У директне изворе управног права спадају сви општи правни акти који су носиоци управноправних норми. У директне изворе управног права у Србији спадају: 1) уставни прописи; 2) међународни уговори; 3) закони; 4) подзаконски прописи државних органа и органа територијалних заједница и 5) општи правни акти недржавних организација.

---

[29] С. Поповић, Б. Марковић и М. Петровић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 79.

## 2.1. Уставни прописи

Уставне прописе у Србији чине Устав Републике Србије[30] и Уставни закон за спроводење Устава Републике Србије[31]. Уставни прописи представљају почетни извор свих грана правног система, а тиме и управног права. Устав је највиши правни акт Републике Србије и сви закони и други општи акти морају бити сагласни с њим. Устав садржи главне поставке о субјектима управног рада и управним пословима, као и одредбе о законитости рада управе, којима је предвиђено да појединачни акти и радње које управа доноси и предузима морају бити засновани на закону. Уставом се гарантује да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу, као и могућност контроле законитости управних аката од стране судова у управном спору. Гарантовано је и право подношења уставне жалбе против појединачних аката или радњи управе, којима су повређена, односно ускраћена људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, под условом да не постоје или су исцрпљена друга правна средстава. Уставом је утврђен основ деловања институције омбудсмана, односно заштитника грађана у Србији.

Устав је најчешће посредни извор управног права, пошто се највећи број његових одредби не примењују непосредно на конкретне случајеве, већ се доносе одговарајући закони, којима се ближе разрађује садржина тих уставних одредби. Међутим, поједине одредбе Устава које се односе на јавну управу могуће је и непосредно применити. У тим случајевима, Устав је непосредни извор управног права. Тако, на пример, непосредно се примењују одредбе Устава којима се јемче људска и мањинска права, док се законом може прописати само начин остваривања ових права, уколико је то неопходно за њихово остваривање. Посебан значај, с аспекта управног права, имају уставне одредбе о: праву на правично суђење, праву на једнаку заштиту права и на правно средство (право на жалбу), праву на држављанство, слободи кретања, заштити података о личности, праву на обавештеност, слободи окупљања, слободи удруживања, праву на уточиште, праву на правну помоћ и др.

Уставом је предвиђено да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања у републичком службеном гласилу[32]. Од овог правила постоје изузеци, односно закони и други општи акти могу да ступе на снагу и да почну да се примењују пре или после протека времена од осам дана. Протек времена од објављивања закона и других општих аката до почетка њихове примене, тзв. *vacatio legis*, биће дужи од осам

[30] „Службени гласник РС", број 98/06.

[31] „Службени гласник РС", број 98/06.

[32] Члан 196. Устава Републике Србије.

дана, када је потребно да се, с једне стране, физичка и правна лица што боље упознају с одредбама тих прописа, а с друге стране, неопходно је да се у органима јавне управе изврше одређене кадровске и организационо-техничке припреме за њихову примену. Закони и други општи акти могу да ступе на снагу пре осмог дана од дана објављивања у републичком службеном гласилу, само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења.

Иако правна сигурност налаже да закони и други општи акти делују само за убудуће, могуће је да закони имају ретроактивно дејство. Уставом је прописано да закони и сви други општи акти не могу имати повратно дејство[33]. Међутим, допуштен је изузетак, јер је предвиђено да само поједине одредбе закона могу имати повратно дејство, ако то налаже општи интерес утврђен при доношењу закона[34]. Из овога проистиче да закони, а тиме и закони који су извор управног права, могу имати ретроактивно дејство само када се кумулативно испуне три услова која су предвиђена у Уставу: 1) да је ретроактивност уведена самим законом: 2) да се ретроактивност односи само на поједине одредбе тог закона и 3) да је ретроактивност уведена на основу општег интереса који је утврђен при доношењу закона.

## 2.2. Међународни уговори

Међународни уговори су тзв. спољни извори управног права. Они представљају сагласност воља с иностраним елементом. Да би се могли примењивати као део домаћег права, међународне уговоре, које је потписала Република Србија и нека друга држава или међународна организација, мора потврдити (ратификовати) Народна скупштина. Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Закони и други општи акти донети у Србији не смеју бити у супротности с потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Међутим, потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности с Уставом.

## 2.3. Закони

1. Закони су општи правни акти који, после Устава, имају највишу правну снагу, а које доносе посебни законодавни органи по посебном поступку. Они представљају најважније формалне изворе права. У Србији је донет читав низ закона који регулишу поједина питања из области управног права.

[33] Члан 197. став 1. Устава Републике Србије.

[34] Члан 197. став 2. Устава Републике Србије.

На тај начин, ова материја у знатној мери регулисана је законима, иако није извршена кодификација ове гране права.

Сви акти и радње субјеката јавне управе морају бити у складу с уставним принципом легалитета. Хијерархија општих правних аката подразумева да сви подзаконски општи акти морају бити сагласни закону.

2. Закони се могу класификовати према различитим критеријумима. Тако се они могу поделити на: 1) опште и посебне; 2) класичне, колизионе и интерпретативне и 3) организационе, материјалне и процесне.

а) Подела на **опште и посебне** законе полази од ширине предмета који се њима регулише. Према принципу *lex specialis derogat legi generali*, посебни закони имају предност у примени у односу на опште. То значи да се одредбе општег закона супсидијарно примењују на случајеве који нису регулисани посебним (специјалним) законом. Поред тога, начела из општих закона не могу се дерогирати одредбама специјалних (посебних) закона. Посебни закони везују се за посебне управне материје, као што су порези, царине, унутрашњи послови и сл. Тако, на пример, Законом о пореском поступку и пореској администрацији уређен је поступак утврђивања, наплате и контроле јавних прихода (порески поступак). У исто време у пореском поступку, као општи закон, супсидијарно се примењује Закон о општем управном поступку.

б) Полазећи од специфичности предмета регулисања, поред **класичних** закона, могу постојати колизиони и интерпретативни закони. **Колизионим** законима решава се тзв. унутрашњи сукоба закона, односно одређује се који закон треба применити у случајевима када два (или више) различитих закона уређују исте друштвене односе. **Интерпретативним** законима (тзв. аутентичним тумачењима) тумаче се већ донети закони, односно њима се утврђује нејасан смисао и домашај раније донетог закона. Интерпретативни закони имају повратно дејство и сматрају се делом основног закона чије су значење прецизирали.

в) Посебан значај за управно право има подела на: 1) организационе; 2) материјалне и 3) процесне законе, која је извршена према конкретној врсти и природи предмета који се њима регулише. Ову поделу треба схватити условном, пошто велики број закона садржи норме, како организационог, тако и материјалног и процесног карактера.

**Организациони** закони садрже норме организационог карактера којима се утврђује организација и структура субјеката јавне управе на одређеном нивоу. У организационе законе спадају Закон о Влади[35], Закон о државној управи[36], Закон о државним службеницима, Закон о министарствима[37], Закон

[35] „Службени гласник РС", број 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС и 72/12.

[36] „Службени гласник РС", број 79/05, 101/07 и 95/10.

[37] „Службени гласник РС", број 72/12.

о јавним службама[38], Закон о јавним агенцијама[39], Закон о територијалној организацији Републике Србије[40], Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине[41], Закон о локалној самоуправи[42] и др.

**Материјалним**, односно садржинским законима одређују се услови за остваривање права и утврђивање обавеза физичких и правних лица. У ову врсту закона спадају Закон о личној карти[43], Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја[44], Закон о оружју и муницији[45] и др.

**Процесним** законима уређује се општи или неки посебан управни поступак. У процесне законе управног права спадају Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима, Закон о пореском поступку и пореској администрацији и др.

## 2.4. Подзаконски прописи државних органа и органа територијалних заједница

Подзаконски прописи ниже су правне снаге од закона. Доносе се ради спровођења, односно извршавања закона. Као и закони, и они су општенормативног карактера. У неким случајевима, подзаконским прописима директно се разрађује уставна материја.

Приликом разграничавања у садржинском смислу у односу на закон, ови акти не могу утврђивати нова права и обавезе субјеката, већ их само разрађивати, прецизирати или допуњавати[46]. Полазећи од њиховог доносиоца, подзаконски прописи државних органа и територијалних заједница могу се поделити на: 1) подзаконске прописе скупштина; 2) подзаконске прописе Владе и 3) подзаконске прописе државних органа управе.

### *2.4.1. Подзаконски прописи скупштина*

Подзаконски прописи скупштина су општенормативни акти организационог, односно функционалног карактера. У њих спадају: 1) статути; 2) пословници и 3) одлуке.

---

[38] „Службени гласник РС", број 42/91, 71/94 и 79/05.

[39] „Службени гласник РС", број 18/05 и 81/05.

[40] „Службени гласник РС", број 129/07.

[41] „Службени гласник РС", број 99/09 и 67/12 – одлука УС.

[42] „Службени гласник РС", број 129/07.

[43] „Службени гласник РС", број 62/06 и 36/11.

[44] „Службени гласник РС", број 120/07, 54/07, 104/09 и 36/10.

[45] „Службени гласник РС", број 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05, 101/05 и 27/11.

[46] В. Кутлешић, *Увод у право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008, стр. 106.

**Статут** је највиши општи правни акт који се доноси на нивоу скупштина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (општина, градова и града Београда). Статутом се уређује делокруг послова територијалних јединица, територијални распоред, устројство и надлежност њихових органа, поједини елементи правног положаја грађана у тим заједницама и др.

**Пословником** скупштине утврђују се правила о унутрашњој организацији и начину рада скупштина на државном, покрајинском и локалном нивоу. Иако пословници у великој мери представљају унутрашње акте скупштина, они се могу сматрати и извором управног права, с обзиром на то да имају и одговарајуће спољно дејство, како на грађане, тако и на субјекте управног рада. Такво дејство имају, на пример, одредбе о посланичким питањима Влади и министрима.

Скупштине доносе две врсте одлука. Једна врста одлука има опште-нормативни карактер и само су такве одлуке извор управног права. Њима се извршавају и конкретизују поједине одредбе закона, или се регулише унутрашња организација и односи у скупштини која их је донела. Другу врсту одлука скупштине доносе онда када треба да реше појединачно питање. Оне нису извори управног права. Такве одлуке су појединачни правни акти, као што је, на пример, одлука о избору секретара скупштине.

### *2.4.2. Подзаконски прописи Владе*

Подзаконски прописи Владе су: а) уредбе б) одлуке и 3) пословник.

С обзиром на своју правну снагу, **уредбе** се могу поделити на: 1) праве и 2) неправе. ***Праве уредбе*** имају снагу нижу од закона. Оне могу да буду: (1) несамосталне и (2) самосталне. *Несамосталним правим уредбама* конкретизују се одредбе закона. Оне служе извршавању закона, подређене су закону и њиме ограничене. *Самосталне праве уредбе* немају за свој предмет извршавање закона већ уређивање других питања, у складу с Уставом, ван законодавне материје.

***Неправе уредбе*** су нестандардне, јер имају законску правну снагу. Оне могу бити: (1) уставне и (2) законске уредбе. *Неправе уставне уредбе* имају непосредно упориште у уставу. Такве су уредбе „са законском снагом", односно „по нужди". Њих доноси шеф државе или владе у ванредним околностима, због којих парламент не може да ради. Оне се доносе уместо закона, с временски ограниченим важењем – док трају ванредне прилике, после чега се подносе парламенту на потврду. *Неправе законске уредбе* доносе се по посебном законском овлашћењу, у циљу измене (допуне) постојећег закона или ради замене закона. Овакве уредбе несамосталне су у односу на закон из кога проистиче посебно овлашћење за њихово доношење.

Према позитивном праву Србије, Влада може доносити праве несамосталне уредбе и неправе уставне уредбе. Праве несамосталне уредбе,

Влада може доносити на основу Закона о Влади, којим је прописано да Влада уредбом детаљније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона[47]. Могућност за доношење неправих уставних уредби проистиче из Уставне одредбе којом је предвиђено да, кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике[48].

**Одлуке** Владе у праву Србије најчешће су подзаконски општенормативни акти. Влада одлуком оснива јавна предузећа, установе и друге организације, предузима мере и уређује питања од општег значаја и одлучује о другим стварима за које је законом или уредбом одређено да их Влада уређује одлуком[49]. У неким случајевима, одлуке Владе могу бити појединачни правни акти, када не представљају изворе управног права.

**Пословником** Владе се, у складу са законом, прописује уређење, начин рада и одлучивања Владе. Иако пословник у великој мери представља унутрашњи акт Владе, он се сматрати и извором управног права, с обзиром на то да може имати и одговарајуће спољно дејство на грађане и субјекте управног рада. Такво дејство имају, на пример, одредбе по којима Административна комисија Владе решава у управном поступку.

### *2.4.3. Подзаконски прописи државних органа управе*

Органи државне управе који могу доносити подзаконске прописе су министарства и посебне организације. Ови органи могу доносити подзаконске прописе само онда када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министарства и посебне организације доносе: 1) правилнике, 2) наредбе и 3) упутства.

**Правилником** се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Ово је најбројнија и најзначајнија врста подзаконских аката које доносе државни органи управе.

**Наредбом** се наређује или забрањује неко понашање у одређеној ситуацији која има општи значај.

**Упутством** се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа. Директни извор управног права само су правно обавезна екстерна упутства, тј. инструкције, односно она упутства која се тичу усмеравања управног рада приликом извршавања прописа и општих аката. С друге стране, интерне управне инструкције спадају у индиректне изворе управног права.

---

[47] Члан 42. став 1. Закона о Влади.

[48] Члан 200. став 6. Устава Републике Србије.

[49] Члан 43. став 1. Закона о Влади.

### 2.5. Општи правни акти недржавних организација

Опште правне акте могу доносити и недржавне организације, као што су јавна предузећа, јавне установе или јавне агенције. Да би ти акти били директни извори управног права, потребно је да кумулативно буду испуњени следећи услови: 1) да је у питању општи правни акт; 2) да акт има спољнообавезно дејство, које проистиче из повереног јавног овлашћења недржавној организацији и 3) да акт садржи управноправну норму. Ови општи правни акти немају велики значај.

Правни акт недржавне организације је, на пример, статут факултета, као јавне установе. Одредбе о вођењу евиденција и издавању јавних исправа, које садржи статут факултета, имају управноправни карактер.

## 3. ИНДИРЕКТНИ ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

Индиректни извори управног права су разна општа (изузетно и појединачна) правила, углавном ванправног карактера, којима се посредно утиче на стварање управноправних норми. Индиректни правни извори помажу успостављању директних. У индиректне изворе управног права у Србији спадају: 1) политичко-оријентациони општи акти скупштина и Владе; 2) правна пракса државних органа (управна и судска); 3) општа интерна управна и управно-судска правила; 4) обичајна правила; 5) наука управног права и 6) ванправна (техничка) правила појединих наука, струка и вештина.

### 3.1. Политичко-оријентациони општи акти скупштина и Владе

Политичко-оријентациони општи акти су акти ванправног (политичког) карактера, који делују снагом политичког ауторитета свога доносиоца, као и важношћу своје садржине. Ови акти имају утицај на доношење одговарајућих општих правних аката који су директни извори управног права, због чега имају карактер индиректног извора управног права. У политичко-оријентационе опште акте, као могуће индиректне изворе управног права, спадају: 1) декларације; 2) резолуције и 3) препоруке. Њих у Србији доносе Народна скупштина Републике Србије и скупштине децентрализованих територијалних заједница. Декларације може доносити и Влада.

**Декларацијом** се изражава политички став о неком значајном социјалном, привредном, културном, међународном или другом друштвеном и државном питању.

**Резолуција** је политички акт у којем скупштина заузима општи политички став о одређеном питању из неке области, наглашава важније потребе и проблеме који се у тој области јављају и наводи главне правце и мере за њихово решавање[50].

**Препорука** је ванправни акт у којем је садржано мишљење и општеполитичко упутство за поступање државних и недржавних организација које се тиме, поводом неког важног питања, усмеравају у општем интересу.

## 3.2. Правна пракса државних органа

Правну праксу државних органа чине појединачни правни акати (решења, пресуде и сл.) из управне материје. Ова пракса има својство индиректног извора управног права. Пошто о управним стварима одлучују органи управе и судски органи, разликују се: а) управна и б) судска пракса.

**Управна пракса** састоји се од управних аката којима су на истоветан начин решаване истоврсне управне ствари. Ова пракса формалноправно не обавезује органе јавне управе, али она може послужити као путоказ приликом решавања у сличним управни стварима. На уједначавање управне праксе првостепених органа знатно делује управна пракса другостепених органа.

**Судску праксу** чине правни ставови судова. Судска пракса може бити 1) уставно-судска и 2) управно-судска.

***Уставно-судска пракса*** састоји се од више одлука Уставног суда Србије насталих при оцењивању уставности, односно законитости прописа и других општих аката, па и оних који представљају изворе управног права. Када Уставни суд утврди да су прописи и други општи акти неуставни или незаконити, овлашћен је на предузимање прописаних мера. Када закон или други општи акт који није сагласан Уставу или закону, он престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у службеном гласилу. Уставни суд може, до доношења коначне одлуке и под условима одређеним законом, обуставити извршење појединачног акта или радње предузете на основу закона или општег акта чију уставност или законитост оцењује. Од управноправног значаја могу да буду и уставно-судске одлуке донете поводом уставних жалби.

[50] Тако је, на пример, Народна скупштина Републике Србије донела Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије („Службени гласник РС", број 125/07).

Иако уставно-судске одлуке нису непосредно извор управног права, њима се спроводи оцењивање уставности и законитости извора управног права, или остварује крајња правна заштита основних слобода и права.

***Управно-судску праксу*** чини већи број једнообразних судских одлука донетих у управним споровима који се воде у вези са законитошћу управних аката. Ова пракса има велики утицај на рад органа јавне управе. У неким државама ова пракса директан је формалноправни извор управног права. Управно-судску праксу треба разликовати од *судског прецедента*, који је непосредни правни извор у земљама англосаксонског права. За разлику од судске праксе, коју чини већи број истоветних судских одлука, судски прецедент јесте једна судска одлука, донета од највише судске инстанце. Одлука која представља судски прецедент примењује се и на све будуће сличне случајеве, чиме се појединачно правило из прецедента, функционално претвара у опште правило, односно у извор права.

Иако у позитивном праву Србије, судска пракса није директан извор управног права, њен индиректан утицај на стварање управне и управно-судске праксе је велики.

## 3.3. Општа интерна управна и управно-судска правила

Општа интерна правила која издају органи и организације јавне управе и судови важе само за те органе. Та правила не обавезују трећа лица.

**Интерна управна правила** инструмент су хијерархијске устројености јавне управе, преко којих се врши усмеравање рада органа јавне управе. Ова правила обавезна су само за оне којима су намењена. У интерно управно правило спада *генерална хијерархијска (управна) инструкција*. Интерна управна правила неизбежна су практична средства за обезбеђивање складног и јединственог поступања органа јавне управе, пошто управно деловање не може потпуно да буде покривено правним прописима. Тако, на пример, директор Пореске управе обезбеђује координацију рада и јединствену примену пореских прописа на целокупној територији Републике Србије, која се остварује актима министра и непосредним издавањем интерних аката за рад (упутства, наредбе, инструкције и др.)[51].

**Општа интерна управно-судска правила** чине судски ставови и мишљења о појединим управноправним питањима или одредбама закона, које су изазвале различиту примену у пракси. Врховни касациони суд, на Општој седници, утврђује *начелне правне ставове* ради јединствене судске примене права. Кад између већа из различитих одељења или између различитих одељења настане несагласност у примени прописа, кад се у једном одељењу одступи од начелног правног става или кад на седници одељења не

[51] Члан 167. став 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

може да се усвоји правно схватање, сазива се Општа седница Врховног касационог суда. Начелни правни став усвојен на Општој седници обавезује сва већа и одељења Врховног касационог суда и може да се измени само на Општој седници[52]. Општа интерна управно-судска правила утичу посредно и на примену директних извора управног права.

## 3.4. Обичајна правила

Обичајна правила имају мали значај у управном праву. Ова правила могу бити индиректни извори управног права ако утичу на настајање или примену неког од директних извора управног права. Од тренутка када држава почне да примењује санкције у случају непоштовања обичаја, тада од обичаја настаје обичајно право. *Обичајно право*, као извор управног права, долази у обзир за примену само у случајевима када не постоје писани извори права. При коришћењу обичајног права мора се водити рачуна о томе да обичајно право није у супротности с осталим сродним правним нормама. Обичајна правила имају допунски и супсидијарни карактер све до доношења писаног правног акта којим се преузима њихова садржина.

Обичајним правилима може се на два начина дати карактер извора управног права. Први случај је онај када се у пропису изричито позива на обичај, и тада је обичајно правило допуна тог прописа. Други случај је када се донесе правни пропис у складу с обичајем, чиме се обичају пружа правна заштита.

## 3.5. Наука управног права

Наука управног права не представља директан извор управног права, с обзиром на то да она не ствара право и да њена схватања не обавезују органе јавне управе и судове. Међутим, посредно, она има утицај на развој управног права, односно на стварање и примену правних норми у овој области. Улога управноправне науке огледа се у томе што она пружа помоћ законодавцу, органима јавне управе и судовима приликом доношења и спровођења прописа и заузимања ставова по спорним правним питањима. Она даје коментаре постојећих прописа, теоријски обрађује, анализира и систематизује поједина питања, указујући и на решења која би могла да буду усвојена, како у управној и судско пракси, тако и приликом законског регулисања одређених питања.

[52] Члан 31. и 45. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС", број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11).

## 3.6. Ванправна (техничка) правила појединих наука, струка и вештина

Често управноправне норме упућују на примену појединих ванправних (техничких) правила појединих наука, струка и вештина, због тога што законодавац не може унапред предвидети шта је то исправно у одређеној области, али лица која се професионално баве одређеним наукама, струкама или вештинама могу препознати да ли је одређена радња обављена на стандардан начин у датој ситуацији. Све веће преплитање научних и стручних сазнања из различитих области, доводи до повећане примене ванправних (техничких) правила при спровођењу правних прописа који су извори управног права.

## ДЕО ПРВИ

# ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

# 1. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Несумњиво је да јавна управа представља основни и централни појам управног права. Међутим, одређивање овог појма представља сложен проблем. При одређивању појма јавне управе мора се поћи од чињенице да јавна управа представља такву делатност која је од посебног значаја за друштвену заједницу и да, према томе, постоји посебан друштвени интерес за вршење послова јавне управе. С обзиром на то да вршење послова јавне управе налажу општедруштвени интереси, то значи да је вршење тих послова неопходно за опстанак друштва и да се при вршењу јавне управе могу употребљавати и принудна средства.

Еволутивни развој јавне управе делио је судбину значајних цивилизацијских промена: карактера државе; односа између централне и локалне власти; јавног, мешовитог и приватног сектора; начина организације власти; парламентаризма; демократизације конституисања органа власти и њиховог функционисања; нових националних, интернационалних и супранационалних заједница и њихових корелација; проширивања и обогаћивања слобода и права грађана итд[53].

Појам *јавна управа* шири је појам од појма *државна управа*, јер означава све вршиоце управне делатности, како у оквиру државне организационе структуре (управне органе и друге државне органе који су овлашћени за вршење управних активности), тако и изван ње (недржавне субјекте с јавним овлашћењима), а не само државне органе управе као вршиоце управних активности.

За јавну управу карактеристично је да се ради о извесним активностима и пословима који су заједнички за државне органе и организације које врше јавна овлашћења. Битно је одредити у чему је садржина делатности односно активности која се назива јавном управом. За све те активности које се подводе под појам јавне управе, битно обележје састоји се у вршењу власти, уз могућност ауторитативног вршења јавних овлашћења.

Јавна управа може се посматрати с два аспекта: а) организационог и б) функционалног. Јавна управа у **организационом смислу** посматра се с аспекта субјеката који врше ову делатност. У том смислу, јавна управа обухвата како управне органе и организације у оквиру државе, тако и оне организације које се не налазе у саставу државе, али које имају посебна јавна овлашћења на основу којих могу обављати одређене послове које, иначе, обављају органи управе. У организационом смислу, јавна управа у Србији обухвата: 1) ***државну управу***, тј. *државне органе управе* (нпр. министарства) и *управне (посебне) организације* (нпр. заводи, дирекције, агенције), чија је основна делатност обављање управних послова, а који се налазе у оквиру

[53] Види опширније: М. Дамјановић, *Упоредна искуства државних управа*, Београд, 2003, стр. 8–9.

формалне организационе структуре државе и 2) ***недржавну јавну управу***, тј. организације којима управни послови нису основна делатност, али који ту делатност обављају на основу *поверених јавних овлашћења* (нпр. јавне агенције и јавне установе), а које се не налазе у оквиру формалне државне организационе структуре.

При одређивању појма јавне управе у **функционалном или материјалном смислу** полази се од садржине тј. од аката које доносе, односно од радњи које врше органи и организације у вршењу делатности јавне управе. Јавна управа у функционалном или материјалном смислу може се означити као: 1) овлашћење за ауторитативно решавање у појединачним управним стварима путем управних аката донетих у законом прописаном поступку; 2) вршење управног надзора; 3) вршење других јавних овлашћења (на пример, вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и др.) и 4) доношење општих аката у складу са законом за уређивање односа од ширег интереса.

Потпун појам јавне управе може се дати комбиновањем појма јавне управе у организационом и функционалном смислу. Према томе, под јавном управом подразумева се: 1) ауторитативно решавање у појединачним управним стварима путем управних аката донетих у законом прописаном поступку; 2) вршење других јавних овлашћења, као и 3) уређивање односа од ширег интереса општим актима (уколико је законом изричито предвиђено овакво овлашћење) од стране државних органа и недржавних организација којима је поверено вршење јавних овлашћења.

## 2. ДРЖАВНА УПРАВА

### 2.1. Појам државне управе

Израз *државна управа* може се употребити двојако: а) као функција, тј. да означава одређену делатност која има специфична обележја и б) као организација, тј. да означи органе који врше државну управу узету у смислу функције.

Под државном управом узетом у смислу **функције** подразумевају се одређене делатности државних органа које имају извесна заједничка обележја. Садржина те делатности манифестује се кроз послове које врше државни органи овлашћени за вршење послова државне управе.

Под државном управом узетом у смислу **организације** подразумева се скуп одређене врсте државних органа којима је као основни задатак поверено вршење послова државне управе у смислу функције.

Структурално обележје државног управног апарата је његова хијерархијска устројеност. Постоји једна или више паралелних скала виших и нижих органа. Реч је о поретку надређености и подређености. Нижи орган

– према позицији на хијерархијској лествици – субординиран (потчињен) је непосредно вишем. Субординација се простире пирамидално од дна до врха управне организационе шеме. У систему поделе власти, врх извршне функције оличава државна влада. Хијерархијска власт, тј. надређеност – припадајућа вишем органу – корелативна је обавези послушности, односно покоравања нижег. Она се може схватити уже или шире. Уже посматрано, посреди је само власт над актима: наређивање да се акт одређене садржине донесе, односно забрана доношења неког акта – или надзирање аката подредених, с могућношћу њиховог мењања, укидања и поништавања, укључујући и супституцију (преузимање), па и делегацију (преношење на другог, потчињеног) надлежности. Шире посматрано, хијерархијска власт обухвата и овлашћења над личношћу подређеног органа, над његовим службеним лицима. Нарочито у смислу њиховог постављања, разрешавања и дисциплинског кажњавања. Унутар сваког државног органа управе постоји хијерархијска власт старешине према запосленима у том органу. Он одлучујуће утиче на персонални састав органа, има у односу на запослене одређена дисциплинска овлашћења, надзире целокупан рад службеника и даје им налоге и инструкције. Старешина представља орган у спољним односима, има прерогативе припадајуће органу и испуњава његове обавезе, али и одговара како за вршење своје функције, тако и за деловање органа као целине. И у самом органу се, по правилу, формира ланац потчињености и претпостављености, све до челног старешине[54].

Државна управа треба да обезбеди поштовање правног поретка и да омогући грађанима и другим субјектима остваривање одређених права. Задаци органа државне управе, пре свега, састоје се у обезбеђивању демократских права грађана садржаних у Уставу, закону и другим правним прописима. Оваква улога органа државне управе је нужна, јер без тога не би било ни остваривања права и слобода грађана. Развој државне управе у Србији мора бити усклађен с друштвеним потребама. Органи државне управе морају се ослободити чиновничког менталитета и усмерити се на квалитетно и успешно извршавање својих пословара.

## 2.2. Државни органи управе

### *2.2.1. Појам државних органа управе*

Да би се одредио појам државних органа управе треба најпре одредити појам државног органа. Појам **државни орган** може се узети у субјективном и објективном смислу. Под *државним органом у субјективном смислу* подразумевају се службена (физичка) лица која врше послове државе. Под *државним органом у објективном смислу* подразумева се колектив

[54] З. Томић, *цит. дело*, стр. 144.

службених лица преко којег држава делује, као и стварни и просторни обим њиховог пословања повезаних у једном организационом јединству. У позитивном праву Србије употребљава се термин државни орган у објективном смислу, у смислу организованог колектива службених лица. За означавање органа у субјективном смислу употребљава се израз ***службено лице***. Државни орган у објективном смислу чине, по правилу, следеће компоненте: 1) колектив службених лица; 2) делокруг, тј. одређени круг државних послова; 3) самосталност; 4) потребна материјална средстава и 5) постојање одређених унутрашњих односа.

Државни апарат састоји се из различитих државних органа, међу којима државни одгани управе, у систему поделе власти на законодавну, извршну и судску, припадају извршној власти. Према томе, под државним органима управе подразумевају се државни органи који у границама својих овлашћења, на основу закона или других прописа и општих аката заснованих на закону, у име државе, врше управне послове. Државни органи управе имају веома важне задатке, нарочито у области извршавања закона и других прописа, као и у области надзора над законитости рада грађана и организација. Они имају само она права и дужности која су им призната законима и другим прописима.

С обзиром на чињеницу да ли државни одгани управе у односу на друге субјекте иступају с јачом вољом и обавезују друге субјекте и без њиховог пристанка, или пак у обављању послова не иступају на овакав начин, послови које врше државни одгани управе могу се поделити на: а) ауторитативне и б) неауторитативне. Послови *ауторитативног карактера* су они послови који се врше применом империјума. У групу тих послова могли би се уврстити следећи послови: 1) примењивање закона, других прописа и општих аката; 2) решавање у управним стварима доношењем управних аката и 3) вршење управног надзора. Послови *неауторитативног карактера* су они послови који се не врше применом империјума. У групу тих послова убрајају се углавном аналитичко-стручни послови под којима се подразумевају: 1) праћење стања у одређеним областима; 2) припремање закона и других прописа, као и вршење других стручних послова за потребе скупштине и извршних органа; 3) припремање предлога за утврђивање и вођење политике; 4) остваривање сарадње с грађанима и организацијама; 5) обављање стручних и других послова утврђених законом и другим прописима и др. Иако државни одгани управе послове неауторитативног карактера не врше применом империјума, ипак и за вршење ових послова важи начело законитости. Због тога државни органи могу послове државне управе да врше само на основу закона и других подзаконских прописа, који су у складу са законом.

Државни органи управе обично немају својство правног лица, али могу га стећи када је то законом одређено. Ради се, по правилу, о инокосним

органима. Њима руководи и према споља делује једно физичко лице – старешина (функционер) органа, што је битна структурална особина државне управе.

Државни органи управе самостални су у вршењу Уставом и законом утврђених надлежности. Међутим, у Србији се разликују тзв. самостални органи управе од органа управе у саставу самосталних органа управе, о чему ће касније бити речи.

Формирања државних органа управе, може се вршити према: 1) реалном 2) територијалном и 3) персоналном принципу. Код *реалноī ūринциūа,* полази се од садржине и врсте послова, код *ѿериѿоријалноī* – од простора на којем се поједини послови врше, а код *ūерсоналноī* – од заједничких својстава лица према којима је одређена делатност управљена. Приликом формирања државних органа управе у Србији углавном је комбинован реални принцип, као основни, с територијалним. Органи се образују за одређену област друштвеног живота (за унутрашње послове, одбрану, финансије итд.), што представља ресорну варијанту реалног принципа. Даље се, по функционалном принципу, врши специјализација за различите врсте управних послова (решавање у управним стварима, управни надзор и сл.). При формирању организационих јединица одговарајућих органа у саставу управних округа примењује се територијални принцип. Када се формирање државних органа управе тиче одређене популације грађана (на пример, омладине или лица која живе у дијаспори), примењује се персонални принцип.

### *2.2.2. Класификација (ūодела) државних орīана уūраве*

У зависности од појединих критеријума, могуће је извршити различите поделе државних органа управе. У том смислу, државне органе управе могуће је класификовати на: 1) централне и нецентралне; 2) више и ниже; 3) самосталне органе управе и органе управе у саставу самосталних органа управе; 4) инокосне и колегијалне и 5) оружане и неоружане.

#### *2.2.2.1. Цен̄трални и нецен̄трални државни одīани уūраве*

Подела на централне и нецентралне државне органе управе извршена је с обзиром на **територију** на којој се простире њихова делатност. Основна карактеристика ***цен̄тралних*** државних органа управе је у томе што се њихова делатност простире на целој територији Србије. У централне органе спадају министарства, органи у саставу министарстава и посебне организације.

***Нецен̄трални*** државни одгани управе су они органи чија се надлежност простире само на одређеном делу, тј. ужем подручју државе. У зависности од степена самосталности у односу на централне органе, нецентрални органи могу да буду: 1) централизовани (подручни, односно периферни) и 2) децентрализовани (локални).

Подручни органи су *централизовани нецентрални органи*, иако су организационо и територијално издвојени од централних. Њих оснивају централни органи за вршење послова централних органа који се везују за одређени део државне територије. Између централних и подручних органа постоје хијерархијски односи – односи виших и нижих. Другим речима, подручни органи подређени су централним органима. Као подручни орган управе може се навести царинарница, која је подручни орган Управе царина.

*Децентрализовани (локални) органи* су организационо и функционално самостални. Они обављају послове локалног делокруга. Однос централних и децентрализованих органа другачији је у поређењу с односом централних и подручних органа. Централни органи над радом децентрализованих органа једино имају законом одређена надзорна овлашћења, која се своде на проверу законитости тог рада. У децентрализоване, односно локалне органе управе спадају органи општина, градова и Града Београда. То нису државни органи управе, јер не припадају управном апарату државе, већ организационој структури децентрализованих територијалних заједница.

### *2.2.2.2. Виши и нижи државни органи управе*

Подела државних органа управе на више и ниже извршена је с обзиром на њихов **положај на хијерархијској лествици**. ***Виши*** органи надређени су нижим органима, што значи да су ***нижи*** органи подређени вишим. У Србији, овакви хијерархијски односи постоје између централних органа и њихових подручних органа.

### *2.2.2.3. Самостални органи управе и органи управе у саставу самосталних органа управе*

Подела на самосталне органе управе и органе управе у саставу самосталних органа управе извршена је с обзиром на **степен њихове самосталности** и околности да ли припадају некој широј управно-организационој целини.

Под ***самосталним*** органима управе подразумевају се органи управе који нису под надзором неког другог органа управе, већ су непосредно потчињени Влади, као носиоцу извршне власти. Самостални органи државне управе у Србији само су министарства.

Органи управе ***у саставу*** самосталних органа управе оснивају се за вршење одређених управних послова из делокруга министарства који захтевају посебну организациону службу и одређени обим самосталности у вршењу послова. Органи управе у саставу самосталних органа управе налазе се под непосредним надзором органа управе којем припадају.

#### *2.2.2.4. Инокосни и колеґијални државни орґани уґраве*

Подела на инокосне и колегијалне државне органе управе извршена је према **начину одлучивања** и доношења акта.

***Инокосни*** органи управе су такви органи код којих воља старешине (функционера) органа при одлучивању и доношењу одређених аката игра претежну улогу. На челу ових органа је једно лице – старешина органа. Инокосни органи управе су, на пример, министарства, управе, инспекторати и др. На правну природу инокосних органа управе нема утицаја чињеница што инокосни орган управе има колегијум или стручни савет, на чијим седницама се претресају важна питања из надлежности инокосног органа.

***Колеґијални*** органи управе су они органи код којих у доношењу аката учествује више лица који чине колегијални орган. Акти се доносе на седници колегијалног органа. Овим органима руководи колегијално тело. Чињеница да у доношењу аката учествује више лица не спречава да се у оквиру колегијалног органа остварује јединствено руковођење. Ово се остварује на тај начин што се акти доносе на седници већином гласова чланова колегијалног органа и тако донети акти сматрају се донетим од колегијалног органа. У колегијалне органе управе спадају комисије, комитети, одбори и сл.

#### *2.2.2.5. Оружани и неоружани државни орґани уґраве*

Подела на оружане и неоружане органе државне управе извршена је према разлици у **примени средстава** приликом обављања послова из свог делокруга, с обзиром на природу тих послова. ***Оружани*** органи државне управе се формирају у областима где је за ефикасно обављање послова неопходно да одређена службена лица носе и у законом предвиђеним ситуацијама користе оружје. Овакви органи образују се у области одбране земље (Војска Србије) и у области унутрашњих послова (полиција). Остали органи су ***неоружани***.

## 2.3. Управне (посебне) организације

За разлику од државних органа управе, који превасходно обављају ауторитативне послове, управне (посебне) организације оснивају се првенствено за вршење одређених неауторитативних, односно стручних послова. Законодавац у Србији за ове организације употребљава израз *ґосебне орґанизације*, и оне се оснивају за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Управне организације оснивају се за пружање стручних услуга у одређеним областима, као што су: статистика, хидрометеорологија,

архивирање важних докумената, међународна сарадња, геологија, информатика, друштвено планирање и сл. Ове организације, у границама свог делокруга, врше управне радње и доносе управне акте.

## 3. ДРЖАВНА УПРАВА У СРБИЈИ

### 3.1. Положај и начела деловања органа државне управе у Србији

1. Државна управа део је извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије[55]. Државну управу чине органи државне управе, који се образују законом. Законом се одређује и њихов делокруг. Државна управа је самостална, при чему је везана само Уставом и законом. За свој рад одговорна је Влади, односно рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Њихов рад надзире Народна скупштина преко надзора над радом Владе и чланова Владе. Законитост појединачних аката органа државне управе донетих у управним стварима надзиру судови преко управног спора. Средства за рад органа државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Поједини послови државне управе законом се могу поверити појединим имаоцима јавних овлашћења, као што су: 1) аутономне покрајине; 2) општине; 3) градови; 4) град Београд; 5) јавна предузећа; 6) установе; 7) јавне агенције и 8) друге организације.

Органи државне управе старају се у складу са Уставом, законима и другим актима о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају с осталим грађанима.

2. **Начела деловања** органа државне управе су:

а) ***Самосталност и законитост.*** Органи државне управе самостални су у вршењу својих послова и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката.

б) ***Стручност, непристрасност и политичка неутралност.*** Органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.

в) ***Делотворност у остваривању права странака.*** Органи државне управе дужни су да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса.

---

[55] Државна управа у Србији уређена је Законом о државној управи.

г) ***Сразмерност.*** Кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни су да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона.

д) ***Поштовање странака.*** Органи државне управе дужни су да поштују личност и достојанство странака.

ђ) ***Јавност рада.*** Рад органа државне управе је јаван. Органи државне управе дужни су да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

## 3.2. Уређење органа државне управе у Србији

У органе државне управе у Србији спадају: а) министарства; б) органи управе у саставу министарстава и в) посебне организације.

### *3.2.1. Министарства*

Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Број министарстава одређује се законом. У Србији постоји 17 министарства, и то: 1) унутрашњих послова; 2) финансија и привреде; 3) спољних послова; 4) одбране; 5) регионалног развоја и локалне самоуправе; 6) саобраћаја; 7) грађевинарства и урбанизма; 8) правде и државне управе; 9) пољопривреде, шумарства и водопривреде; 10) просвете, науке и технолошког развоја; 11) здравља; 12) енергетике, развоја и заштите животне средине; 13) културе и информисања; 14) природних ресурса, рударства и просторног планирања; 15) рада, запошљавања и социјалне политике; 16) омладине и спорта, и 17) спољне и унутрашње трговине и телекомуникација. Може се, с правом, поставити питање да ли је Србији неопходно да има оволики број министарстава. Сматрамо да би се послови које обављају наведена министарстава могли прегруписати, тако да их обавља мањи број министарставата, поготову имајући у виду економске прилике које владају у Србији.

Министарства у оквиру свог делокруга остварују међународну сарадњу и старају се о њеном унапређењу и обезбеђују усклађивање прописа с правом Европске уније. Она обављају следеће послове државне управе који се односе на закључивање и примену међународних уговора: 1) предлажу покретање поступка за вођење преговора и закључивање међународних уговора с другим државама и међународним организацијама, при чему предлажу теме, платформе и састав делегације за преговоре; 2) припремају нацрте међународних уговора и обављају послове за делегације које воде преговоре за њихово закључивање; 3) подносе Влади извештај о току преговора; 4) припремају нацрте закона о потврђивању међународних уговора; 5) закључују административне уговоре за примену међународних

уговора, на основу овлашћења садржаних у њима и 6) примењују потврђене међународне уговоре и закључене административне уговоре.

Министарства у оквиру свог делокруга обављају послове државне управе који се односе на припрему, усвајање, односно предлагање техничких прописа.

### *3.2.2. Органи управе у саставу министарстава*

Министарство може да има један или више органа управе у свом саставу. Орган у саставу образује се за извршне, односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Орган у саставу може стећи својство правног лица кад је то законом одређено.

Иако послове из свога делокруга орган у саставу врши самостално, министар усмерава његов рад и доноси прописе из његовог делокруга. Орган у саставу пред Владом и Народном скупштином представља министар. Овлашћења према органима државне управе, кад се односе на орган у саставу, Влада и Народна скупштина остварују преко министарства у чијем саставу је орган.

Органи државне управе у саставу могу бити: управе, инспекторати и дирекције. *Управа* се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, *инспекторат* – за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а *дирекција* – за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду.

### *3.2.3. Посебне организације*

Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Посебне организације могу бити секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације с друкчијим називом (дирекција, агенција, центар и сл.).

*Секретаријат* се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а *завод* за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове. Посебна организација може стећи својство правног лица кад је то законом одређено.

У Србији постоје следеће посебне организације: 1) Републички секретаријат за законодавство; 2) Републичка дирекција за робне резерве; 3) Републички завод за статистику; 4) Републички хидрометеоролошки завод; 5) Републички геодетски завод; 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије; 7) Центар за разминирање; 8) Завод за интелектуалну својину и 9) Завод за социјално осигурање.

## 3.3. Управни окрузи

Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: 1) да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења; 2) да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и 3) да врше инспекцијски надзор.

Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши један или више послова државне управе образује актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места своју *окружну подручну јединицу*.

Управне округе образује Влада уредбом, којом одређује и подручја и седишта управних округа. Влада је дужна да подручје управног округа тако одреди да оно омогући рационалан и делотворан рад окружних подручних јединица органа државне управе. Уредбом којом образује управне округе Влада одређује и услове под којима органи државне управе могу образовати подручне јединице за два или више управна округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину.

Управни округ има *начелника*, кога поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе, према закону којим се уређује положај државних службеника. Он за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелник управног округа обавља следеће послове: 1) усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; 2) прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; 3) прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка против њих; 4) сарађује с подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; 5) сарађује с општинама и градовима и врши друге послове одређене законом.

У управном округу постоји *стручна служба* управног округа, задужена за стручну и техничку потпору начелнику управног округа и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе. Стручном службом управног округа руководи начелник управног округа, који одлучује и о правима и дужностима запослених у стручној служби. Министарство надлежно за послове управе надзире сврсисходност рада стручне службе управног округа, прати оспособљеност запослених у њој и издаје јој инструкције. На стручну службу управног округа примењују се прописи о државној управи.

Управни округ има *Савет управног округа*, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова

с подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова с подручја управног округа. Начелник управног округа дужан је да све предлоге Савета управног округа проследи министру надлежном за послове управе и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју управног округа. Начин рада Савета управног округа одређује Влада уредбом.

## 3.4. Унутрашње уређење органа државне управе у Србији

Унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која одређује Влада уредбом. *Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места* у министарству и органу у саставу доноси министар, у посебној организацији – директор, а у стручној служби управног округа – начелник управног округа. Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места не може ступити на снагу док на њега Влада не да сагласност.

Руководилац органа државне управе може да издаје *директиве* којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених у органу државне управе. Директивом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.

*Начела* за унутрашње уређење и систематизацију радних места су: а) груписање истоврсних или сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће организационе јединице; б) поштовање делокруга органа и радних процеса у њему; ц) прилагођеност целини послова органа; д) обезбеђивање брзог и делотворног остваривања права и правних интереса странака; е) обезбеђивање делотворног и складног рада органа и делотворног надзора над радом унутар органа и ф) обезбеђивање јавности рада органа[56].

*Правилник* о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државној управи доноси министар, односно директор посебне организације. У случају да министарство има орган у саставу, део правилника који се односи на тај орган предлаже директор органа у саставу. Правилником се врши: а) одређивање унутрашњег уређења органа и б) систематизовање радних места.

[56] Начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места у органима државне управе уређена су Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС", број 81/07 и 69/08).

Правилником се одређује *унутрашње уређење* тако што се утврђују: 1) организационе јединице, њихов делокруг и међусобни однос; 2) руковођење унутрашњим јединицама; 3) овлашћења и одговорности руководилаца унутрашњих јединица и 4) начин сарадње органа с другим органима и организацијама.

У вези са *систематизацијом радних места*, Правилник садржи: 1) број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова; 2) број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике); 3) називе и описе послова радних места и звања; 4) потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место и 5) услове за запослење на сваком радном месту.

Унутрашње организационе јединица могу бити: а) основне, б) посебне и в) уже. *Основна* организациона јединица је сектор. Сектор се образује за вршење послова који представљају заокружену област рада у министарству, односно посебној организацији, а изузетно и у органу у саставу. Сектором руководи помоћник министра, односно помоћник директора посебне организације, односно органа у саставу. *Посебне* су секретаријат и кабинет министра. У Министарству одбране као посебна организациона јединица постоји Генералштаб Војске Србије. *Уже* унутрашње организационе јединице су: 1) одељење, 2) одсек и 3) група. Одељењем руководи начелник, одсеком – шеф одсека, а групом – руководилац групе.

## 3.5. Јавност рада органа државне управе и њихови односи с грађанима

Органи државне управе дужни су да *обавештавају јавност* о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Запослени који су овлашћени за припрему информација и података везаних за обавештавање јавности одговорни су за њихову тачност и благовременост.

Министарство и посебна организација дужни су да спроведу *јавну расправу* у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност.

Органи државне управе могу да врше поједине послове у месту изван свог седишта и седишта подручне јединице, у *управним данима*. Послове који се предузимају у управним данима и време и место одржавања управних дана одређује руководилац органа државне управе. Управни дани оглашавају се у местима у којима се одржавају.

Према грађанима, органи државне управе морају имати коректан однос. Њихова бирократска одбојност и ароганција, често испољена спорост, арбитрарност и бесмислени формализам могу проузроковати масовно и оправдано незадовољство грађана. Немоћни грађани радије ће избегавати

за њих фрустрирајуће ситуације, него што ће се упуштати да мењају неприкладне односе и поданички третман[57].

Органи државне управе дужни су да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, *обавештавају странке* о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њиме и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама. Органи државне управе дужни су да пружају информације преко телефона и других средстава везе којима су технички опремљени.

На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да *дају мишљења* о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Мишљења органа државне управе *нису обавезујућа*.

Органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење *притужби* на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу, орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор. Орган државне управе дужан је да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама.

Органи државне управе морају остварити примерен *однос са странкама* и примати странке у току радног времена. Недељни и дневни распоред радног времена и друга питања у вези са за радним временом у органима државне управе уређује Влада. На зградама у којима су смештени органи државне управе истичу се назив органа, грб и застава Републике Србије. На улазу у службену просторију истичу се лична имена, функција или радно место лица која у њој раде, а на одговарајућем месту унутар зграде истиче се распоред просторија органа државне управе.

## 3.6. Кадрови у органима државне управе у Србији

Модерна држава мора бити ослобођена наслеђа стереотипних страхова од високостручних, експертских и професионалних кадрова. Нема веће ефективности и ефикасности, а следствено томе, и економичности управе, без образованих и способних кадрова[58].

Кадрове у органима државне управе у Србији чине лица која раде у органима државне управе (и другим, с њима уподобљеним органима и организацијама), укључујући и старешине тих органа. У кадрове

[57] М. Дамјановић и С. Ђорђевић, *Изазови модерној управи и управљању*, Београд, 1995, стр. 44.

[58] Види опширније: М. Дамјановић, Упоредна искуства локалних самоуправа, Београд, 2002, стр. 17.

органа државне управе спадају: 1) министри; 2) државни службеници и 3) намештеници.

### *3.6.1. Руковођење органима државне управе у Србији*

***Министарством*** руководи *министар*. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Он је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства.

Министарство може да има једног или више *државних секретара*, који за свој рад одговарају министру и Влади. Државни секретар помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Министар не може овластити државног секретара за доношење прописа, нити за гласање на седницама Владе. Кад министарство има више државних секретара, министар писмено овлашћује једног од њих да га замењује док је одсутан или спречен да обавља функцију. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра. Државни секретар подлеже истим правилима о неспојивости и сукобу интереса као и члан Владе.

Министарство има *помоћнике министра*, који руководе заокруженом облашћу рада министарства за коју се образује сектор. Министарство може да има *секретара министарства*, који помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује с другим органима. Помоћника министра и секретара министарства поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника. Они за свој рад одговарају министру.

Министар може именовати највише три *посебна саветника*. Посебни саветник министра по налогу министра припрема предлоге, сачињава мишљења и врши друге послове за министра.

***Органом у саставу*** руководи *директор*, који решава у управним стварима из делокруга органа у саставу и одлучује о правима и дужностима запослених у органу у саставу. С обзиром на природу и обим послова, орган у саставу може имати једног или више *помоћника директора*. Помоћник директора руководи пословима у једној или више међусобно повезаних области рада органа у саставу. Директора и помоћника директора поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника. Они за свој рад одговарају министру, с тим што помоћник директора одговара и директору.

***Посебном организацијом*** руководи *директор*. Посебна организација може имати *заменика директора*, који помаже директору у оквиру

овлашћења која му он одреди и замењује га док је одсутан или спречен да обавља функцију. Директор не може овластити заменика на доношење прописа. Посебна организација има једног или више *помоћника директора*, који руководи заокруженом облашћу рада посебне организације за коју се образује сектор. Директора, заменика и помоћника директора поставља Влада на пет година, према закону којим се уређује положај државних службеника. Директор се поставља на предлог председника Владе, а заменик и помоћник директора – на предлог директора. Директор за свој рад одговара Влади, а заменик и помоћник директора – директору

### *3.6.2. Државни службеници*

#### *3.6.2.1. Појам и начела деловања државних службеника*

1. Послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници. Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова[59]. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Радни односи у органима државне управе су *службенички радни односи* који се успостављају између државе Србије и лица која испуњавају одређене услове за стицање службеничког статуса. Послодавац државних службеника је Република Србија. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа, ако прописом није друкчије одређено.

Државни службеник може да ради на пословима државне управе ако је, у складу са законом, положио државни стручни испит. За вођење управног поступка и одлучивање о правима и обавезама физичких и правних лица може бити овлашћен само државни службеник који има стечено високо образовање другог степена, односно завршене мастер академске студије или високо образовање које је законом изједначено с академским

[59] Права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника уређени су Законом о државним службеницима. Поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова.

називом мастер. Ове услове мора да испуњава и запослени код носиоца јавног овлашћења који је овлашћен да води управни поступак и одлучује у управном поступку.

2. Законодавац је прописао **начела** деловања државних службеника. Та начела су:

а) ***Законитост, непристрасност и политичка неутралност.*** Државни службеник дужан је да поступа у складу с Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Државни службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења. Он одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Нико не сме да врши утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.

б) ***Забрана повлашћивања и ускраћивања.*** Забрањено је повлашћивање или ускраћивање државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.

в) ***Доступност информација о раду државних службеника.*** Информације о раду државних службеника доступне су јавности, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Државни службеник дужан је да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности у складу са законом.

г) ***Једнака доступност радних места.*** При запошљавању у државни орган, кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата заснива се на стручној оспособљености, знању и вештинама. При запошљавању у државне органе води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа с инвалидитетом ослика у највећој могућој мери структуру становништва.

д) ***Напредовање и стручно усавршавање.*** Напредовање државног службеника зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа. Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа.

ђ) ***Једнаке могућности.*** Сви државни службеници једнаки су када се одлучује о напредовању, награђивању и остваривању њихове правне заштите.

### *3.6.2.2. Права и дужности државних службеника и спречавање сукоба интереса*

1. Државни службеник има право на услове рада који му неће угрозити живот и здравље, на техничке и друге услове потребне за рад и на заштиту од претњи, напада и свих врста угрожавања безбедности на раду.

Руководилац је дужан да на захтев државног службеника предузме мере за заштиту његове безбедности на раду.

Државни службеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима. Он има право на одморе и одсуства према општим прописима о раду и посебном колективном уговору. Државни службеник има право на годишњи одмор од најмање 20 а највише 30 радних дана, према мерилима одређеним посебним колективним уговором.

Државни службеник има право да буде члан синдиката и професионалног удружења и њихових органа управљања. Он има право жалбе на решење којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако жалба законом није изричито искључена. Жалба се изјављује у року од осам дана од дана пријема решења, ако законом није одређен краћи рок. Жалба не одлаже извршење решења само кад је то законом изричито одређено.

2. Државни службеник дужан је да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало **кажњиво дело** и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководилац. Дужан је да прихвати радно место у истом или другом државном органу на које је трајно или привремено премештен. Дужан је да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника. Врсту и трајање послова одређује претпостављени писменим налогом, најдуже на 30 радних дана. Послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико.

У случају елементарних непогода, више силе или других непредвидивих околности, државни службеник дужан је да, по писменом налогу претпостављеног, ради на радном месту нижем од свог, док трају те околности, при чему за то време задржава права која произлазе из његовог радног места.

Државни службеник или намештеник дужан је да чува државну, војну, службену и пословну **тајну** у складу с прописима. Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези с обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња **корупције** од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради. Он у том

случају, од дана подношења писменог обавештења ужива заштиту у складу са законом.

Државни службеник дужан је да поступи по писменом налогу којим га руководилац одређује за рад у радној групи у свом или другом државном органу. Дужан је да поштује радно време и правила понашања у државном органу. Ако је спречен да ради, дужан је да о разлозима обавести непосредно претпостављеног у року од 24 сата од настанка разлога.

3. Државни службеник **не сме да прими поклон** у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Он не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. Државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника. Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима. Руководилац може забранити овај додатни рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника, штети угледу државног органа, односно ствара могућност сукоба интереса или утиче на непристрасност рада државног службеника. Државни службеник дужан је да о свом додатном раду обавести руководиоца.

Законодавац је прописао забрану државном службенику да оснује привредно друштво, јавну службу, или **да се бави предузетништвом**. Државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган.

Државни службеник дужан је да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење.

### *3.6.2.3. Врсте радних места државних службеника*

У зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, радна места државних службеника деле се на: 1) положаје и 2) извршилачка радна места. Ова подела радних места не примењују се на полицијске, царинске и

пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција.

**Положај** је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, заменика и помоћника директора посебне организације, начелника управног округа и др. Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужиоца, а у осталим државним органима положаји се одређују актима тих органа.

**Извршилачка радна места** јесу сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. *Звања* су: 1) виши саветник; 2) самостални саветник; 3) саветник; 4) млађи саветник; 5) сарадник; 6) млађи сарадник; 7) референт и 8) млађи референт.

Уредбом Владе разврставају се положаји и радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица, одређују послови који се раде у сваком од звања и прописују мерила за опис послова радних места у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

### *3.6.2.4. Попуњавање слободних радних места*

#### 3.6.2.4.1. Општи осврт

Као државни службеник може да се запосли пунолетан држављанин Републике Србије који има прописану стручну спрему и испуњава остале услове одређене законом, другим прописом и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу, ако му раније није престајао радни однос у државном органу због теже повреде дужности из радног односа и није осуђиван на казну затвора од најмање шест месеци. За рад на положају потребно је и стечено високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године и најмање девет година радног искуства у струци. Радна места, потребан број државних службеника на сваком радном месту и услови за рад на сваком радном месту у државном органу одређују се правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу.

Радно место може да се попуни кад се испуне два услова: а) да је радно место предвиђено Правилником и б) да се његово попуњавање уклапа у донети кадровски план. Када се оба услова испуне, руководилац одлучује да ли је потребно да се радно место попуни. Ова одлука доставља се Служби за управљање кадровима, а када се одлучује о попуњавању положаја – доставља се и Високом службеничком савету. Извршилачко радно место попуњава се: 1) премештајем унутар истог државног органа; 2) премештајем по основу споразума о преузимању; 3) премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсу и 4) заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсу изабран кандидат који није државни службеник. Положај се увек попуњава постављењем.

3.6.2.4.2. Попуњавање извршилачких радних места

1. При попуњавању извршилачког радног места, предност има премештај државног службеника из истог државног органа, с напредовањем или без њега. Ако се радно место не попуни премештајем, руководилац може спровести поступак преузимања државног службеника из другог државног органа. Ако руководилац одлучи да радно место не попуни ни премештајем по основу споразума о преузимању, може да се спроведе интерни конкурс, а ако интерни конкурс није спроведен или није успео, обавезно се спроводи јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али руководилац може да одлучи да поново спроведе поступак попуњавања радног места према наведеном прописаном редоследу радњи. Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање извршилачких радних места у свим државним органима.

2. Државни службеник може бити **преузет без конкурса** у други државни орган ако се о томе споразумеју руководиоци који руководе тим државним органима и ако државни службеник на то пристане. Он може бити преузет у други државни орган на радно место које је разврстано у исто, непосредно ниже или непосредно више звање. Државни службеник може бити преузет у други државни орган на радно место разврстано у непосредно више звање уколико испуњава услове за напредовање. Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у исто звање, одређује му се ***платни разред*** платне групе који је имао у државном органу из кога се преузима према закону којим се уређују плате у државним органима. Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно више звање, одређује му се први платни разред платне групе у коју је сврстано то радно место према закону којим се уређују плате у државним органима. Изузетно, ако је коефицијент платног разреда платне групе у коју је сврстано радно место на које се државни службеник премешта на основу споразума о преузимању нижи од коефицијента који је државни службеник имао у

државном органу из којег је преузет, одређује му се платни разред те платне групе са непосредно вишим коефицијентом према закону којим се уређују плате у државним органима. Ако се државни службеник преузима у други државни орган на радно место које је разврстано у непосредно ниже звање, одређује му се платни разред платне групе у коју је сврстано то радно место са непосредно вишим коефицијентом према закону којим се уређују плате у државним органима.

3. Ради попуњавања извршилачког радног места у органима државне управе може да се спроведе **интерни конкурс** ако радно место није попуњено премештајем државног службеника унутар истог органа или премештајем по основу споразума о преузимању. На интерном конкурсу могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. Интерни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима у року од осам дана од дана пријема решења руководиоца органа о попуњавању извршилачког радног места. Интерни конкурс спроводи ***конкурсна комисија***. Конкурсну комисију именује руководилац, тако да један њен члан буде државни службеник из Службе за управљање кадровима. Кад интерни конкурс успе, руководилац органа у коме се радно место попуњава доноси решење о премештају државног службеника у тај државни орган. Кандидат који је учествовао у изборном поступку на интерном конкурсу има право жалбе на решење о премештају под истим условима и у истом року као кад је решење о премештају донесено после јавног конкурса. Интерни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан од кандидата који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор.

4. **Јавни конкурс** оглашава орган државне управе који попуњава радно место у *Службеном гласнику Републике Србије* и неком од дневних јавних гласила које излази у целој Републици Србији. Оглас о јавном конкурсу садржи: 1) податке о државном органу; 2) радном месту; 3) условима за запослење на радном месту; 4) месту рада; 5) стручној оспособљености; 6) знањима и вештинама које се оцењују у изборном поступку и начину њихове провере; 7) року у коме се подносе пријаве; 8) лично име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурсу; 9) адресу на коју се пријаве подносе; 10) податке о доказима који се прилажу уз пријаву и 11) месту, дану и времену када ће се обавити провера оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Рок за подношење пријава на јавни конкурс не може бити краћи од осам дана од дана оглашавања јавног конкурса. Неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве и пријаве уз које нису приложени сви потребни докази, конкурсна комисија одбацује закључком против кога се може изјавити жалба жалбеној комисији. Ова жалба не задржава извршење закључка.

Јавни конкурс спроводи ***конкурсна комисија*** коју именује руководилац, применом правила која важе за именовање конкурсне комисије за

спровођење интерног конкурса. Конкурсна комисија саставља списак кандидата који испуњавају услове за запослење на радном месту и међу њима спроводи ***изборни поступак***. У изборном поступку се, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата према мерилима прописаним за избор. Изборни поступак може да се спроведе у више делова, писменом провером, усменим разговором или на други одговарајући начин. Ако се у изборном поступку спроводи писмена провера, приликом те провере кандидати се обавештавају о месту, дану и времену када ће се обавити усмени разговор с кандидатима. Кандидате који су с најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор, конкурсна комисија уврштује на ***листу за избор*** и листу доставља руководиоцу. Руководилац је дужан да изабере кандидата с листе за избор. Ако је изабран кандидат који није државни службеник, руководилац доноси решење о његовом пријему у радни однос, а ако је изабран кандидат који је већ државни службеник, руководилац доноси решење о премештају. ***Решење о пријему*** у радни однос садржи: 1) лично име кандидата; 2) назив државног органа у који се прима и 3) назив радног места на које се распоређује.

Изабрани кандидат дужан је да ***ступи на рад*** у року од осам дана од дана коначности решења о пријему у радни однос односно о премештају, изузев ако му руководилац из оправданих разлога не продужи рок. Ако изабрани кандидат не ступи на рад у року који му је одређен, сматра се да решење о пријему у радни однос односно о премештају није донето, а руководилац може да изабере неког другог кандидата с листе за избор. Изабрани кандидат стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премештен од дана ступања на рад.

Решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају доставља се свим кандидатима који су учествовали у изборном поступку на адресу наведену у пријави на конкурс. Уколико достављање није успело, службено лице државног органа саставља писмену белешку. У том случају, решење се објављује на огласној табли државног органа и по истеку осам дана од дана објављивања сматра се достављеним. Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да у року од осам дана од дана достављања решења изјави **жалбу** ако сматра да изабрани кандидат не испуњава услове за запослење на радном месту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода. Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да од дана објављивања решења на огласној табли државног органа, а најкасније до истека рока за жалбу, преузме у просторијама државног органа решење о пријему у радни однос, односно решење о премештају изабраног кандидата. Кандидат који је учествовао у изборном поступку има право да, под надзором службеног лица државног органа, прегледа сву документацију јавног конкурса.

Јавни конкурс није успео ако конкурсна комисија утврди да ниједан кандидат који је учествовао у изборном поступку није испунио мерила прописана за избор. О томе да јавни конкурс није успео обавештавају се сви кандидати који су учествовали у изборном поступку.

5. Државни службеник, по правилу, заснива радни однос на **неодређено време**. Радни однос који је заснован на неодређено време може да престане само у законом одређеним случајевима.

Радни однос на **одређено време** може да се заснује: 1) ради замене одсутног државног службеника, до његовог повратка; 2) због привремено повећаног обима посла који постојећи број државних службеника не може да изврши, најдуже на шест месеци; 3) на радним местима у кабинету, док траје дужност функционера и 4) ради обуке приправника, док траје приправнички стаж. Радни однос на одређено време заснива се без интерног или јавног конкурса, изузев при пријему приправника. Радни однос на одређено време не може да прерасте у радни однос на неодређено време, изузев приправнику, кад положи државни или посебан стручни испит.

6. За све који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници, нити раде у кабинету, обавезан је **пробни рад**. Пробни рад за радни однос заснован на неодређено време траје шест месеци. За радни однос на одређено време, пробни рад обавезан је само ако је радни однос заснован на дуже од шест месеци, и траје два месеца. Пробном раду не подлежу државни службеници на положају. Пробни рад државног службеника прати његов непосредно претпостављени, који после окончања пробног рада руководиоцу даје писмено мишљење о томе да ли је државни службеник задовољио на пробном раду. Државном службенику који не задовољи на пробном раду отказује се радни однос без права на новчану накнаду због отказа.

### 3.6.2.4.3. Попуњавање положаја

1. Ради попуњавања положаја спроводи се интерни или јавни конкурс, који оглашава Служба за управљање кадровима. Влада уредбом ближе уређује спровођење интерног и јавног конкурса за попуњавање положаја у свим државним органима.

**Интерни конкурс** обавезан је ако положај попуњава Влада. Интерни конкурс оглашава се у року од осам дана од дана пријема решења о отпочињању поступка попуњавања положаја. Државни службеник може после протека времена на које је постављен бити поново постављен на исти положај, без интерног или јавног конкурса. Кад положај попуњава Влада, интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а спроводи конкурсна комисија. Конкурсну комисију за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет међу својим члановима и међу стручњацима за одређену област, од којих један може бити државни службеник из државног

органа у коме се положај попуњава. На интерном конкурсу кад положај попуњава Влада, могу да учествују само: 1) државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у претходне две године оцењени оценом *нарочито се истиче*; 2) који су већ на положају; 3) којима је протекло време на које су постављени; 4) који су поднели оставку на положај, или 5) којима је положај укинут. Изборни поступак спроводи конкурсна комисија. По окончаном изборном поступку, конкурсна комисија саставља листу од највише три кандидата који су с најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор. Листу кандидата конкурсна комисија доставља руководиоцу, односно другом лицу надлежном да Влади предложи кандидата за постављење на положај. Ни руководилац ни друго надлежно лице нису дужни да Влади предложе кандидата за постављење на положај, али јесу дужни да о разлозима за то обавесте Високи службенички савет и Службу за управљање кадровима. Ако је конкурсна комисија утврдила да ниједан кандидат није испунио мерила прописана за избор, Влади не може бити предложен кандидат за постављење на положај.

**Јавни конкурс** спроводи се ако интерни конкурс није успео. Јавни конкурс оглашава се наредног дана од дана пријема обавештења да интерни конкурс није успео. Интерни конкурс није успео ако Влади није предложен кандидат за постављење на положај или ако Влада није поставила предложеног кандидата. Ако ни после јавног конкурса Влади не буде предложен кандидат за постављење на положај или она не постави предложеног кандидата, спроводи се нови јавни конкурс.

Против решења Владе о постављењу на положај жалба није допуштена, али може да се покрене ***управни спор***. Државни службеник ступа на положај и почиње да остварује права и дужности на положају кад решење о постављењу постане коначно.

2. Државном службенику **престаје рад на положају**: а) кад протекне време на које је постављен; б) ако поднесе писмену оставку; в) ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе; г) ако буде укинут положај; д) ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ђ) ако буде разрешен. Положај је *укинут*: 1) ако буде укинут државни орган а његов делокруг преузме други државни орган или не преузме ниједан државни орган; 2) ако део делокруга државног органа у коме је и положај преузме други државни орган, или 3) ако положај буде укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника. Државни службеник *разрешава* се с положаја ако му радни однос престане због: (1) осуде на казну затвора од најмање шест месеци; (2) коначног решења којим му је изречена дисциплинска казна престанка радног односа; (3) коначног решења којим му је одређена оцена *не задовољава* на ванредном оцењивању, 4) спровођења иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, или 5) из других разлога

предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. Државни службеник разрешава се с положаја и ако му два пута, али не узастопно, коначним решењем буде одређена оцена *не задовољава*, као и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвати јавну препоруку Заштитника грађана – у ком случају државни службеник постаје нераспоређен. Престанак рада на положају утврђује се решењем које доноси државни орган или тело надлежно за постављење државног службеника, у року од осам дана од дана наступања разлога због којих је рад на положају престао. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

Државни службеник коме је протекло време на које је постављен, који је поднео оставку на положај или коме је положај укинут доношењем новог или изменом постојећег Правилника има право да у истом државном органу буде *премештен на друго радно место* за које испуњава услове ако оно постоји, а ако не постоји постаје нераспоређен. Државни службеник, који је разрешен с положаја јер му је два пута, али не узастопно, одређена оцена *не задовољава*, односно који је разрешен с положаја због тога што је орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихватило јавну препоруку заштитника грађана за његово разрешење, одмах постаје нераспоређен. Државни службеник коме је положај укинут услед укидања државног органа има право да, до протека времена на које је био постављен, буде постављен на положај у државном органу који је преузео делокруг укинутог државног органа, ако новим Правилником буде предвиђен исти или сличан положај и он за њега испуњава услове, а ако такав положај не постоји, има иста права и дужности као да му је положај престао протеком времена на које је постављен. Иста права и дужности има и државни службеник коме је положај укинут услед тога што је део делокруга државног органа, у коме је и положај, преузео други државни орган. Ако државни орган буде укинут, а његов делокруг не преузме ниједан државни орган, државни службеник коме је положај укинут постаје нераспоређен.

### *3.6.2.5. Оцењивање и напредовање државних службеника*

Систем оцењивања и напредовања државних службеника подразумева два различита и међусобно повезана система. На једној страни је систем оцењивања, а на другој систем напредовања државних службеника. Напредовање државних службеника готово је незамисливо без њиховог оцењивања[60].

1. Циљ **оцењивања** је откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. При

[60] Ж. Кулић, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 150.

оцењивању, вреднују се мерила за оцењивање, и то: 1) резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева; 2) самосталност; 3) стваралачка способност; 4) предузимљивост; 5) прецизност и савесност; 6) сарадња с другим државним службеницима и 7) остале способности које захтева радно место. Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева вреднују се квартално.

Државни службеник оцењује се једном у календарској години, најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину. Не оцењује се државни службеник који руководи државним органом, државни службеник који је у календарској години радио мање од шест месеци без обзира на разлог, ни државни службеник који је засновао радни однос на одређено време. Оцене су: 1) *не задовољава;* 2) *задовољава;* 3) *добар;* 4) *истиче се* и 5) *нарочито се истиче*. Оцену одређује руководилац решењем. Државном службенику чији су резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева у једном кварталу вредновани најнижом оценом, одређује се оцена *не задовољава*. Државни службеник у овом случају упућује се на ванредно оцењивање. Државни службеник коме је одређена оцена *не задовољава* може бити упућен на додатно стручно оспособљавање. У сваком случају, он се ванредно оцењује протеком 30 радних дана од дана коначности решења којим му је одређена таква оцена. Државни службеник коме на ванредном оцењивању буде одређена оцена *задовољава* премешта се на радно место разврстано у непосредно ниже звање које одговара степену његовог образовања и одређује му се коефицијент платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен, а ако такво радно место не постоји одређује му се платни разред с непосредно нижим коефицијентом у оквиру платне групе која одговара звању у које је извршилачко радно место државног службеника разврстано. Државном службенику коме на ванредном оцењивању буде одређена оцена *не задовољава* престаје радни однос даном коначности решења. Решењем којим је на ванредном оцењивању одређена оцена *не задовољава,* утврђује се и да државном службенику престаје радни однос.

2. Државни службеник **напредује** премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу. Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се послови раде у непосредно вишем звању, или у истом звању али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу. Државни службеник може да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места, према закону којим се уређују плате у државним органима.

Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастопно одређена оцена *нарочито се истиче* или четири пута узастопно *истиче се*, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за

рад на њему. Изузетно, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место јер му је два пута узастопно одређена оцена *нарочито се истиче* може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство, да буде премештен на непосредно више радно место ако му опет буде одређена оцена *нарочито се истиче*. Оцене на којима је засновано напредовање не узимају се у обзир за следеће напредовање.

Државни службеник може да напредује на сваки, а не само непосредно виши положај. За напредовање морају да буду испуњени услови везани за однос његових оцена, постојање слободног радног места и радно искуство који су потребни за напредовање на више извршилачко радно место.

### *3.6.2.6. Премештај државних службеника због потребе рада*

Државни службеник може, због потребе рада, да буде трајно или привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу или привремено премештен у други државни орган. За премештај државног службеника због потребе рада није потребна сагласност државног службеника. Државни службеник на положају не може бити премештен. Одговарајуће радно место јесте оно чији се послови раде у истом звању као послови радног места с кога се државни службеник премешта и за које државни службеник испуњава све услове.

Државни службеник може да буде трајно премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу, ако то налажу организација или рационализација послова или други оправдани разлози. Државни службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место у истом државном органу због замене одсутног државног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту. Жалба не одлаже извршење решења. Привремени премештај траје најдуже једну годину, после чега државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

Државни службеник може да буде привремено премештен на одговарајуће радно место у други државни орган у коме је повећан обим посла, а сва права из радног односа остварује у државном органу из кога је премештен. Привремени премештај у други државни орган траје најдуже шест месеци, а изузетно може да буде продужен најдуже за још шест месеци. После протека времена премештаја, државни службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја. О привременом премештају државног службеника из једног у други државни орган руководиоци закључују писмени споразум. После тога, руководилац државног органа из кога се државни службеник премешта доноси решење о премештају. Жалба не одлаже извршење решења.

### *3.6.2.7. Одговорност државних службеника*

Поред кривичне и прекршајне одговорности, државни службеници одговарају: а) дисциплински и б) материјално.

1. Државни службеник **дисциплински је** одговоран за повреде дужности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже.

а) ***Лакше повреде дужности*** из радног односа јесу: 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; 2) несавесно чување службених списа или података; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога и 5) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених законом.

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне *новчана казна* до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена.

б) ***Теже повреде дужности*** из радног односа јесу: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне; 6) злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; 7) примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба закона, примање услуге или користи за себе или друго лице, или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; 8) додатни рад мимо услова одређених законом; 9) преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; 10) оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; 11) непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; 12) непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези с одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; 13) незаконито располагање средствима; 14) повреда права других државних службеника и намештеника; 15) недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; 16) долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних

средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; 17) ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; 18) неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана и 19) понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

За теже повреде дужности из радног односа *може да се изрекне*: (1) новчана казна од 20 до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; (2) одређивање непосредно нижег платног разреда; (3) забрана напредовања од четири године; (4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен и (5) престанак радног односа. Државном службенику коме је изречена дисциплинска казна престанка радног односа престаје радни однос даном коначности решења којим је дисциплинска казна изречена.

в) Дисциплински поступак покреће руководилац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Поступак се покреће писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена. Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководилац, који може да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Чланови дисциплинске комисије морају да имају стечено високо образовање на студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци, а један члан мора бити дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој државни службеник има право да изложи своју одбрану. Државни службеник може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а државни службеник је на расправу уредно позван. При избору и одмеравању дисциплинске казне, води се рачуна о: 1) степену одговорности државног службеника; 2) тежини последица повреде дужности и 3) субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена.

г) Државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности, може да се **удаљи са рада** до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење

дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководилац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донето. На решење о удаљењу с рада државни службеник може да изјави *жалбу* у року од пет дана од дана пријема решења. Жалба не одлаже извршење решења. *Жалбена комисија* дужна је да о жалби одлучи у року од пет дана од дана пријема жалбе, иначе се сматра да је жалба одбијена.

Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности **застарева** протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком две године од извршене повреде. Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога.

Дисциплински поступак против државног службеника кога је на *положај поставила Влада* води Високи службенички савет. Против државног службеника кога је на положај поставила Влада, дисциплински поступак покреће се на предлог руководиоца, а кад државни службеник руководи државним органом на предлог Владе. Против решења којим је државном службенику на положају изречена дисциплинска казна, жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

2. Државни службеник **материјално** одговара за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Државни службеник ослобађа се од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

О штети коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу, незаконитим или неправилним радом, као и о одговорности за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези с радом, биће речи касније, када будемо обрађивали одговорност за штету од управног рада.

### *3.6.2.8. Престанак радног односа државном службенику*

1. Законодавац је прописао случајеве када државном службенику престаје радни однос. У том смислу, радни однос државном службенику престаје:

а) **Протеком времена на које је заснован.** Радни однос на одређено време престаје протеком времена на које је заснован. Жалба не одлаже извршење решења којим је утврђен престанак радног односа заснованог на одређено време.

б) **Споразумом.** Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум о престанку радног односа државног службеника. Писменим споразумом одређује се и дан када престаје радни однос. Државном службенику на положају радни однос не може да престане писменим споразумом.

в) **Отказом који даје државни службеник.** Државни службеник може да поднесе писмени отказ најмање 15 дана пре дана који је у писменом отказу означио као дан престанка радног односа. Државни службеник на положају подноси писмени отказ државном органу или телу надлежном за његово постављење.

г) **Отказом који даје послодавац.** Руководилац отказује радни однос државном службенику ако: 1) одбије премештај или распоређивање кад за њих није потребна сагласност државног службеника, или неоправдано не ступи на радно место на које је премештен или распоређен; 2) не задовољи на пробном раду; 3) после престанка разлога за мировање радног односа не ступи на рад у року од 15 дана, или 4) не положи државни или посебан стручни испит. Радни однос престаје кад решење о отказу постане коначно.

д) **По сили закона.** Државном службенику престаје радни однос по сили закона: 1) кад наврши радни век – даном навршења 65. године живота ако има најмање 15 година стажа осигурања; 2) ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци – даном правоснажности пресуде; 3) ако је нераспоређен а не буде премештен на друго радно место – наредног дана од протека два месеца откад је постао нераспоређен; 4) ако неоправдано изостане с рада најмање три узастопна радна дана – трећег дана изостанка с рада; 5) ако, супротно одредбама закона, не положи државни стручни испит према плану и програму за степен стручне спреме који је стекао додатним образовањем и 6) из других разлога предвиђених општим прописима о раду којима се уређује престанак радног односа независно од воље запосленог и воље послодавца. О томе да је државном службенику престао радни однос по сили закона руководилац доноси решење којим утврђује разлог због кога је радни однос престао и дан кад је радни однос престао. Против решења жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

ђ) **На други начин одређен законом.** Радни однос државном службенику може престати и на начин који није горе наведен, али је такав начин предвиђен неким посебним законом.

2. Државном службенику на **положају** коме по спроведеној иницијативи за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције, радни однос престаје даном коначности решења надлежног органа којим се утврђује престанак рада на положају.

*3.6.2.9. Одлучивање о правима и дужностима државних службеника*

О правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Руководилац може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на студијама у трајању од најмање четири године и најмање пет година радног искуства у струци да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника. Овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању. При одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету.

Ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет кад је државног службеника поставила Влада, ако законом није друкчије одређено. Против решења којим се одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

О жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса одлучује *Жалбена комисија Владе*. Жалбена комисија примењују закон којим се уређује општи управни поступак. Она је дужна да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема ако законом није друкчије одређено, иначе се сматра да је жалба одбијена. О жалби на закључак конкурсне комисије о одбацивању неблаговремене, недопуштене, неразумљиве или непотпуне пријаве на јавни конкурс и пријаве на јавни конкурс уз коју нису приложени сви потребни докази, жалбена комисија је дужна да одлучи у року од осам дана од дана њеног пријема, иначе се сматра да је жалба одбијена. Против одлуке жалбене комисије може да се покрене управни спор. Жалбена комисија је у свом раду самостална, а број њених чланова не може да буде мањи од седам. Она ради у већу од три члана. Чланови Жалбене комисије и, међу њима председник, именују се на пет година и могу да буду поново именовани. Чланове Жалбене комисије Владе и, међу њима председника, именује Влада међу државним службеницима који су дипломирани правници с најмање пет година радног искуства у

правној струци, на предлог министра надлежног за послове управе. Жалбена комисија најмање једном годишње подноси Влади извештај о свом раду.

#### *3.6.2.10. Високи службенички савет*

Законом о државним службеницима основан је Високи службенички савет. Ово тело: 1) одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и начин њихове провере; 2) прописује мерила за избор на радна места; 3) доноси кодекс понашања државних службеника и 4) врши друге послове одређене законом. Високи службенички савет самосталан је у раду и има 11 чланова, које именује Влада на 6 година. Пет чланова именују се међу стручњацима из области значајних за рад државне управе, на предлог председника Владе. Осталих шест чланова именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада, на предлог министра надлежног за послове управе. Чланови Високог службеничког савета бирају између себе председника, тајним гласањем. Функционери у државним органима не могу да буду именовани у Високи службенички савет. Исто лице може да буде именовано у Високи службенички савет највише два пута. Високи службенички савет доноси одлуке већином гласова свих својих чланова.

Дужност члана Високог службеничког савета престаје: 1) кад протекне време на које је именован; 2) ако поднесе писмену оставку; 3) навршењем радног века, или 4) разрешењем. Члан Високог службеничког савета разрешава се ако несавесно врши своје дужности или ако је осуђен на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним дужности у Високом службеничком савету. Члан Високог службеничког савета који је именован међу државним службеницима разрешава се и ако му престане рад на положају или му коначним решењем буде изречена дисциплинска казна. Против решења о разрешењу жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор.

### *3.6.3. Намештеници*

Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Послодавац намештеника је Република Србија. Права и дужности послодавца у име Републике Србије врши руководилац државног органа, ако законом или другим прописом није друкчије одређено.

Радна места намештеника разврстава Влада уредбом. Радна места намештеника, услови за запослење на њима и број намештеника одређују се Правилником. Да би се попунило слободно радно место намештеника, потребно је да је оно предвиђено Правилником и да се његово попуњавање уклапа у донети кадровски план. Намештеник заснива радни однос уговором о

раду. *Уговор о раду* обавезно садржи одредбу према којој послодавац може решењем да промени оне састојке уговора чију једнострану промену закон допушта. О правима и дужностима намештеника решењем одлучује руководилац или државни службеник кога руководилац за то писмено овласти. Намештеник има право на плату, накнаде и друга примања према закону којим се уређују плате у државним органима.

Решење о премештају, односно распоређивању намештеника, замењује по сили закона одговарајуће одредбе уговора о раду. Ако намештеник одбије премештај, односно распоређивање, отказује му се уговор о раду. Намештенику се отказује уговор о раду увек кад услед промене унутрашњег уређења државног органа или уређења система државних органа више не постоји ниједно радно место на које може бити премештен, односно распоређен.

# 4. НЕДРЖАВНА ЈАВНА УПРАВА

## 4.1. Појам недржавне јавне управе

1. Под недржавном јавном управом подразумева се вршење опште корисних друштвених делатности (као основне активности) и вршење јавне управне делатности као пратеће активности од стране субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења. Израз *недржавна јавна управа* упућује на промену субјеката који врше јавну управу. Државну управу врше првенствено органи државне управе, а недржавну јавну управу врше организације (предузећа, установе и друге врсте организација, односно друга правна лица), а на основу поверених јавних овлашћења.

Поверавање јавних овлашћења регулисано је и Уставом Републике Србије. Тако је предвиђено да се, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије – аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења могу се законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад, прописују се законом[61].

[61] Члан 137. Устава Републике Србије.

Организација ће вршити јавна овлашћења када јој је законом призната могућност да иступа у односу на друге субјекте с јачом вољом, и то доношењем нормативних (општих) правних аката, доношењем појединачних управних аката, односно вршењем других јавних овлашћења (вршењем управних радњи, издавањем јавних исправа, вођењем јавних евиденција итд.). Према томе, када је реч о делатности која има карактер вршења јавних овлашћења, организација која врши такву делатност може у односу на друге субјекте да иступа ауторитативно и да у складу с општим друштвеним интересима обавезује појединце или организације на одређено понашање. Употреба термина *јавно овлашћење* врши се да се не би употребио термин *власт*, иако је садржина термина *јавно овлашћење* скоро истоветна са садржином термина *власт*. Према томе, термин *јавно овлашћење* указује само на чињеницу да се извесне државне функције преносе на организације, чиме се мењају субјекти који врше те послове, али садржина тих функција битно није промењена.

2. При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа они, по природи и називу, морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Одредбе Закона о државној управи о начелима деловања органа државне управе, јавности рада и односима с грађанима, положеном државном стручном испиту потребном за вршење послова државне управе, школској спреми потребној за добијање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку и о канцеларијском пословању сходно се примењују на све имаоце јавних овлашћења кад врше поверене послове државне управе, као и на органе аутономних покрајина, општина, градова и града Београда у њиховом делокругу.

## 4.2. Имаоци јавних овлашћења у Србији

Недржавну јавну управу у Србији чине: а) функционално децентрализована јавна управа и б) територијално децентрализована јавна управа.

### *4.2.1. Функционално децентрализована недржавна јавна управа*

Функционално децентрализованој недржавној јавној управи у Србији припадају одређени правни субјекти који имају јавна овлашћења. Ти субјекти нису део државног апарата, али по посебном правном основу обављају

послове јавне управе. У функционално децентрализовану недржавну јавну управу спадају: 1) Народна банка Србије; 2) јавне агенције; 3) јавне службе и 4) појединци.

### *4.2.1.1. Народна банка Србије*

Народна банка Србије је централна банка Републике Србије[62]. Она није део државне организационе структуре, али има поверена јавна овлашћења да врши специјалну уставно-изворну државну власт, и то монетарну и банкарско-контролну. Народна банка у обављању својих функција не прима нити тражи упутства од државних органа о организација, као ни од других лица. Она је самостална и независна у обављању функција утврђених законом и за свој рад одговорна је Народној скупштини Републике Србије. Основни циљ Народне банке јесте постизање и одржавање стабилности цена. Поред тога, она доприноси очувању и јачању стабилности финансијског система и подстиче спровођење економске политике Владе, послујући у складу с начелима тржишне привреде.

Народна банка је правно лице и не уписује се у регистар правних лица. Она има статут, који потврђује Народна скупштина. Народна банка може образовати филијале. У њеном саставу послује Завод за израду новчаница и кованог новца, као специјализована организација која израђује новчанице и ковани новац. Народном банком руководи гувернер, кога бира Народна скупштина, на предлог председника Републике.

Народна банка сарађује с Владом и другим државним органима и, у оквиру своје надлежности, предузима мере за унапређење те сарадње. Народна банка може бити чланица међународних финансијских организација и институција и може сарађивати са страним централним банкама, с регулаторним телима, као и с финансијским и кредитним институцијама о чему обавештава Народну скупштину. Она може заступати Републику Србију у међународним финансијским организацијама и институцијама и другим облицима међународне сарадње, уз сагласност Владе.

Народна банка Србије обавља следеће функције: 1) утврђује и спроводи монетарну и девизну политику; 2) управља девизним резервама; 3) утврђује и спроводи, у оквиру своје надлежности, активности и мере ради очувања и јачања стабилности финансијског система; 4) издаје и одузима банкама дозволе за рад, врши контролу бонитета и законитости пословања банака и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују банке; 5) издаје и одузима дозволе за обављање делатности осигурања, врши контролу ове

[62] Положај, организација, овлашћења и функције Народне банке Србије, као и њен однос према органима Републике Србије, међународним организацијама и институцијама уређени су Законом о Народној банци Србије („Службени гласник РС", број 72/03, 55/04, 85/05 – др. закон, 44/10 и 76/12).

делатности, односно надзор над обављањем те делатности, издаје и одузима овлашћења за обављање појединих послова из делатности осигурања и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређује осигурање; 6) издаје и одузима дозволе за обављање послова лизинга, врши надзор над обављањем ових послова и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређује лизинг; 7) издаје и одузима друштвима за управљање добровољним пензијским фондовима дозволе за рад и дозволе за управљање тим фондовима, врши надзор над овом делатношћу и обавља друге послове, у складу са законом којим се уређују добровољни пензијски фондови; 8) издаје новчанице и ковани новац и управља токовима готовине; 9) уређује, контролише и унапређује несметано функционисање платног промета у земљи и с иностранством и 10) обавља законом, односно уговором утврђене послове за Републику Србију, не угрожавајући притом своју самосталност и независност.

Против управног акта Народне банке донетог у обављању њених функција може се водити *управни спор*, али тужба против овог акта не може спречити нити одложити његово извршење. У управном спору против акта Народне банке, суд не може решити управну ствар за чије је решавање законом утврђена њена надлежност.

### *4.2.1.2. Јавне агенције*

1. Јавна агенција је организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса[63]. Јавна агенција оснива се ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга. Оснивач мора законом бити овлашћен на оснивање јавне агенције. Јавна агенција има својство правног лица, које стиче уписом у судски регистар. За остваривање сврхе јавне агенције на одређеној територији могу се образовати подручне унутрашње јединице у јавној агенцији. Јавна агенција самостална је у свом раду. Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати с радом органа државне управе.

Јавној агенцији могу се законом, као јавно овлашћење, **поверити следећи послови државне управе**: 1) доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе; 2) решавање у првом степену у управним стварима и 3) издавање јавних исправа и вођење евиденција.

У погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и

[63] Јавне агенције уређене су Законом о јавним агенцијама.

оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања, на рад јавне агенције примењују се прописи у вези са државном управом. На права, обавезе, одговорности и зараде директора и запослених у јавној агенцији примењују се општи прописи о раду, ако законом није другачије одређено.

При оснивању јавне агенције од Републике Србије права оснивача врши Влада, ако законом није другачије одређено. Одлуке Влади предлаже министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. Ако су послови јавне агенције у делокругу више министарстава, они одлуке Влади предлажу споразумно, ако законом није другачије одређено. Права оснивача нису преносива.

Органи јавне агенције јесу управни одбор и директор. Законом се може одредити да јавна агенција има још неке органе или сасвим друге органе. Представници корисника могу бити именовани у управни одбор онда када је то одређено актом о оснивању јавне агенције и могу имати до половине чланова управног одбора. Представнике корисника именује у управни одбор оснивач на предлог интересних удружења ако су корисници организовани у интересна удружења, а иначе на основу јавног конкурса. Корисници могу сами да именују своје представнике у управни одбор непосредним изборима и тајним гласањем, кад је то одређено актом о оснивању јавне агенције. Представници постојећих или могућих прималаца финансијских подстицаја или средстава које додељује јавна агенција, не могу бити именовани у управни одбор. Уместо њих, именују се представници оних корисника којима су намењене услуге прималаца финансијских подстицаја или средстава, ако актом о оснивању јавне агенције није одређено да се именују представници неке друге групе корисника. Оснивач је дужан да у управном одбору омогући сразмерну заступљеност различитих корисника или група корисника.

*Директор* заступа и представља јавну агенцију, руководи радом и пословањем јавне агенције, доноси појединачне акте јавне агенције, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у јавној агенцији, припрема и спроводи одлуке управног одбора и врши друге послове одређене законом или актом о оснивању јавне агенције. Директор доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у јавној агенцији. Он је одговоран за законитост рада јавне агенције.

2. Јавна агенција може истовремено да врши и развојне и стручне и регулаторне послове одређене актом о оснивању јавне агенције сагласно закону. Она може да врши и друге послове повезане са сврхом свог оснивања, према акту о оснивању. Њој могу бити поверени сви послови државне управе који се према закону уопште могу поверити јавним агенцијама.

Јавна агенција врши развојне и стручне послове сагласно сврси свог оснивања. *Развојни послови* састоје се од: 1) подстицања и усмеравања развоја

у областима из делокруга јавне агенције; 2) додељивања и распоређивања финансијских подстицаја и других развојних средстава; 3) предузимања мера на које је јавна агенција овлашћена посебним законом и 4) других послова одређених актом о оснивању јавне агенције сагласно закону.

*Регулаторни послови* јавне агенције састоје се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Прописи јавне агенције морају, по природи и називу, да одговарају прописима које доносе органи државне управе.

Јавна агенција овлашћена је да *решава у управном поступку*. Решења у управном поступку доноси директор јавне агенције или лице које он овласти. Као првостепено решење јавне агенције узима се и решење њене подручне унутрашње јединице.

Јавна агенција *надзире* наменско и сврсисходно коришћење додељених финансијских средстава и подстицаја и стручност и сврсисходност рада других лица одређених законом или актом о оснивању јавне агенције. Јавна агенција дужна је да састави извештај о надзору и заснује га на потребној документацији и изјашњењу странака. Извештај о надзору јавна агенција доставља министарству у чијем делокругу су послови јавне агенције.

3. Јавна агенција доноси опште акте којима уређује питања значајна за свој рад и пословање, према закону или акту о оснивању јавне агенције. Опште акте о раду и пословању јавне агенције доноси управни одбор. Општи акт о правима, обавезама, одговорностима и заради директора и запослених у јавној агенцији доноси се уз сагласност оснивача.

Јавна агенција дужна је да пре објављивања прописа прибави од министарства у чијем делокругу су послови јавне агенције мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њој достави образложени предлог како да пропис усагласи с Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. Ако јавна агенција не поступи по предлогу министарства, оно је дужно да оснивачу предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа.

Јавна агенција дужна је да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима послује са корисницима, обавештава кориснике о њиховим правима, обавезама, поступку остваривања права и обавеза, о своме раду и делокругу, министарствима која надзиру њен рад и начину контакта с њима и о другим подацима битним за јавност њеног рада и односе с корисницима. Јавна агенција је при томе дужна да: 1) у просторијама у којима послује с корисницима у писменом облику истакне лична имена чланова управног одбора, директора, запослених који послују с корисницима, члана управног одбора овлашћеног за пријем и разматрање предлога и примедаба корисника и других одговорних лица; 2) омогући да се јавност, корисници и запослени

у јавној агенцији упознају с кратким прегледом годишњег програма рада јавне агенције; 3) упозна јавност са свим информацијама које су прописима одређене као информације од јавног значаја и 4) пружа информације преко телефона и других средстава комуникације којима располаже. За јавност рада јавне агенције одговара директор јавне агенције.

Јавна агенција мора остварити примерен **однос са странкама** и корисницима. Она је дужна да своје радно време прилагоди потребама корисника. Најмање једном годишње јавна агенција мора омогућити корисницима да јој саопште мишљење о њеном раду и квалитету услуга и предложе начине њиховог побољшавања, о чему саставља посебан извештај који уноси у годишњи извештај о свом раду. Јавна агенција дужна је да омогући корисницима давање примедаба и предлога везаних за њен рад, усмено и писмено, телефонски или у електронском облику. Примедбе и предлоге корисника прима и разматра члан управног одбора јавне агенције кога за то на једну годину овласти управни одбор јавне агенције и који о својим закључцима обавештава управни одбор, директора, лице на које се примедба односи и корисника.

Послови државне управе који су поверени јавној агенцији финансирају се из буџета Републике Србије. За финансирање јавне агенције користе се и средства од наплаћене цене њених услуга, поклони, прилози покровитеља јавне агенције и други прилози дати оснивачу или јавној агенцији.

Јавна агенција престаје да ради ако буде укинута или се правоснажном судском одлуком утврди ништавост њеног уписа у судски регистар. Она може бити укинута услед престанка сврхе због које је основана, или ако неки други организациони облик може делотворније, рационалније и економичније да задовољи сврху јавне агенције. Одлуку о укидању јавне агенције доноси оснивач.

4. Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу да оснују јавну агенцију кад су на то овлашћене својим општим актом, ако су испуњени услови за оснивање јавне агенције одређени законом. Права оснивача у име аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе врши орган одређен њиховим општим актом. Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу јавној агенцији поверити послове из свог изворног делокруга који по врсти и природи одговарају пословима државне управе које јавним агенцијама може поверити Република Србија.

### *4.2.1.3. Јавне службе*

Јавном службом сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног

интереса у одређеним областима[64]. Одређене наведене делатности, односно послове, у складу са законом, могу обављати и грађани. Средства којима послују предузећа, установе и други облици организовања који врше јавну службу могу бити у свим облицима својине.

Установу, предузеће и други облик организовања за обављање наведених делатности односно послова могу основати: Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица. Република, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање ових делатности односно послова из оквира својих права и дужности оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности, односно послова другим правним и физичким лицима. Установе, предузећа и други облици организовања обављају делатност, односно послове на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника. Над обављањем наведених делатности, односно послова врши се управни и стручни надзор, у складу са законом.

**Установе** се оснивају ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Установа је правно лице. Она се уписује у судски регистар кад надлежни орган управе утврди да су испуњени услови за почетак рада и обављање делатности који су утврђени законом. Органи установе су директор, управни и надзорни одбор, ако законом није друкчије одређено.

Установа може бити укинута: а) ако не испуњава законом прописане услове за обављање делатности и б) ако не постоје услови за обављање њене делатности. Сматра се да не постоје услови за обављање делатности установе ако: 1) не постоји потреба за њеном делатношћу; 2) потребе за делатношћу установе могу да се задовоље на рационалнији и економичнији начин и 3) ако не остварује законом утврђене циљеве и задатке. Поступак за укидање установе покреће оснивач или орган надлежан за вршење надзора над законитошћу рада установе. Акт о укидању установе доноси оснивач.

**Предузећа** се оснивају за обављање делатности односно послова утврђених законом у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и другим областима одређеним законом. Привредно друштво, односно други облик предузећа, као и део предузећа, могу да обављају делатност од општег интереса у складуса законом којим се уређује њихов правни положај, када им надлежни орган повери обављање те делатности. Делатност од општег интереса превасходно обављају јавна предузећа. Јавно предузеће оснива Република Србија, односно аутономна

[64] Јавне службе уређене су Законом о јавним службама.

покрајина или јединица локалне самоуправе, ради обављања делатности од општег интереса[65].

Делатности од општег интереса јесу делатности које су као такве одређене законом у области: 1) производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; 2) производње и прераде угља; 3) истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; 4) промета нафте и нафтних деривата; 5) железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; 6) телекомуникација; 7) издавања службеног гласила Републике Србије; 8) информисања; 9) издавања уџбеника; 10) коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач); 11) комуналне делатности; 12) делатности од стратешког значаја за Републику Србију, као и 13) делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе.

За обављање делатности, односно послова утврђених законом који се односе на јавно *информисање на језицима националних мањина*, могу се оснивати установе или предузећа.

#### *4.2.1.3. Појединци као имаоци јавних овлашћења*

Као што је речено, Уставом Републике Србије предвиђено је да се поједина јавна овлашћења законом могу поверити и појединцима[66]. Делатност од општег интереса може да обавља и предузетник, у складу са законом којим се уређује његов правни положај, када му надлежни орган повери обављање те делатности. Предузетник у обављању делатности од општег интереса има исти положај као и јавно предузеће, уколико одредбама закона није друкчије прописано[67]. То би, на пример, могли да буду порески саветници, када о њима буде донет посебан закон.

### ***4.2.2. Територијално децентрализована јавна управа***

Територијално децентрализовану јавну управу чине: 1) покрајинска управа и 2) локална самоуправа. Аутономне покрајине, у складу с Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби[68].

---

[65] Јавна предузећа уређена су Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС", број 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 – испр. и 123/07 – др. закон).

[66] Члан 137. став 3. Устава Републике Србије.

[67] Члан 13. ст. 2. и 3. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.

[68] Члан 179. Устава Републике Србије.

### *4.2.2.1. Покрајинска управа*

1. Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија.

Аутономне покрајине, у складу с Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Оне, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: а) просторног планирања и развоја; б) пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација и в) просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине: 1) старају се о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом; 2) утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења; 3) управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом и 4) у складу с Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

Највиши правни акт аутономне покрајине је **статут**, који доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта. Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине. Орган одређен статутом аутономне покрајине има право **жалбе Уставном суду** ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине. Орган одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.

2. **Аутономна покрајина Војводина**, у складу с Уставом Републике Србије и својим Статутом, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива. У остваривању надлежности утврђених законом, органи АП Војводине остварују сарадњу с републичким органима и органима јединице локалне самоуправе. При извршавању закона и других прописа Републике Србије међусобни односи органа Републике Србије и органа АП Војводине заснивају се на Уставом и законом утврђеним правима

и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине[69].

**Органи** Аутономне покрајине Војводине су: а) Скупштина; б) Покрајинска влада и в) органи покрајинске управе.

***Скупштина*** АП Војводине утиче на покрајинску управу, тако што: 1) уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима и организацијама АП Војводине; 2) бира и разрешава чланове Владе АП Војводине и друге функционере органа и организација које она оснива и 3) доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу организација, агенција и јавних предузећа и установа, осим оних чије је оснивање поверено Покрајинској влади[70].

***Покрајинска Влада*** утиче и на покрајинску управу, нарочито тако што: 1) образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу; 2) поставља и разрешава функционере организација чији је оснивач АП Војводина, осим оних које бира Скупштина; 3) усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и организација чији је оснивач АП Војводина, и врши надзор над њиховим радом и 4) надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења или друге послове од покрајинског значаја[71].

***Покрајинска управа*** је самостална. Послове из своје надлежности обавља у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади. Послове покрајинске управе обављају покрајински органи управе и друге покрајинске организације одређене покрајинском скупштинском одлуком. Послови покрајинске управе и број покрајинских органа управе одређује се покрајинском скупштинском одлуком. Унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација прописује Покрајинска влада. Појединачни акти и радње покрајинских органа управе и организација којима су поверена овлашћења, морају бити засновани на закону и покрајинској скупштинској одлуци. У склопу надзора над радом покрајинских органа управе, на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком, Покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи и појединачни акт покрајинских органа управе који није у складу са законом, Статутом, или покрајинском скупштинском одлуком. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита[72].

---

[69] Члан 2. и члан 5. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

[70] Члан 34. Статута АП Војводине („Службени лист АПВ", број 17/09).

[71] Члан 48. Статута АП Војводине.

[72] Члан 60. Статута АП Војводине.

3. Садашњи статус **Аутономне покрајине Косово и Метохија** је специфичан. На основу Резолуције Савета безбедности Уједињених нација број 1244 из 1999. године, успостављено је међународно цивилно присуство у овој Покрајини у циљу да се обезбеди привремена међународна управа – УНМИК. Ова резолуција донета је након бомбардовања војних и цивилних циљева у Србији у оквиру агресије НАТО, која је изведена без одлуке Савета безбедности Уједињених нација, дакле – противно међународном праву. На основу председничког саопштења Савета безбедности Уједињених нација, током 2008. године уместо УНМИК-а извршено је размештање на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија европске мисије – ЕУЛЕКС. Супротно међународном праву и Уставу Републике Србије током 2008. године извршено је самопроглашење такозване Републике Косово.

Аутономна покрајина Косово и Метохија има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије. Из таквог положаја Покрајине, Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима[73]. Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који ће се донети по поступку предвиђеном за промену Устава[74].

### *4.2.2.2. Локална самоуправа*

Јединице локалне самоуправе су општина, град и град Београд. Јединица локалне самоуправе има својство правног лица. Оне сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.

1. **Општина** је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Општина *статутом* и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике вршења права и дужности из своје надлежности. Надлежност општине је да преко својих органа обавља послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом. У те послове, на пример, спада: 1) доношење програма развоја; 2) доношење урбанистичких планова; 3) доношење буџета и завршног рачун; 4) спровођење поступка исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама; 5) образовање органа, организација и служби за потребе општине и уређење њихове организације и рада; 6) организовање службе правне помоћи грађанима; 7) утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби на територији општине; 8)

[73] Види преамбулу Устава Републике Србије.

[74] Члан 182. став 3. Устава Републике Србије.

образовање инспекцијске службе и вршење инспекцијског надзора над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине и др.

Општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области, просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складуса законом.

***Орīани оūшūине*** су: а) скупштина општине; б) председник општине; в) општинско веће и г) општинска управа.

а) *Скуūшūина оūшūине* највиши је орган општине који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и статутом.

Извршни органи општине су председник општине и општинско веће. *Председник оūшūине*, поред осталог: 1) представља и заступа општину; 2) усмерава и усклађује рад општинске управе и 3) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине.

*Оūшūинско веће* утиче на општинску управу тиме што: 1) врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине; 2) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; 3) стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине и 4) поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области.

*Оūшūинска уūрава*: 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; 4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; 5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини и 6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Општинска управа образује се као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник. Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и општинском већу у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе.

Општинска управа у обављању управног надзора може: 1) наложити решењем извршење мера и радњи у одређеном року; 2) изрећи мандатну казну; 3) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или

привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка; 4) издати привремено наређење, односно забрану; 5) обавестити други орган, ако постоје разлози, за предузимање мера за које је тај орган надлежан и 6) предузети и друге мере за које је овлашћена законом, прописом или општим актом.

2. **Град** је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја. Град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени. Град, у складу са законом, образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције. *Статутом* града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града уређују се послови из надлежности града које врше градске општине.

***Органи града*** су: а) скупштина града; б) градоначелник; в) градско веће и г) градска управа. Органи града обављају послове предвиђене законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града.

На *скупштину града* примењују се одредбе закона које се односе на скупштину општине. *Градоначелник* у граду обавља оне послове које обавља председник општине у општини, а *градско веће* – послове које обавља општинско веће. *Градска управа* образује се као јединствени орган или као више управа за поједине области. Одредбе закона о општинској управи примењују се и на градску управу. У градској управи може бити постављено највише пет помоћника градоначелника.

3. Органи **града Београда** имају исту структуру као и општински, односно градски органи. Градска управа Града Београда се образује као јединствен орган који врши изворне послове града Београда утврђене Уставом, законом и Статутом града Београда, као и законом поверене послове државне управе. Градску управу чине: 1) секретаријати; 2) посебне организације и 3) стручне службе. У градској управи образују се помоћници градоначелника.

## 5. ОДНОС ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ С ДРУГИМ ОРГАНИМА

### 5.1. Односи органа државне управе с Народном скупштином и председником Републике

Односи министарстава и посебних организација с Народном скупштином и председником Републике заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима. Министарства и посебне организације дужни су да Народној скупштини и председнику

Републике преко Владе проследе обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности.

## 5.2. Односи органа државне управе с Владом

Влада закључцима **усмерава** органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе. Влада је дужна да на захтев органа државне управе закључком **заузме став** о питању из његовог делокруга. Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај.

Влада може оснивати *координациона тела* ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе. Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања у вези са радом координационог тела.

Министарства и посебне организације дужни су да сачине *годишњи план рада*, ради припреме годишњег плана рада Владе. Министарства и посебне организације подносе Влади најмање једном годишње *извештај о свом раду*, који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству.

## 5.3. Међусобни односи органа државне управе

Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима **достављају податке и обавештења** потребна за рад. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.

У припреми закона и других општих аката министарства и посебне организације прибављају *мишљења* оних министарстава и посебних организација с чијим делокругом је повезано питање које се уређује.

Послом из делокруга два или више органа државне управе управља онај орган државне управе у чијем делокругу је претежни део посла.

Ако акт споразумно доносе два или више органа државне управе, или један орган уз сагласност другог, па сагласност изостане, о спору одлучује Влада. Влада одлучује и о свим питањима која органи државне управе споразумно не реше.

## 5.4. Односи органа државне управе с другим државним органима

Односи органа државне управе са судовима, јавним тужилаштвима и другим државним органима заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима.

## 5.5. Однос органа државне управе с органима аутономне покрајине

Односи органа државне управе с органима аутономне покрајине заснивају се на сарадњи и обавештавању у оквиру Устава, закона и других општих аката. Министарства прате *уставност и законитост* одлука које донесу аутономне покрајине у свом делокругу. Орган аутономне покрајине дужан је да одлуку коју донесе достави у року од 24 сата надлежном министарству, које је дужно да у року од 48 сати предложи Влади да покрене поступак за оцену уставности или законитости одлуке ако сматра да она није у складу с Уставом или законом. Ако Влада у року од 72 сата покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности или законитости одлуке, Уставни суд може до доношења своје одлуке да одложи ступање на снагу оспорене одлуке.

Ако орган аутономне покрајине не *извршава општи акт* донет у њеном делокругу, надлежно министарство налаже му да у року од највише 30 дана предузме мере потребне за извршавање општег акта. Надлежно министарство може одредити да други орган аутономне покрајине извршава општи акт или најдуже на 120 дана непосредно преузети извршавање општег акта, ако орган аутономне покрајине не предузме мере које су му наложене. Надлежно министарство дужно је да постави питање одговорности руководиоца органа аутономне покрајине.

При надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.

Орган одређен статутом аутономне покрајине може Уставном суду поднети жалбу за заштиту права аутономне покрајине, ако сматра да је појединачним актом или радњом органа државне управе или органа општине, града или града Београда повређено неко Уставом или законом зајамчено право аутономне покрајине. Жалба се може поднети у року од 30 дана од дана достављања акта, односно учињене радње, а у поступку пред Уставним судом сходно се примењује закон којим се уређују управни спорови.

## 5.6. Однос органа државне управе с органима општина, градова и града Београда

Односи органа државне управе с органима општина, градова и града Београда у питањима из њиховог делокруга заснивају се на правима и дужностима одређеним законом. При надзору над радом органа општина, градова и града Београда у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.

## 5.7. Међусобни однос органа државне управе и однос с другим органима и имаоцима јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака

Орган државне управе, у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција, односно регистара које у складу с посебним прописима воде други органи државне управе, односно други државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења. Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистара који се воде у електронском облику у овим случајевима врши се путем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности. У овим случајевима, орган државне управе може вршити увид, прибављати и обрађивати само оне податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке.

## ДЕО ДРУГИ

# ДЕЛАТНОСТ ЈАВНЕ УПРАВЕ

# 1. ПОСЛОВИ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

## 1.1. Појам послова јавне управе

1. Послове јавне управе у Србији обављају органи државне управе и субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења. При вршењу поверених послова државне управе, имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Послови државне управе одређују се законом[75]. У послове државне управе спадају следећи послови: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања; 3) извршавање закона, других прописа и општих аката; 4) инспекцијски надзор; 5) старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови.

Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се **обликује политика Владе**. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства. Послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени.

Органи државне управе **прате и утврђују стање** у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, у зависности од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

Субјекти јавне управе обављају извршне послове, који се састоје у **извршавању закона, других прописа и општих аката** Народне скупштине и Владе тако што: 1) доносе прописе; 2) решавају у управним стварима; 3) воде евиденције; 4) издају јавне исправе и 5) предузимају управне радње. Орган управе у саставу министарства не може доносити прописе. За предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе, субјекти јавне управе морају имати непосредни основ у закону.

Министарства и посебне организације могу доносити прописе (правилнике, наредбе и упутства) само онда када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Субјекти јавне управе *решавају у управним стварима* и доносе управне акте. Органи државне управе решавају о жалбама и ванредним

[75] Ови послови прописани су Законом о државној управи.

правним средствима на управне акте које су донели они или имаоци јавних овлашћења, према закону.

**Инспекцијским надзором** органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, у зависности од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Органи државне управе **старају се о томе да се рад јавних служби одвија према закону**. При томе, органи државне управе врше послове и предузимају мере на које су овлашћени законом.

Органи државне управе подстичу и **усмеравају развој** у областима из свог делокруга, према политици Владе.

Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свог делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше **друге стручне послове** којима доприносе развоју области из свог делокруга.

Субјекти јавне управе дужни су да воде и канцеларијско пословање. *Канцеларијско пословање* обухвата евидентирање, чување, разврставање и архивирање материјала који је примљен у раду или који настане у раду субјеката јавне управе, као и сва друга питања у вези за њиховим пословањем.

2. Послови јавне управе обављају се доношењем одговарајућих аката. Под актима јавне управе подразумевају се сви акти субјеката државне и недржавне јавне управе који су донети у примени права. Ови акти могу да буду: а) правни и б) материјални, односно фактички акти – управне радње. Правни акти имају непосредна, тј. самостална правна дејства. Они могу да буду: 1) општи – управни прописи и 2) појединачни (конкретни). Појединачни (конкретни) правни акти управе могу да буду: (1) ауторитативни и (2) неауторитативни. *Ауторитативни* акти су они акти који се предузимају с позиције власти. Њима се решавају управне ствари. *Неауторитативни* појединачни акти су они акти који се не предузимају с позиције власти, тј. јачег, па не стварају односе неравноправности. У те акте спадају акти пословања. Акти пословања могу бити једнострани (на пример, акт располагања државном имовином) или двострани, тј. управни уговори.

## 1.2. Управни прописи

Доношење општих аката представља један од облика управне делатности субјеката јавне управе. Управни прописи су општи (апстрактни) правни акти јавне управе. Ови прописи имају подзаконски ранг. Њима се врши конкретизација законских одредаба. Субјекти јавне управе могу вршити нормативну делатност, тј доносити опште акте само по овлашћењу из закона. Нормативна делатност не спада у редовну управну делатност. Општи

правни акти органа управе, односно управни прописи су: правилници, наредбе и упуства – о којима је било речи при излагању о изворима управног права.

Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они, по природи и називу, морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Имаоци јавних овлашћења дужни су да пропис чије им је доношење поверено, објаве у „Службеном гласнику Републике Србије". Ималац јавних овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи с Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе. Ако ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, министарство је дужно да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавног овлашћења ако он није у сагласности с другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а ако он није у сагласности с Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости.

## 1.3. Управни уговори

Управни уговор представља посебну категорију правних аката. То је двострани правни акт који држава, односно друго јавноправно тело, под прописаним условима, закључује са трећим лицима ради остваривања одређеног циља од ширег друштвеног интереса. Карактеристике управних уговора проистичу из: а) субјеката који их закључују; б) циља због кога се закључују и в) посебних услова који важе при њиховом закључивању.

Разлика између управних уговора и управних аката састоји се у следећем: 1) управни уговори, као грађанскоправни акти, могу бити како једнострани, тако и двострани, док су управни акти у основи једнострани акти; 2) при закључивању управних уговора, држава се јавља у облику приватноправне личности, с истим правним статусом као и појединац, док се при доношењу управних аката она јавља у својству јавноправног субјекта и 3) спорови у вези с управним уговорима решавају се у парници пред надлежним редовним грађанским судом, док се спорови у вези с управним актима решавају у управном спору пред надлежним управним судом.

Институт управног уговора нарочито се развио у оквиру француског управног права, а примењује се и у немачком, енглеском и другим правима. И позитивно законодавство Србије познаје неку врсту управног уговора, што проистиче из одредаба одређених закона. Тако је Законом о јавним службама одређено да када Република, аутономна покрајина, град

и општина поверавају вршење одређених делатности односно послова, другим правним и физичким лицима, њихова међусобна права и обавезе уређују се **уговором**[76]. Овај уговор представља управни уговор. Пример управног уговора јесте и **јавни уговор**, који представља уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, односно јавног или приватног партнера и друштва за посебне намене, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна. Јавно-приватно партнерство јесте дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално[77].

## 1.4. Управни акт

### *1.4.1. Појам и обележја управног акта*

Управни акт је појединачан правни акт јавне управе, којим се, на основу закона, решава о управној ствари. Другим речима, управни акт је акт којим субјект јавне управе решава о неком праву или обавези одређеног физичког или правног лица, или друге странке у управној ствари.

Управни акт има следећа обележја: 1) конкретност; 2) ауторитативност; 3) једностраност; 4) правно дејство; 5) заснованост на закону; 6) извршност и 7) њиме се решава управна ствар.

Насупрот нормативном акту који је апстрактан и односи се на неодређен број случајева, управни акт је **конкретан** и односи се на одређен случај или на одређен број случајева. Конкретност управног акта постоји било да се ради о индивидуалним или општим управним актима.

Управним актом **ауторитативно** се одлучује у појединачним управним стварима. Наиме, управни акти су правни акти власти којима државни орган односно организација која врши јавна овлашћења дејствује на ауторитативан начин. Код управног акта државни орган, односно организација, појављује се према субјекту, на кога се акт односи са јачом вољом. Управним актом ауторитативно се утврђују права и обавезе правних субјеката.

Управни акт представља **једностану** изјаву воље од стране државног органа или организације која врши јавна овлашћења у законом предвиђеним случајевима. Ово је један од важних елемената управног акта.

---

[76] Члан 6. став 2. Закона о јавним службама.

[77] Члан 4. став 1. тачка 3. и члан 7. став 1. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама ("Службени гласник РС" број 88/11).

Јер, ако се ради о двостраном акту у којем воља државног органа координирано дејствује с вољом другог учесника у управном односу који се заснива двостраним актом, у том случају не постоји управни акт, већ тзв. акт пословања. Једнострана изјава воље постоји и у случају доношења тзв. сложених управних аката, јер и у том случају постоји једнострана изјава воље два или више државних органа, који сарађују при доношењу управног акта.

Један од услова да би један акт имао карактер управног акта јесте да он производи **правно дејство**. Управним актима се, у примени управноправних прописа, стварају или утврђују, мењају или укидају правни односи, односно њима се стварају, утврђују, мењају или укидају права и дужности правних субјеката на које се ти акти односе.

Управни акт **заснован је на закону**. Заснованост на закону значи да је управни акт законски одређен и у процесном (формалном), и у садржинском (материјалном) погледу. У процесном смислу, издаје га овлашћени орган, према правилима одговарајућег законског поступка, и у прописаној форми. У садржинском (материјалном погледу) управни акт увек је заснован на меродавном пропису чије норме примењује у датом случају.

**Извршност** као обележје управног акта проистиче из чињенице да се управни акт којим се утврђују обавезе за странку могу принудно извршити. Другим речима, управни акт може се принудно непосредно спровести у живот, административним путем – када су у питању неновчане обавезе, а судским путем – када је реч о новчаним обавезама одређеним актом.

Управним актом **решава се управна ствар**, као посебна врста правних ствари. Под управном ствари подразумева се појединачна, конкретна ствар, тј. предмет који се решава применом материјално-правних прописа на конкретне случајеве. Управна ствар је појединачна, по правилу, неспорна правна ствар из неке управне области, у којој орган води управни поступак, непосредно примењујући прописе, решава о праву, обавези или правном интересу странке, потврђује или региструје одређене податке, односно чињенице, врши управни надзор или спроводи административно извршење[78]. На пример, под управном ствари подразумева се захтев физичког лица да му се изда грађевинска дозвола за подизање породичне стамбене зграде; подношење пореске пријаве за приходе од самосталне делатности, на основу које треба да се утврди плаћање пореза; захтев странке да јој се регулише право на породичну или инвалидску пензију итд. Управне ствари разликују се од појединачних ствари о којима решавају судски органи. На пример, захтев странке да јој се накнади штета коју је претрпела због неиспуњења уговора, а због несавесности друге странке представља судску ствар о којој одлуку треба да донесе надлежни суд.

[78] З. Јелић, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, Београд, број 12/97, стр. 69.

### *1.4.2. Врсте управних аката*

Управни акти могу се поделити према разним критеријумима. Полазећи од тих критеријума, они се могу поделити на управне акте: а) донете по службеној дужности и донете по захтеву странке; б) правно везане и који се доносе на основу слободне оцене; в) позитивне и негативне; г) конститутивне и декларативне; д) индивидуалне и генералне; ђ) које доноси један орган и сложене; е) ограниченог и неограниченог трајања и ж) решења и закључке.

#### *1.4.2.1. Управни акти донети по службеној дужности и управни акти донети по захтеву странке*

С обзиром на то **од кога потиче иницијатива** за доношење управног акта, могу се разликовати: 1) управни акти донети по службеној дужности и 2) управни акти донети по захтеву странке.

Под управним актима донетим ***по службеној дужности*** подразумевају се акти које надлежни органи доносе по својој иницијативи. Управни акт доноси се по службеној дужности органа када је то одређено законом или на закону заснованом пропису, као и кад надлежни орган утврди (или сазна) да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба ради заштите јавног интереса покренути управни поступак На пример, власнику пољопривредног земљишта, Пореска управа по службеној дужности доноси решење о утврђивању пореза на приходе од пољопривреде и шумарства. Управни акти доносе се по службеној дужности, по правилу, када неком лицу треба одредити обавезу или му умањити признато право. Међутим, за доношење појединих управних аката по службеној дужности обавезан је пристанак странке (на пример, при избору или постављењу на одредене јавне функције, или приликом заснивања службеничких односа).

Управни акт доноси се ***поводом захтева странке*** када је по закону или по природи ствари захтев странке неопходан за покретање и вођење управног поступка. Овакви акти доносе се када треба признати права неком лицу, или му умањити раније одређене обавезе. У такве акте убрајају се, на пример, решења о добијању држављанства путем прирођења или решења о отпусту из држављанства, решења којима се додељују дозволе и одобрења (решења о одобрењу за изградњу, о одобрењу вођења приватне занатске радње, итд.). Ако управни акт буде донет по службеној дужности у оној правној ствари у којој је за покретање и вођење поступка био нужан претходни захтев странке – такав акт је ништав, осим ако странка на његову садржину у међувремену изрично или прећутно не пристане.

### *1.4.2.2. Правно везани управни акти и управни акти који се доносе на основу слободне оцене*

Правна везаност једног управног акта за правни пропис може да буде потпуна и делимична. С обзиром на **степен везаности органа** при доношењу управних аката врши се разликовање између: 1) правно везаних аката и 2) аката који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцене.

Код ***правно везаних*** управних аката правни прописи на императиван начин одређују какву радњу орган мора предузети односно какво решење мора донети, ако су испуњени услови предвиђени правним прописом. Орган нема овлашћења да бира између више алтернатива, јер је његово понашање унапред одређено одговарајућим чињеничним стањем и правним прописом који се у конкретном случају има применити. Правно везани акти морају имати ону садржину која је предвиђена правним прописима. При доношењу правно везаног акта, орган је дужан да, поштујући правила процедуре, примени материјални пропис на појединачан случај тако што утврђује да ли су испуњени или нису испуњени услови на страни неког лица за наступање предвиђених правних последица. Орган је обавезан да материјални пропис строго примени, с обзиром на чињенично стање датог случаја. У ове акте, на пример, спада решење о утврђивању пореза.

Карактеристика управних аката који се доносе ***на основу слободне (дискреционе) оцене*** је у томе што је при вршењу слободне оцене орган овлашћен на бирање између више алтернатива, које су правно све једнаке. Слободна оцена мора се вршити на начин како то налаже јавни, односно општедруштвени интерес. При вршењу слободне оцене, орган увек мора водити рачуна о чињеници да избор између више могућих алтернатива мора вршити онако како то налаже друштвени (јавни) интерес. У Србији се на основу слободне оцене одлучује приликом: издавања дозвола за држање оружја; издавања путних исправа; одобравања странцу сталног настањења у Србији; одлучивања о пријему у држављанство, односно о престанку држављанства и сл.

Вршење слободне оцене не представља самовољу (арбитрарност) органа, под којом се подразумева такво поступање органа, при којем се не води рачуна о јавном и друштвеном интересу. Слободна оцена разликује се од самовоље у томе што она, иако није потчињена каквом изричитом законском ограничењу, ипак остаје везана општим правним правилима о вршењу државне и друштвене службе.

Слободна оцена може се вршити тек по испуњењу материјално-правних услова. Орган може вршити слободну оцену тек кад су испуњени материјални услови прописани правном нормом. Зато, ако су у једној одредби садржани извесни материјално-правни услови који се морају испунити да би орган могао вршити слободну оцену, у том случају орган не може вршити слободну оцену док се услови не испуне. На пример, кад прописи о набављању

и држању оружја предвиђају да се одобрење за набавку оружја може издати само пунолетним грађанима, то значи да пунолетство представља материјално-правни услов који мора бити претходно испуњен, да би орган могао вршити слободну оцену, тј. да би орган могао одлучивати хоће ли издати дозволу за држање оружја одређеном лицу.

Једна од претпоставки за вршење слободне оцене од стране органа јесте да је чињенично стање претходно правилно утврђено. Орган може одлучивати по слободној оцени тек пошто је утврдио правилно чињенично стање. Решење које се доноси по слободној оцени мора бити донето у границама овлашћења из материјално-правног прописа, који овлашћује орган на вршење слободне оцене. Стога, орган који правним прописима није овлашћен на вршење слободне оцене, не може донети решење по слободној оцени. Решење које се доноси на основу слободне оцене мора бити донето у складу с циљем у ком је овлашћење дато.

### *1.4.2.3. Позитивни и негативни управни акти*

С обзиром на чињеницу да ли је управним актом произведена каква **промена у управним односима** или није, управни акти могу се поделити на: 1) позитивне и 2) негативне.

***Позитивни*** су они управни акти који производе неку промену у постојећим правним односима. Сматрају се позитивним управним актима не само акти којима се стварају нови односи или мењају постојећи, већ и они акти којима се укидају или ниште постојећи правни односи. Према томе, реч *позитиван* овде се употребљава у смислу акције (радње) којом је произведена промена у постојећим односима (створена је нова правна ситуација, или је постојећа правна ситуација измењена или укинута).

***Негативни*** су они управни акти у којима је садржана изјава воље надлежног органа у том смислу да се одбија стварање ма какве промене у постојећим правним односима. Негативни акти најчешће се доносе поводом захтева странке, а знатно ређе по службеној дужности. Према томе, негативним актима се, по правилу, одбија захтев странке за признавање каквог права (за признавање пореске олакшице, за издавање одобрења за изградњу, одобрења за вођење занатске радње, за издавање путне исправе, итд.) или правног интереса.

Поред могућности издавања негативног управног акта, правни систем познаје и претпостављено одбијање захтева странке у случају тзв. *ћутања управе*, што се уподобљава с негативним управним актом.

### *1.4.2.4. Конститутивни и декларативни управни акти*

С обзиром на чињеницу да ли се управним актом **ствара, мења, односно укида или само утврђује правни однос**, управни акти деле се на: а) конститутивне и б) декларативне.

1. ***Конститутивни*** управни акти су они којима се стварају, укидају или мењају правни односи. Овим актима решава се било о каквом праву одређеног појединца или правног лица (тј. њима се може одузети какво право, уважити или одбити захтев за признавање каквог права) или о каквој обавези појединца или правног лица (тј. њиме се може прописивати каква обавеза за појединце или правно лице или се они могу ослободити какве обавезе). Конститутивни акти имају, по правилу, дејство *ex nunc*, они по правилу важе од тренутка њиховог доношења, тј. они делују само за убудуће.

Постоје три варијанте конститутивних управних аката, и то: 1) права конститутивност; 2) реконституитивност и 3) деконституитивност. *Праву конститутивност* има онај управни акт када тим актом изворно настаје правни однос. *Реконституитивност* постоји онда када се управним актом нешто мења у постојећем правном односу, односно врши се преиначавање правног односа. *Деконституитивност* постоји онда када се управним актом у целини или делимично гаси (окончава) постојећи правни однос.

Постоји *неколико облика* конститутивних управних аката.

а) У вези с питањем предмета који регулишу, конститутивни акти могу се поделити на: 1) овлашћујуће (фаворабилне); 2) обавезујуће (онерозне, тј. теретне) и 3) мешовите.

*Овлашћујућим* конститутивним актом странци се додељује извесно право које она пре тога није имала. Као овлашћујући управни акти наводе се разне дозволе и одобрења као што су: одобрење за изградњу, одобрење за вођење занатске радње, дозвола за држање оружја и сл. Осим дозвола, у овлашћујуће управне акте сврставају се акти којима се за странку заснива неко стање, из којег она црпи извесна права, односно правна овлашћења, као што је то, на пример, добијање држављанства путем прирођења, давање одобрења малолетнику за склапање брака итд.

*Обавезујућим* конститутивним управним актом странци се намеће нека дужност. На пример, да поруши бесправно подигнут грађевински објекат.

*Мешовитим* конститутивним управним актом странци се истовремено додељује извесно право и намеће нека дужност.

У начелу, овлашћујући управни акти доносе се по захтеву лица која имају корист од таквих аката, а обавезујући управни акти доносе се по службеној дужности, тј. по иницијативи самог органа или пак по предлогу неког трећег лица које је заинтересовано за доношење тог управног акта.

б) У зависности од тога да ли се садржина управног акта тиче лично странке, или се односи на одређену ствар с којом је странка у правно

релевантном односу, конститутивни акти могу се поделити на: 1) личне и 2) стварне. Садржина *личноī* конститутивног акта се непосредно (лично) тиче правне ситуације странке. Такав би био, на пример, акт о упућивању на служење војног рока. Садржина *сшварноī* конститутивног акта односи се на одређену ствар с којом је странка у правно релевантном односу. У такве акте, на пример, спада акт о одузимању оружја.

в) Према карактеру обавезе из управног акта, односно према томе да ли странка има обавезу на активно или пасивно држање, конститутивни акти могу се поделити на: 1) наређења и 2) забране. Код управних аката који спадају у *наређења*, странка има обавезу на активно држање. На пример, акт којим се налаже странци да плати порез. Код управних аката који спадају у *забране*, странка има обавезу на пасивно држање. Такав би био, на пример, акт о забрани доградње зграде која је проглашена за споменик културе.

г) Конститутивни управни акти могу се поделити и на: 1) субјективне акте и 2) акте услове. *Субјекшивни* управни акт је онај акт који сам одређује садржину права и дужности из новонасталог односа, као што је случај с издавањем већине дозвола. Конститутивни управни акт који спада у *акш услов* јесте такав акт који представља само неопходну правну претпоставку за ступање у једну ситуацију, чија је садржина већ одређена правним прописима. У такве акте спада, на пример, електроенергетска сагласност за прикључак на електричну мрежу.

2. ***Декларашивни*** управни акти су такви акти којима се констатује да су у конкретном случају испуњени законски услови, тј. да постоји чињенично стање предвиђено правним прописом и да стога, сагласно пропису који се у конкретном случају има применити, мора да наступи одређена правна ситуација. Декларативност преовлађује у оним управно-правним односима који настају или престају већ самим законом (по сили закона), при чему је улога одговарајућег управног акта да то и званично утврди и објави. Овим актима само се утврђују, а не стварају правни односи и правне ситуације. Декларативни управни акти били би, на пример, акти којима се: утврђује постојање држављанства стеченог рођењем детета; одређују поједини унапред прецизирани новчани износи; у неким случајевима утврђује престанак војне службе и сл.

Декларативни управни акти имају, по правилу, дејство *ex tunc*, тј. они, по правилу важе уназад (ретроактивно), од тренутка кад су се стекле околности које су биле од утицаја на стварање правног односа. Ово правно дејство проистиче из њихове правне природе, јер они имају за циљ да констатују да једно право или обавеза постоје по закону.

### *1.4.2.5. Индивидуални и генерални управни акти*

С обзиром на чињеницу да ли се управни акти односе **на индивидуално одређена или на неодређена лица,** разликују се: 1) индивидуални и 2) генерални управни акти.

Под ***индивидуалним*** управним актима или управним актима у ужем смислу, подразумевају се решења донета у управном поступку. Карактеристике ових аката углавном су следеће: 1) акт мора бити донет у каквој управној ствари; 2) акт мора имати карактер акта власти, односно потребно је да орган тим актом дејствује на ауторитативан начин; 3) актом треба да се стварају, укидају или мењају правни односи (конститутивни управни акти), или да се утврђује постојеће стање (декларативни управни акти) и 4) акт мора да буде конкретан и индивидуалан. То је акт којим се решава о извесном праву или обавези одређеног појединца, установе или организације. Карактер индивидуалног управног акта може имати и закључак донет у управном поступку против кога се може покренути управни спор (тј. закључак којим се окончава управни поступак).

***Генерални*** управни акти имају све карактеристике индивидуалних управних аката (осим што се не односе на одређено лице), али имају и неке специфичности. Ови акти су конкретни акти јер се односе на конкретан случај, али нису индивидуални јер се односе на већи број лица, која се у решењу поименично не наводе. Иако се у овом акту не означавају поименично субјекти на које се акт односи, ипак се из таквог акта може лако утврдити на које се конкретне субјекте акт односи, по чему се такав акт и разликује од општег акта. Лица на која се генерални управни акт односи одредива су на основу у акту постављеног критеријума. Генерални управни акт разликује се од општег акта по томе што се он односи на један одређен случај, док општи акт представља апстрактну норму која се односи на неодређени број правних субјеката и неодређени број случајева. Генерални управни акт је, на пример, решење надлежног органа управе којим се одређује да се има извршити у одређеној улици експропријација свих грађевинских плацева и зграда од броја 10 до броја 26. Иако се у овом решењу не помињу поименично власници земљишта и зграда, ипак се лако може установити на које се власнике решење односи. Исти карактер има, на пример, и управни акт о забрани одржавања јавног скупа. Карактер генералног управног акта, сем решења, може имати и наредба, одлука и сл., уколико има елементе генералног управног акта. Ради упознавања потенцијалних лица на које се генерални управни акт односи, врши се јавно саопштавање (објављивање) садржине тог акта.

*1.4.2.6. Управни акти које доноси један орган и сложени управни акти*

С обзиром на **број органа** који на основу прописа учествују у доношењу управног акта, могу се разликовати: 1) управни акти које доноси један орган и 2) сложени (збирни) управни акти.

Управни акт ***који доноси један орган*** (прост, односно једноставан управни акти) је онај акт у чијем доношењу учествује само један орган или организација која врши јавна овлашћења.

***Сложени (збирни)*** управни акт је онај акт који доносе у сарадњи два или више органа. Постоје следеће подврсте сложених управних аката:

1) *Истовремено, али одвојено, решавање исте управне ствари од стране два или више органа.* Органи у питању споразумеју се који ће од њих формално издати акт странци. Неопходан услов за пуноважно издавање акта јесте то да су надлежни органи решили конкретну ствар, сваки понаособ, у истом смислу;

2) *Доношење управног акта од стране једног органа, уз претходну сагласност другог органа.* Ускраћивање сагласности доводи до немогућности надлежног органу да донесе управни акт онога смисла и садржине на коју је сагласност ускраћена;

3) *Доношење управног акта од стране једног органа, уз накнадну сагласност, потврду или одобрење другог органа.* Учешће другог органа је изван процеса доношења акта, али то учешће има улогу правног обезбеђивања његове исправности, јер без те сагласности, акт је незаконит;

4) *Доношење управног акта од стране једног органа, уз прибављено мишљење другог органа.* У овом случају садржина прибављеног мишљења не обавезује орган који решава дату управну ствар. Међутим, орган који решава управну ствар је дужан да прибави мишљење другог органа, али није дужан и да прихвати прибављено мишљење.

У случају када изостане законски прописана сагласност (претходна или накнадна), одобрење, потврда или мишљење другог органа у акту надлежног органа, та чињеница представља пуноважан основ за поништавање тог акта.

*1.4.2.7. Управни акти ограниченог и управни акти неограниченог трајања*

С обзиром на то да ли је правно важење управног акта **унапред ограничено** природом односа које уређује, или неким роком, управни акти могу се поделити на: 1) управне акте ограниченог трајања и 2) управне акте неограниченог трајања.

Управни акт ***ограниченог трајања*** је акт чија се садржина исцрпљује једнократним понашањем лица на које се акт односи (на пример, решење о утврђивању пореза на пренос апсолутних права, који се једнократно

уплати), или је важење акта временски одређено (на пример, решење о одобрењу орочених геолошких истраживања).

Управни акт ***неограниченог трајања*** је акт чије правно важење није унапред ограничено природом односа који уређује, или неким роком. У ове акте спадају и акти чија је дужина важења везана за наступање одређеног услова, односно неке будуће и неизвесне околности. Свакако да управни акти неограниченог трајања нису изузети од могућности да се употребом правних средстава уклањају због тога што евентуално садрже незаконитости. Управне акте неограниченог трајања погађају како новонастале правне околности (на пример, промена прописа о условима за обављање угоститељске делатности, за коју је дозвола издата), тако и новонастале чињенице (на пример, непоштовање пореских прописа доводи до одузимања додељеног пореског идентификационог броја). Из разлога правне сигурности, наведене промене немају ретроактивно дејство.

### *1.4.2.8. Решења и закључци*

С обзиром на **предмет управних аката** који се доносе у управном поступку, тј. с обзиром на то да ли се њима решава сама ствар у управном поступку или само појединачна питања, могу се разликовати: а) решења и б) закључци. Разликовање решења и закључака углавном је процесног карактера.

***Решење*** је у управном поступку главна управна одлука. Оно представља управни акт којим се одлучује о предмету управног поступка. Решење представља управни акт којим се решава конкретна управна ствар и којим се ствара правно дејство за одређено лице, односно за више одређених лица. Под решењем подразумева се само ауторитативан акт органа надлежног за вођење управног поступка, тј. акт власти, а не и акт пословања.

Полазећи од односа ***закључка*** према решењу, могуће је разликовати: 1) закључке који имају, у односу на решење, својство акцесорних и помоћних аката и 2) закључке чија процесна садржина искључује потребу доношења решења о управној ствари. Закључак који има, у односу на решење, својство *акцесорног и помоћног акта* представља управни акт којим се одлучује: (1) о појединим процесноправним питањима која се тичу тока поступка – када је закључак акт управљања поступком и (2) о појединим другим питањима која се као споредна појављују у вези са спровођењем поступка, под условом да се та питања не решавају решењем. Закључак чија *процесна садржина искључује потребу доношења решења* о управној ствари (уопште, или барем у погледу појединих правних субјеката) онемогућава покретање, односно даље вођење поступка. Такав закључак има за странку већи значај од закључка који има, у односу на решење, својство акцесорног и помоћног акта, имајући на уму утицај који врши на индивидуалне правне ситуације странке. У такве закључке спадају: закључак којим се одбацује захтев за

покретање поступка; закључци о обустављању поступка због одустанка странке од захтева, услед закљученог поравнања, зато што странка у остављеном року није тражила покретање поступка за решавање претходног питања код надлежног органа итд.

### *1.4.3. Додаци управном акту*

Поред уобичајених елемената, управни акт може да садржи и извесне друге елементе, који би се могли назвати додацима управног акта. То су поједине клаузуле које утичу на правна дејства управног акта. У ове додатке спада одређивање: а) услова; б) рокова; в) налога (намета, терета или модуса) и г) задржавање права на опозив. Могућност да орган у управни акт унесе неки од наведених додатака мора да буде изричито предвиђена законом. Није допуштено одређивање додатака управном акту без законског основа, па би се у таквом случају сматрало као да додатак и није стављен. Опште је правило да незаконитост додатка не утиче на правну ваљаност управног акта којем припада. Међутим, ако се уклони управни акт, правно се гаси и његов додатак, јер додатак има ***акцесорну природу***.

**Условом** се самим управним актом мењају општа правила о почетку, односно завршетку правног деловања акта, везивањем тих момената за наступање одредене будуће неизвесне околности. Странка може да утиче на остваривање услова, али њена воља не може да буде једини параметар. Услови које диспозитив може да садржи, могу бити: 1) одложни (суспензивни) и 2) раскидни (резолутивни). *Одложни (суспензивни)* услов одлаже редовни почетак или стандардни престанак деловања управног акта, до испуњења услова. Акт не производи дејство одмах, без обзира на то што је он постао извршан, већ тек кад наступи одређени догађај односно околност, која је постављена као услов. Дејство *раскидног (резолутивног)* услова је супротно. Његово појављивање онемогућава почетак деловања управног акта, а накнадно остварење овог услова зауставља ток деловања управног акта (стављајући акт ван снаге).

**Рок** је сличан услову. И рок може да буде: 1) одложни и 2) раскидни. *Одложни* рок је одређени период, односно одређени будући тренутак у времену пре чијег протека, односно наступања управни акт не може правно да делује. *Раскидни* рок је одређени период, односно одређени будући тренутак у времену од чијег протека, односно од чијег наступања престају правни учинци управног акта. Разлика између услова и рокова је у томе, што код рокова не постоји неизвесност у погледу наступања, јер они сигурно наступају, док код услова то није случај, пошто они могу, али не морају увек наступити.

Под **налогом** (наметом, теретом или модусом) подразумева се налагање странци да изврши извесну радњу чијим испуњењем се не условљава важност управног акта, али која се може принудно извршити (на пример,

издавање одобрења за изградњу уз обавезу титулара да сруши у суседству зграду која је склона паду). Према томе, налог се разликује од услова и рокова нарочито по томе што налог нема непосредно дејство на важност акта, док услов и рокови такво дејство имају. Ако лице, коме је актом одређено да изврши налог, не изврши налог, акт не престаје да важи већ за орган настаје могућност да приступи принудном извршењу налога. Међутим, има и налога који се намећу под претњом стављања целог управног акта ван снаге не буде ли испуњена та додатна обавеза.

**Задржавање права на опозив** (придржај опозива) представља такав додатак управног акта, којим се одређује да ће се акт опозвати кад наступе одређене околности. Неоспорно је да се овај додатак може ставити онда, кад је таква могућност изричито предвиђена правним прописом. Ова врста додатка управном акту данас се скоро и не примењује.

### *1.4.4. Правно дејство управног акта*

1. Битна особина управног акта огледа се у томе што он изазива одређено правно дејство. Путем дејстава управног акта испољава се његов правни карактер. Њиме се стварају, укидају и мењају правни односи. Управни акт има одређена правна дејства у односу: 1) на странку; 2) на орган који је донео управни акт и 3) у односу на трећа лица. Према томе, странка је дужна да поступа по наређењу садржаном у управном акту. Обавезност деловања постоји једино за управне акте који су засновани на закону. За све управне акте, од почетка њиховог деловања, важи претпоставка законитости, чиме се осигурава делотворно спровођење акта у живот. Међутим, предвиђена су и правна средства којима се проверава законитост аката.

Управни акт важи у времену. У том смислу, треба одредити: а) тренутак отпочињања правног дејства акта; б) смер деловања правног дејства акта и в) тренутак завршетка правног деловања акта.

Тренутак *отпочињања правног дејства* управног акта одређен је како у погледу органа који је акт донео, тако и у погледу странке. Тренутак правног везивања органа који је акт донео треба да претходи тренутак од којег исти акт правно обавезује странку. Управни акт, у принципу, обавезује орган који га је донео од тренутка када је орган тај акт упутио странци. Обавезност акта у односу на странку настаје: 1) достављањем писано израђеног акта или 2) тренутак усменог саопштавања његове садржине присутним лицима.

Када је у питању *смер деловања* управног акта, као што смо напред навели, декларативни акти, по правилу, имају ретроактивно дејство, а конститутивни акти имају дејство само за убудуће. Као што се види, проблем ретроактивног дејства појављује се само код конститутивних управних аката. У правној теорији Србије заступљено је гледиште о забрани ретроактивности конститутивних управних аката. Свака правна норма важи само

за будућност, тј. обухвата по правилу, само оне правне односе који су настали после њеног ступања на снагу. Правна норма може ступити на снагу најраније у тренутку њеног доношења. Према томе, у праву Србије важи принцип забране ретроактивности конститутивних управних аката, сем оних случајева који су законом допуштени.

Од изложеног начела о забрани ретроактивног дејства управног акта постоје извесни изузеци. У тим случајевима, управним актима може се дати ретроактивно дејство. Ретроактивно дејство имају: 1) акти чија је ретроактивност дозвољена законом; 2) акти који се доносе у следству пресуде којом је поништен управни акт; 3) акти о повлачењу управних аката под условима предвиђеним у закону, односно у пропису заснованом на закону (овде, на пример, спадају случајеви предвиђени у Закону о општем управном поступку, у којима се може на основу ванредних правних средстава поништити правоснажни управни акт, односно управни акт који је постао коначан у управном поступку) и 4) акти чије ретроактивно дејство налаже њихова природа.

Тренутак *окончања дејства управног акта* различит је за: 1) противправне управне акте и 2) законите управне акте. Противправни управни акти уклањају се коришћењем одговарајућих правним средства у процесу управне контроле. Правно дејство законитих управних аката престаје: (1) употребом овлашћења или извршењем обавезе садржане у управном акту, односно једнократним понашањем странке сагласно управном акту, чија се садржина тиме исцрпљује (на пример, плаћањем износа који је одређен пореским решењем); (2) протеком утврђеног (раскидног) рока; (3) наступањем предвиђеног (раскидног) услова; (4) смрћу странке; (5) изричитим или прећутним одрицањем од овлашћења садржаног у акту; (6) пропашћу ствари на коју се акт односи и (7) доношењем у истој управној ствари другог (каснијег) акта, другачије садржине од првобитног.

2. Као што је речено, дејставо законитог управног акта може престати: 1) доношењем тзв. супротног акта и 2) доношењем тзв. новог акта. Доношењем тзв. *супротног акта* прећутно се окончава дејство ранијег акта тако што се дата правна ситуација мења. Правно дејство првобитног управног акта аутоматски престаје издавањем каснијег, супротног акта, пошто у истој ствари оба акта – као међусобно искључујућа – не могу једновремено правно да постоје.

Доношењем тзв. *новог акта* изричито се, на основу закона, окончава учинак ранијег акта, чија садржина постаје неодговарајућа, због околности које су се у међувремену промениле. Тако, на пример, новим актом се може укинути раније издата дозвола због тога што странка више не испуњава прописане услове, који су накнадно пооштрени. У овом случају, од стране самог органа, другим актом, опозива се ранији акт, који је, по правилу, правоснажан. Новим актом спречавају се будуће правне последице, али се

њиме не дира у последице које су већ настале по основу првобитног акта. Онемогућава се само стварање даљих последица ранијег акта.

Могућност опозивања сопственог законитог управног акта зависи од чињенице: 1) да ли је у питању позитиван или негативан управни акт; 2) да ли се управним актом странци признаје нека погодност, или јој се утврђују обавезе и 3) да ли се новим актом побољшава или погоршава ситуација странке.

За окончавање дејства законитих негативних управних аката не стављају се посебна ограничења у погледу опозивања, јер такви акти не стичу материјалну правоснажност. Зато постоји правна могућност њиховог замењивања новим актом, донетим у истој правној ствари. Другачија је ситуација с позитивним управним актима. Тако се позитивни акти којима се странкама утврђују обавезе лакше опозивају у односу на акте којима се странкама признају неке погодности. Међутим, и у таквој ситуацији је могуће погоршање странкине правне позиције.

Највећи проблем јавља се у вези с опозивањем позитивних управних аката којима је странка стекла одредена права. Престанак њиховог дејства представљало би губитак тих права. Овај проблем има, како индивидуални аспект – с гледишта заштите стечених права, тако и шири друштвени аспект – с гледишта правне сигурности уопште. Зато је успостављен принцип забране погоршавања правних ситуација титулара стечених права која извиру из законитих управних аката. Од овог принципа постоје два изузетка. Прво – опозивање оваквих аката условљава се пристанком странке чији је интерес у питању. Друго – при прописивању случајева одступања од наведеног принципа даје се апсолутни примат јавном интересу над приватним. Тако се допушта да се окончавањем дејстава законитог акта, без пристанка странке, погорша њена правна ситуација. Оваква мера има дејство *ex nunc*. Такав је, на пример, правни институт ванредног укидања акта из члана 256. ЗУП-а.

### *1.4.5. Правоснажност управног акта*

1. Правоснажност управног аката представља својство управног акта да се више не може укидати, мењати или ништити. Установа правоснажности у управном поступку преузета је из судских поступака (парничног и кривичног). Када управни акт постане правоснажан, о тој управној ствари се међу истим субјектима, по правилу, не би могао поново водити поступак. Тиме се постиже: 1) обезбеђење правне сигурности и стабилности створених односа, чиме се отклања неизвесност у процесу остваривања закона и 2) заштита права и правних интереса странака, као и заштита јавног интереса.

Занемаривање правоснажности могло би да у управни поступак унесе осећање нестабилности и правне несигурности, што би несумњиво било од штете по читав правни поредак.

2. Решење донето у управном поступку може да стекне: а) формалну и б) материјалну правоснажност.

У смислу Закона о општем управном поступку, **формално правоснажно** је оно решење против кога се не може изјавити жалба, нити покренути управни спор. Према томе, да би решење било формално правоснажно, потребно је да буду испуњена следећа два елемента: 1) да је наступила коначност решења, односно: (1) да је против решења законом искључена могућност изјављивања жалбе; или (2) да је жалба искоришћена, или (3) је рок за жалбу протекао (жалба није коришћена, или је неблаговремено поднета) и 2) да о законитости решења није могуће, тужбом, покренути управни спор: (1) зато што је управни спор у тој ствари законом искључен; (2) или је управни спор вођен, па је тужба, као неоснована, одбијена; (3) или је рок за подношење тужбе истекао (тужба није коришћена, или је неблаговремено поднета). Решење може и само делимично постати правоснажно. Правоснажним решењем везана је не само странка већ и орган који га је донео.

**Материјалну правоснажност** стиче оно решење које је постало формално правоснажно (тј. против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор) и којим је неко лице стекло одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе. Материјална правоснажност има за дејство да се орган који је донео правоснажно решење не може упуштати у поновно решавање те ствари. На овај начин штите се права странке која је она стекла правоснажним решењем, односно спречава се могућност повећавања обавеза одређених таквим решењем.

Материјалну правоснажност не стичу она решења, којима странка није стекла никакво право. То значи да ***материјалну правоснажност не могу да стекну негативни управни акти***. На пример, не стиче материјалну правоснажност решење којим је странки одбијен захтев за издавање путне исправе, јер странка може по одбијању захтева да поново поднесе захтев за добијање путне исправе, који је надлежни орган дужан да решава.

На материјалну правоснажност решења је, по правилу, без утицаја доношење новог прописа који је у супротности с прописом на основу којег је донето правоснажно решење, као и измена таквог прописа. Према томе, нов пропис или измена постојећег прописа, по правилу, не може имати никаквог дејства на субјективну ситуацију створену правоснажним решењем. Ово због тога што нов пропис или измене постојећих прописа, по правилу, немају ретроактивно дејство, већ дејствују само за убудуће. Само изузетно, закону се може дати ретроактивно дејство, у ком случају се подвргавају ревизији и сва правоснажна решења. Али ово мора бити изричито наведено у закону.

3. Правоснажним не постају сви делови управног акта већ само диспозитив акта. Према томе, остали делови управног акта – образложење

и упутство о правном леку – не могу постати правоснажни. Једна од значајнијих последица овог принципа састоји се у томе што решење претходног (прејудиционог) питања у управном поступку, које је саставни део образложења решења, не постаје правоснажно. Стога орган који је стварно и месно надлежан за решавање претходног питања, може то питање доцније решити на друкчији начин него што је оно решено као претходно питање у правоснажном решењу.

Од правила да се правоснажно решење не може укидати, мењати или ништити, постоје извесни изузеци. Тако су у ЗУП-у прецизно одређени случајеви када се могу ванредним правним средствима укидати, мењати или оглашавти ништавим материјално правоснажна решења.

4. Појам *правоснажност* управног акта разликује се од појмова *извршност* и *коначност* управног акта.

**Извршност** управног акта је такво својство управног акта да против њега жалба није допуштена, односно ако је жалба допуштена, она не одлаже извршење акта. Извршење представља такву процесну делатност, која има за циљ да принудним путем, а на основу диспозитива решења успостави и доведе у сагласност чињенично стање са стањем које захтева правни поредак. Извршење у управном поступку служи за задовољење одређеног захтева државе.

**Коначност** управног акта је такво својство управног акта да се против њега не може изјавити жалба, али може се покренути управни спор. Сва другостепена решења су коначна.

### *1.4.6. Погрешни управни акти*

1. Приликом доношења управног акта, могуће је извршити различите грешке, односно пропусте. Те грешке могу бити: 1) важне и 2) неважне. *Важне* су оне грешке које задиру у дејства акта, односно утичу на његово важење. Степен важности неког недостатка управног акта проистиче из његовог утицаја на решавање конкретне управне ствари. *Неважне* су оне грешке које не утичу на важење управног акта. Тако је, на пример, у ЗУП-у предвиђено да ће другостепени орган одбити жалбу и када нађе да је у првостепеном поступку било недостатака, али да су они такви да нису могли имати утицаја на решење управне ствари[79]. Пропусти при доношењу управног акта могу се односити на цео акт, или само на његов део.

Под погрешним управним актима подразумевају се: а) неисправни управни акти и б) противправни управни акти.

2. **Неисправни** су они управни акти који садрже недостке ванправне природе. Ванправни недостаци углавном се тичу техничке стране акта,

[79] Члан 230. став 2. ЗУП-а.

његове правне форме и садржине. Неисправни управни акти могу да буду 1) нетачни и 2) неуредни.

*Нетачни* су они управни акти чији писани примерак садржи очигледне грешке у именима, бројевима, писању или рачунању и сл. Ове грешке увек може да исправи орган који је донео акт, односно службено лице које га је потписало. О исправци се доноси посебан закључак, који има ретроактивно правно дејство, односно његово дејство је од тренутка отпочињања дејстава акта који се исправља. Исправка грешке констатује се уношењем одговарајуће белешке у оригинал решења. Предлог за исправљање грешке може да поднесе и странка, у ком случају орган може да одбије, или да уважи предлог. Против закључка о исправци управног акта допуштена је посебна жалба.

*Неуредан* је онај управни акт чији је писани примерак нечитак, или му је садржина недовољно прегледна, испрљана, изгужвана, или некомплетна. Неуредност управног акта може да настане и приликом копирања.

3. **Противправни** су они управни акти који садрже недостатке правне природе. Постоје две врсте противправности: 1) незаконитост и 2) нецелисходност.

а) **Незаконит** је онај управни акт којим је повређен материјални или процесни правни пропис. То је најшири облик правног недостатка управног акта. Незаконитост погађа и правно везане управне акте и управне акте који се доносе на основу слободне оцене. Незаконити управни акт мора се на основу прописаног правног средства уклонити из правног поретка. У пракси, поставља се питање у ком тренутку се цени законитост управног акта – да ли у тренутку његовог доношења или у тренутку разматрања његове законитости. Свакако да се законитост управног акта цени с обзиром на тренутак његовог доношења, јер је могуће да се правни пропис, на основу кога је донет управни акт, касније измени, али то нема утицаја на законитост донетог и већ постојећег управног акта. Међутим, и од овог правила има изузетака, уколико је каснијим законом предвиђено да се и раније донети управни акти морају саобразити с новим законом.

Незаконитости које садрже управни акти могу се поделити: а) према врсти незаконисти и б) према тежини незаконитости.

1) Полазећи од **врсте**, незаконист може да буде: (а) формално-процесна и (б) материјална.

***Формално-процесне незаконитости*** могу да буду: 1) чисте формално--процесне незаконитости и 2) чињенично-процесне незаконитости. *Чисте формално-процесне незаконитости* постоје када се при доношењу управног акта наруши његова формална страна која је предвиђена прописима. Ове незаконитости постојаће када се приликом доношења управног акта прекрши пропис којим се уређује: (1) надлежност (стварна, месна или функционална) за доношење акта; (2) поступак доношења акта, или (3) завршно

обличје управног акта. *Чињенично-процесне незаконитости* настају током прибављања (и оцене) чињеница релевантних за решење управне ствари. Ове незаконитости постојаће ако је у управном поступку: (1) непотпуно утврђено чињенично стање; (2) нетачно утврђено чињенично стање, или је (3) изведен погрешан закључак из иначе правилно утврђеног чињеничног стања.

***Материјална незаконитост*** представља кршење материјалноправних норми на основу којих се решава управна ствар. То је суштинска, односно дубинска незаконитост управног акта, која је резултат примене материјалног прописа у конкретном случају на утврђено чињенично стање. Материјална незаконитост управног акта може да се састоји у: 1) примени немеродавног материјалног прописа; 2) погрешном тумачењу меродавног прописа; 3) примени материјалног прописа упркос некој фактичкој или правној сметњи; 4) повреди самосталности органа при доношењу управног акта; 5) прекорачењу овлашћења на вршење слободне оцене и 6) у злоупотреби овлашћења на вршење слободне оцене, тј. у изигравању циља слободне оцене.

У управним стварима у којима је орган законом или на закону заснованом пропису, овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу с циљем у коме је овлашћење дато. Када је управним актом изиграно овлашћење на слободно оцењивање повређен је дух и смисао закона. Таквим управним актом, орган који га је донео, не иде ка постизању сврхе која је законом постављена, већ друге сврхе. Та друга сврха може да буде апсолутно забрањена, или да није допуштена у конкретном случају. Тако, на пример, законска сврха дискреционог овлашћења код решавања захтева за држање оружја је заштита безбедности и живота људи. Ова сврха поштује се када се душевно болесном лицу не одобри да набави оружје. Међутим, орган би злоупотребио дискреционо овлашћење ако неком лицу не би одобрио набавку оружја због сврхе која није у духу закона – на пример, због политичке припадности подносиоца захтева. Према томе, када су у питању дискрециона овлашћења, нема неправилне примене прописа једино онда када је надлежни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења које му је дато правним прописима, у складу с циљем у којем је овлашћење дато.

2) Полазећи од **тежине** незаконитости коју управни акт садржи, управни акти могу да буду: 1) рушљиви и 2) ништави.

***Рушљиви (оборив, релативно ништави)*** управни акти садрже у себи незаконитост али она није тешке природе, због чега такви акти, у случају да се против њих у одређеном року не употребе допуштена правна средства, могу постати извршни и правоснажни, тј. могу бити санирани. Отуда за лице, на које се такав акт односи, постоји обавеза да такав акт оспорава редовним и ванредним правним средствима. Рушљивост представља лакшу

незаконитост у поређењу с ништавошћу. Управни акт, који је због грешке коју садржи рушљив, мора бити изричито стављен ван снаге од стране надлежног органа, да би престао да важи. Поставља се питање који субјекти могу да истичу рушљивост као основ за уклањање управног акта. То право признаје се једино странци, због чега се рушљивост назива и *релативна ништавост*.

Дејства рушљивих управних аката престају: 1) поништавањем и 2) укидањем. *Поништавањем,* акт се уклања из правног поретка од тренутка отпочињања његовог правног дејства. Због ретроактивног дејства поништавања, узима се као да рушљиви акт уопште није ни постојао, односно поништавају се све правне последице које је тај акт произвео. *Укидање* управног акта блажа је правна мера од поништавања. Укидањем управног акта не поништавају се његове, до тада настале, правне последице, али отклања се могућност да тај акт и даље производи правне последице. Према томе, укидање управног акта делује само за убудуће. Елиминисање рушљивог акта (у целини или делимично) спроводи се одговарајућим правним средствима – жалбом, ванредним правним средствима и тужбом у управном спору. Употреба ових правних средстава могућа је само у оквиру одређених прописаних рокова. Уколико, у оквиру постављених рокова, нису искоришћена одговарајућа правна средства за елиминисање рушљивог акта, протеком тих рокова престаје могућност за елиминисање рушљивог управног акта, тако да се такав акт сматра законитим и он стиче правоснажност.

***Ништави (апсолутно ништави)*** управни акти садрже у себи незаконитост која је тешке природе, који због тога не могу никад да стекну правоснажност. То је најозбиљнији облик незаконитости управног акта. Отуда се ови акти могу у свако доба огласити ништавим, односно за оглашавање решења ништавим не постоје временски оквири. Акт којим се други акт оглашава ништавим има декларативан карактер и ретроактивно дејство, због чега се сматра да акт који је оглашен ништавим никада није ни постојао. Ништавост се, за разлику од рушљивости, не може санирати протеком времена. Субјекти који могу да истичу ништавост као основ за уклањање управног акта су странка и овлашћени јавни тужилац. Странка, по правилу, треба да поступа и по ништавом управном акту све до тренутка док се такав акт не огласи ништавим од стране надлежног државног органа.

У ЗУП-у су таксативно наведени разлози због којих се управни акт може огласити ништавим. Сви остали, изван ништавости, важни недостаци управног акта могу се сматрати његовом рушљивошћу. Ништави акти могу се поништити како у поступку по жалби, или у поступку по тужби у управном спору, тако и касније у свако доба, пошто ови акти не стичу правоснажност. На ништавост дужан је да пази по службеној дужност: 1) сваки орган у управном поступку и 2) суд у управном спору.

б) **Нецелисходан** управни акт је онај акт при чијем је доношењу неправилно примењено овлашћење на вршење слободне оцене. При доношењу управног акта по дискреционој оцени, орган је дужан да потпуно оствари јавни интерес. Код нецелисходног управног акта орган, при решавању конкретне управне ствари, није извршио избор најприкладније алтернативе између више предвиђених законских алтернатива.

Испитивање целисходности управног акта који се доноси по дискреционом овлашћењу врши другостепени орган поводом изјављене жалбе. Нецелисходност је зависна од субјективних параметара, који се исказују у двојаком смислу: 1) у свим конкретним обележјима (економским, социјалним, психолошким итд.), односно специфичностима појединачне животне ситуације које треба правно уредити и 2) у субјективном виђењу самог органа којем је тај избор поверен, у чијој свести бива створена одговарајућа „субјективна норма" о правима и обавезама лица о којем је реч[80].

## 1.5. Управне радње

1. Управне радње су прописима уређени материјални, односно фактички акти (операције) које предузимају субјекти јавне управе у поступку примене права. Материјални акти, за разлику од правних, немају сопствена правна дејства и не изазивају неке непосредне, тј. самосталне правне последице. Они имају фактички, а не правни карактер. Међутим, неки материјални акти органа управе представљају неопходан инструмент у процесу примене права.

Најважније управне радње су: 1) праћење стања у одређеној области друштвеног живота, давање иницијатива и пружање одговарајућих обавештења надређеним органима; 2) припремање прописа и других општих аката и вршење стручних послова за надређене органе; 3) вођење евиденција и издавање исправа (уверења и других) – тзв. документовање; 4) различити видови саопштавања; 5) примање изјава и обавештења; 6) акцесорни (несамостални) акти – појединачни ставови оргна у вези с одређеним правним питањем; 7) различите стручно-техничке радње органа управе – премер земљишта, жигосање драгоцених метала, баждарење справа и др., као и унутрашње управно-материјалне операције (у оквиру благајничке службе, рачунарско-информатичке и сл.) и 8) ауторитативне материјалне радње, тј. управне радње у ужем смислу.

Управне радње **у ужем смислу** јесу службене радње које немају сопствено правно дејство, а предузимају се на основу и у примени права. Њима се једнострано и непосредно утиче на одређене правне субјекте у конкретној ситуацији. Управне радње у ужем смислу одликује ауторитативност. Тим радњама могу се испуњавати прописани услови за доношење

[80] З. Томић, *цит. дело*, стр. 215.

појединачних правних аката, када је ауторитативно деловање на правне субјекте слабије, односно прикривеније. Такве радње, на пример, су: 1) вођење јавних евиденција; 2) издавање јавних исправа (са снагом појачане, тј. претпостављене веродостојности) о чињеницама значајним за индивидуалне правне ситуације појединих субјеката; 3) вршење увиђаја на земљишту неког лица; 4) саслушање сведока у управном поступку итд.

Управним радњама појединачни правни акти могу се директно извршавати, када је ауторитативност управних радњи израженија. Такве радње, на пример, су: 1) дезинфекција објекта; 2) карантинске мере; 3) запрашивање против комараца; 4) уништавање намирница опасних по здравље; 5) рушење објеката; 6) заустављање моторног возила; 7) легитимисање; 8) принудна наплата пореза; 9) претрес стана или лица; 10) лишавање слободе; 11) употреба физичке снаге, гумене палице, хемијских средстава, водених топова, службених паса, ватреног оружја итд.

2. Постоје разне **врсте управних радњи у ужем смислу**. Оне се могу класификовати према разним критеријумима, као што су: а) непосредни објекат предузимања радње; б) правни основ вршења радње; в) категорија субјекта надлежног за предузимање радње; г) степен ауторитативности радње; д) природа обавезе која се радњом испуњава и ђ) распрострањеност примењивања радње.

Када се за критеријум поделе управних радњи узме ***непосредни објекат предузимања*** радње, разликују се: 1) управне радње примењене директно према личности и 2) управне радње које се предузимају на добрима. Управне радње *примењене директно* према личности су оне управне радње које су усмерене непосредно према одређеном (једном или више лица), или према одредивим лицима. У те радње, на пример, спадају: задржавање лица, привођење лица и сл. Управне радње које се *предузимају на добрима* су оне управне радње које су усмерене непосредно према одређеним добрима (стварима, животињама, биљкама), тако да преко њих погађају странку. У те радње, на пример, спадају: претрес стана, убијање оболеле стоке, уништавање заражених биљака и сл.

Ако се пође од ***правног основа вршења***, управне радње могу да буду: 1) управне радње којима се примењује појединачан правни акт и 2) управне радње којима се непосредно извршавају општи правни акти (прописи). Управне радње којима се *примењује појединачан правни акт*, на пример, су: рушење бесправно подигнутих објеката; попис имовине ради принудне наплате пореза; затварање осуђеног лица у казнено-поправну установу и сл. Управне радње којима се непосредно *извршавају општи правни акти*, без формалног ослонца у конкретном правном акту, често предузима полиција (на пример, полицијска детекторска контрола лица на аеродрому пре уласка у авион).

Имајући у виду ***категорије субјеката*** надлежних за предузимање управних радњи, разликују се: 1) управне радње које врше органи државне управе и 2) управне радње које врше субјекти недржавне јавне управе у виду поверених јавних овлашћења. *Субјекти недржавне јавне управе*, у одређеним ситуацијама, врше управне радње. На пример: овлашћени субјекти врше радње обавезног техничког прегледа моторних возила; електродистрибутивне организације врше искључивање електричне енергије неуредним платишама итд.

Када се има у виду ***степен ауторитативности*** управних радњи, разликују се: 1) управне радње које представљају директну државну принуду и 2) управне радње које не представљају директну државну принуду. Управне радње које *представљају директну државну принуду* испољавају се кроз саму принуду, која се састоји у употреби физичке снаге службених лица (на пример, спречавање пролаза „кордоном", стављање средстава за везивање и сл.), или посебних средстава силе (на пример, употреба палице, ватреног оружја, хемијских средстава и сл.), или се огледају у коришћењу службених возила (на пример, водени топови и сл.), као и дресираних животиња. Управне радње које *не представљају директну државну принуду* су такве управне радње где нема принуде, или је принуда слабије изражена (на пример, обавезни технички преглед моторних возила, евидентирање у јавне књиге, издавања јавних уверења и сл.).

Полазећи од ***природе обавезе која се испуњава***, разликују се: 1) новчане обавезе и 2) неновчане обавезе. Принудно испуњавање *новчаних обавеза* спроводи се у судском поступку – а само изузетно у управном извршном поступку, по пристанку извршеника, када су у питању новчане обавезе из примања на основу радног односа. Међутим, принудну наплату пореских обавеза врши Пореска управа у пореском поступку, као посебном управном поступку. Тако, на пример, у поступку принудне наплате Пореска управа врши попис покретних ствари и непокретности ради принудне наплате пореза. Извршење управног акта с одређеним *неновчаним обавезама* спроводи се у управном поступку – на пример, одузимање неовлашћено прибављеног оружја које држалац неће добровољно да преда, или уклањање непрописно паркираног моторног возила и сл.

Полазећи од ***распрострањености примењивања*** управних радњи, управне радње могу да буду: 1) опште и 2) посебне. *Опште управне радње* су оне радње које се примењују у више управних материја (као што је, на пример, вођење јавних евиденција). *Посебне управне радње* су оне које се примењују у појединим подручјима друштвене стварности (на пример, царински преглед, искључење моторних возила из саобраћаја и сл.).

3. Приликом предузимања управних радњи мора се водити рачуна о законитости. **Законитост предузимања** управних радњи има: а) садржинску и б) формалну компоненту.

***Садржинска компонента*** законитости управне радње има три елемента: 1) правну претпоставку; 2) предвиђеност радње и 3) законску сврху радње. За предузимање управне радње мора постојати *правна претпоставка*, односно неопходно је да се прописом предвиди ситуација у којој се одређена управна радња може, односно мора извршити. Није дозвољено вршити неку управну радњу ако за то нису испуњени сви прописани услови. *Предвиђеност управне радње* значи да треба да буде прописом одређена сама структура материјалних аката који чине управну радњу, односно може се обавити само тачно предвиђена радња, а не и нека друга. Приликом извршења управне радње мора се поштовати одговарајућа *законска сврха радње*. Аако се та сврха не поштује, него се тежи постизању неке друге сврхе – која уопште није предвиђена, или није допуштена (на пример, вршење недозвољених притисака на странку), злоупотребљава се овлашћење на предузимање конкретне управне радње.

***Формална компонента*** законитости управне радње има два елемента: 1) прецизирану надлежност за вршење управне радње и 2) прецизиран поступак за вршење управне радње. За вршење сваке управне радње мора бити прецизирано који субјект јавне управе је *надлежан за предузимање* те радње, јер само органи државне управе и организације које врше јавна овлашћења, преко својих службених лица, могу вршити управне радње. Такође, мора бити *прецизиран и поступак* за обављање управне радње. У том смислу, прописом мора бити одређен тренутак, начин и ток предузимања управне радње, укључујући и посебна средства (на пример, средства принуде) која се могу користити. Неправилност у обављању управних радњи повлачи деликтну одговорност службених, односно одговорних лица у субјектима јавне управе.

## 2. УПРАВНИ ПОСЛОВИ

### 2.1. Појам управних послова

Законодавац у Србији прописао је послове државне управе, који су садржински веома хетерогени[81]. У ове послове спадају следећи послови: 1) учествовање у обликовању политике Владе; 2) праћење стања; 3) извршавање закона, других прописа и општих аката (доношење управних прописа, решавање у управним стварима, вођење евиденција, издавање јавних исправа и вршење управних радњи); 4) инспекцијски надзор; 5) старање о јавним службама; 6) развојни послови и 7) остали стручни послови.

[81] Ови послови прописани су Законом о државној управи.

Управни послови не обухватају све послове из законске категорије *послова државне управе*. Зато се за управне послове може употребити и израз *послови државне управе у ужем смислу*. Управне послове садржински повезују три својства: а) представљају извршење прописа; б) имају претежно ауторитативну природу, односно врше се с ослонцем на власт и в) састоје се из предузимања појединачних мера – доношења управних аката и управних радњи. У управне послове спадају: 1) решавање у управним стварима; 2) инспекцијски надзор; 3) вођење јавних евиденција; 4) издавање јавних уверења и 5) предузимање принудних радњи извршног карактера (тзв. управних радњи у ужем смислу).

## 2.2. Решавање у управним стварима

Решавањем у управним стварима, односно доношењем решења у управном поступку, органи државне управе и други субјекти који врше јавна овлашћења непосредно примењујући законе или друге прописе решавају о правима, обавезама или правним интересима физичких и правног лица, или других странака. На пример, по захтеву пореског обвезника за признавање пореске олакшице по пореским прописима решава Пореска управа. Доношењем решења којим се пореском обвезнику признаје право на пореску олакшицу, Пореска управа непосредно примењује пореске прописе на конкретан случај.

Решавање у управним стварима најраспрострањенији је управни посао, у којем преовлађује управно-оперативни рад. У току тог рада, на ауторитативан начин општа правна норма примењује се на индивидуално одређен случај. У питању је конкретна ситуација од јавног интереса коју треба у складу с прописима ауторитативно правно уредити. Током решавања у управним стварима органи државне управе или други субјекти који врше јавна овлашћења одлучују о томе да ли ће странкама признати извесна права, или ће им утврдити извесне обавезе, или ће констатовати да је раније већ настала одређена правна промена, или ће утврдити да не постоје услови за било какве промене.

Када се у управном поступку реши одређена управна ствар, странка чија је појединачна ситуација правно уобличена стиче сазнање о правно допуштеном, наређеном или забрањеном виду сопственог будућег понашања. Решавање у управним стварима обухвата и управни рад на извршавању појединачних управних аката, односно обухвата и *управни извршни поступак*.

Решавање у управним стварима одвија се у одређеном поступку. Тај поступак у Србији уређен је двојако: 1) Законом о општем управном поступку и 2) посебним законима. *Законом о општем управном поступку* уређен је општи управни поступак, односно уређена је заједничка правна процедура

за решавање свих управних ствари. *Посебним законима* регулишу се посебни управни поступци, који садрже неопходна одступања од општег управног поступка, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима (на пример, пореској, царинској, војној и сл.). Приликом регулисања посебних управних поступака, поштују се начела општег управног поступка.

## 2.3. Управни надзор

### *2.3.1. Појам управног надзора*

Управни надзор представља несумњиво једну од најважнијих компоненти делатности државне, односно јавне управе. Управни надзор је облик правног надзора који врши државна управа унутар себе, или над имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова, или над физичким и правним лицима. Да би субјекти јавне управе могли да врше управни надзор, они за то морају да буду овлашћени законом. Током управног надзора спроводи се правно уређена ауторитативна делатност проверавања правилности (законитости или целисходности) аката и радњи контролисаних субјеката. Управни надзор у Србији уређен је: 1) Законом о државној управи и 2) посебним прописима. *Законом о државној управи* управни надзор уређен је на општи начин. *Посебним прописима* уређен је управни надзор по областима.

Управни надзор остварује се управним актима и управним радњама. Он може имати превентивни или репресивни карактер. Управни надзор спроводе органи државне управе – министарстава, односно њихове подручне организационе јединице, или инспекторати као специјализовани органи у саставу министарстава. Поједини инспекцијски послови могу бити законом поверени органима децентрализованих територијалних заједница.

### *2.3.2. Облици управног надзора*

Облици управног надзора могу постојати с обзиром на: а) врсту надзорног органа; б) чињеницу над ким се спроводи надзор и, с обзиром на садржину и природу активности које су предмет надзора и в) обележја, односно специфичности правног режима регулисања.

#### *2.3.2.1. Државни и недржавни управни надзор*

Подела на државни и недржавни управни надзор извршена је полазећи од ***врсте надзорног органа***. *Државни управни надзор* врше органи државне управе, а *недржавни* – имаоци јавних овлашћења.

### *2.3.2.2. Унутрашњи и спољни управни надзор*

Подела на унутрашњи и спољни управни надзор извршена је имајући у виду чињеницу ***над ким се спроводи*** управни надзор, и с обзиром на ***садржину и природу активности*** које су предмет надзора.

1. **Унутрашњи управни надзор** представља надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Овај надзор предвиђен је Законом о државној управи, Законом о општем управном поступку, као и законима којима се уређују поједине управне материје. Облици унутрашњег надзора су: а) надзор над радом; б) инспекцијски надзор преко управне инспекције и в) други облици надзора уређени законом.

а) ***Надзор над радом*** састоји се од: 1) надзора над законитошћу рада и 2) надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзором *над законитошћу* рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором *над сврсисходношћу* рада – делотворност и економичност рада и целисходност организације послова. Министарство не може вршити надзор над радом другог министарства.

1) Законодавац је прописао *општа овлашћења* у вршењу надзора над радом. У том смислу, у вршењу надзора над радом орган државне управе овлашћен је да: 1) захтева извештаје и податке о раду; 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; 3) издаје инструкције; 4) наложи предузимање послова које сматра потребним; 5) покрене поступак за утврђивање одговорности; 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт и 6) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена. *Извештај о раду* садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке. *Инструкцијом* се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.

*Надзор над радом органа у саставу* врши министарство у чијем саставу је орган. То министарство при вршењу надзора има сва наведена општа овлашћења у надзору над радом.

*Надзор над радом посебне организације* има одређене специфичности. Законом може бити одређено министарство које врши надзор над радом посебне организације. Међутим, министарство у надзору над радом посебне организације нема сва општа овлашћења у вршењу надзора над радом. Круг тих овлашћења је сужен, тако да је министарство које врши надзор над радом посебне организације једино овлашћено да: 1) захтева извештаје

и податке о раду посебне организације; 2) утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности; 3) издаје инструкције и 4) предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

2) Орган државне управе који врши ***надзор над радом ималаца јавних овлашћења*** у вршењу поверених послова државне управе (*надзорни орган државне управе*) одређује се законом. Надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су прописана законом. Надзорни орган дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Надзор над радом *јавне агенције* у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. Законито и наменско коришћење средстава јавне агенције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија. Примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословање са странкама и корисницима, као и ефикасност и ажурност решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе.

Прописе и рад јавне агенције коју оснивају аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе надзиру надлежни органи управе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Надзор над законитошћу рада *установе* врши надлежни орган управе. Надзор над законитошћу рада установе чији је оснивач Република Србија и установе која обавља делатност, односно послове из оквира права и дужности Републике, врши надлежно министарство. Кад орган надлежан за вршење надзора над законитошћу рада установе утврди да установа не испуњава законом прописане услове за рад или не остварује законом утврђене циљеве и задатке, одредиће јој рок за испуњење тих услова и о томе обавестити оснивача. Уколико установа не испуни те услове у одређеном року, надлежни орган забраниће решењем даљи рад установе. Орган који је донео решење о забрани рада установе, обавестиће о томе оснивача установе.

Надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова утврђених законом обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени. Кад АП Војводина повери јединицама локалне самоуправе поједине послове из своје надлежности, надзор над

обављањем поверених послова органи АП Војводине врше сходном применом одредаба Закона о државној управи о овлашћењима надзорног органа.

б) ***Управна инспекција*** врши надзор над применом закона и других прописа о: а) државној управи; б) канцеларијском пословању, као и в) прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у решавању управних ствари, стручну спрему запослених који врше радње у управном поступку, на објављивање имена радника који су овлашћени за решавање у управним стварима и за предузимање радњи у поступку пре доношења решења[82].

Управна инспекција врши надзор у: 1) органима којима су поверени послови државне управе; 2) предузећима и организацијама које врше управна овлашћења; 3) службама председника Републике, Народне скупштине, Владе и службе за вршење заједничких послова републичких органа и 4) служби Уставног суда Србије, судовима, јавним тужилаштвима, јавним правобранилаштвима, органима за вођење прекршајног поступка, казнено-поправним и васпитно-поправним установама.

Послове државне управе који се односе на управну инспекцију обавља министарство надлежно за послове управе. Послове управне инспекције за град Београд, као поверене, обавља орган градске управе. Послове из надлежности управне инспекције обавља *управни инспектор*. Управни инспектор може бити лице које има завршен правни факултет, положен стручни испит и најмање пет година радног искуства у том степену образовања. Ако приликом вршења надзора утврди одређену неправилност, управни инспектор доноси решење којим налаже њено отклањање и одређује рок у коме се то мора учинити. Ако је законом или другим прописом предвиђено да се за утврђену неправилност поступи на други начин, управни инспектор поступа на начин утврђен тим законом, односно другим прописом. Против решења управног инспектора може се изјавити жалба у року од осам дана. Жалба не одлаже извршење решења.

2. **Спољни управни надзор** је инспекцијски надзор у односу на вршиоце различитих недржавних, односно неауторитативних активности – тј. над физичким и правним лицима.

### *2.3.2.3. Управна контрола управе и инспекцијски надзор*

Подела на управну контролу управе и инспекцијски надзор извршена је с обзиром на ***обележја, односно специфичности правног режима регулисања***.

---

[82] Управна инспекција уређена је одредбама чл. 34–37. ранијег Закона о државној управи („Службени гласник РС", број 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99). Ове одредбе на основу члана 93. важећег Закона о државној управи остале су на снази до доношења посебног закона.

1. **Управна контрола управе** може да буде схваћена у: 1) ужем и 2) ширем смислу. Управна контрола управе *у ужем смислу* представља управни надзор (контролу) над решавањем управних ствари. Управна контрола управе *у ширем смислу* обухвата унутрашњи управни надзор без надзора управне инспекције.

2. **Инспекцијским надзором** органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, у зависности од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени[83]. Полазећи од области простирања, специјализованих вршилаца и садржине овлашћења којима извршиоци располажу, као и процесних специфичности, инспекцијски надзор (укључујући и управну инспекцију) подвргнут је специјалном правном режиму.

а) Инспекцијски надзор врше министарства преко инспектора, односно других овлашћених лица у складу са законом. Инспектор обавља непосредно инспекцијске послове. Поједини послови инспекцијског надзора законом могу се поверити органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина.

Инспекцијске службе у Србији формирају се: 1) као унутрашње организационе јединице одговарајућих министарстава, односно 2) као посебни органи у саставу министарстава (инспекторати). Оне су специјализоване за вршење инспекцијских послова у седишту или ван седишта органа (у управном округу). Постоје следеће врсте инспекција: комунална, санитарна, тржишна, инспекција рада, девизна, техничка инспекције (грађевинска, рударска, геолошка...), саобраћајна инспекција (ПТТ саобраћаја, радио-саобраћаја, друмског, железничког и др.), безбедности пловидбе (унутрашње, ваздухопловне...), просветна, пољопривредна, ветеринарска, урбанистичка, шумарска, инспекција заштите од пожара итд.

Инспектор има право и дужност да у вршењу инспекцијског надзора: 1) прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију; 2) саслуша и узима изјаве од одговорних и заинтересованих лица; 3) прегледа пословне просторије, објекте, постројења, уређаје, предмете и робу; 4) узима узорке робе и других предмета ради анализе, експертизе и сл.; 5) наређује мерења која обавља друга стручна организација кад предузеће или друга организација сама или преко одређене стручне организације врши мерења у одговарајућим областима, а резултати мерења пружају основ за то и 6) предузима друге мере и радње за које је овлашћен законом, односно уредбом.

Инспектор је самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и за свој рад лично је одговоран. Он обавештава

[83] Инспекцијски надзор уређен је одредбама чл. 22–33. ранијег Закона о државној управи („Службени гласник РС", број 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99). Ове одредбе на основу члана 93. важећег Закона о државној управи остале су на снази до доношења посебног закона.

министра о појавама важнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на његов рад. Инспектор је посебно одговоран: 1) ако у вршењу надзора не предузме, предложи или не одреди меру за коју је овлашћен; 2) ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности и 3) ако прекорачи границе овлашћења.

б) О сваком извршеном инспекцијском прегледу и радњама инспектор саставља записник, који садржи налаз стања и предложене, односно наложене мере. Записник се обавезно доставља предузећу, односно установи и другој организацији односно грађанину над чијим је пословањем, односно поступањем, извршен увид. Предузеће, установа и друга организација, односно грађанин обавештавају инспектора о предузетим мерама наложеним у записнику.

Инспектор у границама овлашћења може: 1) наложити решењем извршење мера и радњи уз одређивање за то потребног рока; 2) изрећи мандатну казну; 3) поднети пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ и поднети захтев за покретање прекршајног поступка; 4) издати привремена наређења, односно забране у складу са законом; 5) донети мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе; 6) обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан; 7) покренути иницијативу код овлашћеног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа, или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање од извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу с Уставом и законом и 8) предузимати друге мере и радње за које је законом и другим прописом овлашћен.

Када је вршење појединих инспекцијских послова поверено органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, инспектор има у односу на те органе право и дужност да: 1) издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање; 2) остварује непосредан надзор над њиховим радом; 3) врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима ако их наведени органи не врше; 4) одузме овлашћење појединoм инспектору и предложи утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно; 5) организује заједничке акције с инспекторима у органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина, увек кад то потребе захтевају и 6) тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

Инспектор може о свом доласку ради вршења надзора у органу, предузећу, установи и организацији обвестити функционера који руководи

тим органом, односно одговорно лице у предузећу или организацији. Органи, предузећа, установе и друге организације односно грађани дужни су да инспектору омогуће несметано вршење послова, ставе на увид потребна документа и предмете и пруже другу тражену помоћ. Инспектор је дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези с пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка обавести подносиоца пријаве.

в) Ако инспектор оцени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности над чијом применом врши надзор, дужан је да без одлагања поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка и захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности. Орган или организација, којој је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности, дужан је да о исходу поступка обавести инспектора. Ако у вршењу инспекцијског надзора дође до сазнања да општи акт органа или организације није у сагласности са законом или другим прописом, инспектор ће указати на то органу, или организацији који је тај акт донео и предложити да се утврђене незаконитости, односно неправилности, отклоне најдуже у року од 60 дана. Ако орган или организација не поступи по овом предлогу, инспектор обавештава о томе орган надлежан за предузимање мера против аката који нису у складу с Уставом, законом и другим прописима.

Инспектор у вршењу послова надзора сарађује с другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима и другим заинтересованим органима и организацијама. Он је дужан да предузима и предлаже потребне превентивне мере и акције у циљу спречавања повреде закона и других прописа. Инспектор је дужан да чува, као службену тајну, податке до којих дође приликом вршења надзора или које му органи, организације и грађани доставе у вршењу надзора.

Инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, законом се може одредити да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему. Инспектор мора имати легитимацију приликом вршења надзора, којом доказује својство инспектора. Образац легитимације и начин издавања прописује министар надлежан за послове управе.

### 2.4. Вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа

**Јавне евиденције** су оне евиденције које се законом установљавају за одређену област. Оне имају службени карактер. Органи државне управе и имаоци јавних овлашћења воде велики број јавних евиденција. Јавни интерес налаже да се различите чињенице евидентирају на прописан начин у одговарајуће јавне књиге, односно у рачунарске банке података. У том смислу, воде се евиденције о: личном статусу грађана (матичне књиге); возилима; непокретностима; путним исправама; дозволама за набављање, држање и ношење оружја итд. Вођење јавних евиденција подразумева и одлучивање о променама појединих података у евиденцијама, као и уношење тих промена у јавне евиденције.

Органи државне управе и имаоци јавних овлашћења, у вези с вођењем јавних евиденција, **издавају јавне исправе** о чињеницама које се у односу на одређена лица налазе у одговарајућој јавној књизи, односно службеном рачунару. Садржину издавања јавних исправа највећим делом чини управно-оперативни рад, и то, пре свега, управно-материјални акти. Субјекти јавне управе издају и уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе.

### 2.5. Управни послови вршења принудних извршних радњи

Управни послови вршења принудних извршних радњи својствени су нарочито полицијским и војним органима. О овим пословима, било је речи раније, када смо говорили о управним радњама.

## 3. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ОД УПРАВНОГ РАДА

1. Спор за накнаду штете проузроковане управним радом је унеколико издвојен од општег режима грађанскоправне одговорности. То је релативно самосталан и посебан вид материјалне одговорности државе и њој уподобљених јавних тела. Сврха спора за накнаду штете проузроковане управним радом је да се судском интервенцијом компензује штетна последица која је причињена противправно. Имовинскоправни захтев у овом случају усмерен је према држави, односно према имаоцу јавног овлашћења. Овај спор представља и посебан инструмент судске контроле правилности управне делатности. Вођењем овог спора оштећена лица желе да остваре судску заштиту од противправне делатности јавне управе.

Одговорност државе за штету може се двојако посматрати: а) као одговорност за службене поступке њених органа, односно службених лица и б) као одговорност за сам штетни догађај, односно за начин настанка штете.

**Држава одговара за службене поступке** њених органа, односно службених лица. Она се, доказивањем да је учинила све да избегне штету, не може ослободити одговорности, односно не може истицати да није погрешила. Држава не може доказивати да је вршила правилан избор службеника, да је над њима вршила надзор, да им је давала инструкције и сл.

2. Постоје два правна облика **одговорности државе за сам штетни догађај**, и то: 1) одговорност по основу службене грешке и 2) одговорност без обзира на службену грешку.

а) ***Одговорност по основу службене грешке*** постоји када службени рад није обављен у складу с прописима и другим правилима (техничким нормама, стандардима брижљивости и сл.). Штетне последице противправног рада државних службеника не треба да сносе оштећена физичка и правна лица. Службена грешка може се испољавати као: (1) погрешан рад; (2) незаконито нечињење и (3) недозвољено спор рад.

Према Уставу Србије, свако има право на накнаду материјалне или нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавних овлашћења, орган аутономне покрајине или орган локалне самоуправе. Законом се одређују услови под којима оштећени има право да захтева накнаду штете непосредно од лица које је штету проузроковало[84]. Тако је Законом о државним службеницима прописано да за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Међутим, оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете[85].

Законом о државној управи прописано је да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Ако штету својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима имаоци јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, онда имаоци јавних овлашћења сами одговарају за ту штету[86].

---

[84] Члан 35. ст. 2–3. Устава Републике Србије.

[85] Члан 124. Закона о државним службеницима.

[86] Члан 5. Закона о државној управи.

Да би се поставило питање одговорности за насталу штету, потребно је да буду испуњени следећи услови: а) постојање штете; б) незаконит или неправилан рад службеног лица у обављању или у вези с обављањем службе, што је дужан да докаже оштећени; в) узрочна веза између почињене службене грешке и настале штете.

Одговорност државе и имаоца јавних овлашћења примарна је и непосредна. Поступак остваривања права на накнаду одвија се пред надлежним судом, и то: 1) редовно – пред судом опште месне надлежности, односно судом на чијем је подручју штетна радња извршена или на подручју где је штета проузрокована и 2) изузетно – пред судом за решавање управних спорова, искључиво у погледу штете причињене извршењем незаконитог управног акта.

При остваривању права на накнаду штете проузроковане извршењем управног акта могуће су две ситуације: 1) да оштећени непосредно покрене грађанску парницу, где ће се (ако није већ правоснажно расправљено) као претходно питање појавити оцена законитости односног управног акта – што је правило и 2) да оштећени најпре поведе управни спор о законитости односног управног акта, захтевајући у тужби и накнаду штете причињене његовим извршењем, када ће надлежни суд, пресудом којом се оспорени акт поништава, одлучити и о захтеву тужиоца за накнаду штете ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то – у противном, суд ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парници.

б) ***Одговорност без обзира на службену грешку*** представља такав облик одговорности државе и ималаца јавних овлашћења код кога обавеза на накнаду штете не зависи од чињенице да ли је штетни рад службеног лица био неправилан, или не. Код овог облика одговорности за штетни догађај основ одговорности налази се у ризику обављања јавних делатности. Односни режим одговорности покрива, у првом реду, случајеве штета од тзв. опасних ствари и опасних делатности. Такође, одговорност без обзира на службену грешку може да буде предвиђена и за посебне, законом одређене или у судској пракси познате типове случајева. Од одговорности без обзира на службену грешку разликују се поједини специјални правни режими пружања јавног (државног) обештећења. *Давање јавног обештећења* предвиђено је у случајевима проузрокованих штета законитим и правилним службеним радом, јер држава каткад, у сврху заштите јавног интереса као важнијег, повређује извесна добра физичких и правних лица. За разлику од одговорности, без обзира на службену грешку, код јавног обештећења, држава се у прецизно предвиђеним материјама унапред сама обавезује на плаћање одређене новчане суме лицима оштећеним у јавном интересу. Примери давања јавног обештећења били би: при штетама од јавних радова; због уништавања добара опасних по околину (зараза, зрачење и друго); услед опозивања управног акта у ванредним околностима

итд. Теоријско-правни основ давања јавног обештећења налази се, превасходно, у начелу једнакости грађана пред јавним теретима, социјалној солидарности и сл. [87].

У Србији, одговорност без обзира на службену грешку, обухвата, у највећој мери, случајеве штета од тзв. опасних ствари и опасних делатности. У тим случајевима, примењују се одредбе Закона о облигационим односима. Овим законом одређено је да се за штету од ствари или делатности, од којих потиче повећана опасност штете по околину, одговара без обзира на кривицу[88]. Тада је у питању одговорност државе без обзира на службену грешку. За штету без обзира на кривицу одговара се и у другим случајевима предвиђеним законом[89]. Предвиђен је и посебан случај одговорности државе за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација[90].

Од наведених случајева оговорности без обзира на службену грешку треба разликовати случај законског признавања јавног обештећења, који постоји у случају ванредног укидања решења у јавном интересу. Законом о општем управном поступку предвиђено је да странка која услед укидања решења трпи штету има право на накнаду претрпљене штете. О захтеву за накнаду претрпљене штете решава у парничном поступку надлежни суд[91].

Законом о државним службеницима предвиђено је да Република Србија одговара за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези с радом, према општим правилима облигационог права. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе[92]. У питању је одговорност без обзира на грешку.

---

[87] З. Томић, цит. дело, стр. 238.

[88] Члан 154. став 2. Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ" број 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ", број 31/93 и „Службени лист СЦГ", број 1/03 – Уставна повеља).

[89] Члан 154. став 3. Закон о облигационим односима.

[90] Члан 180. Закон о облигационим односима.

[91] Члан 256. став 4. ЗУП-а.

[92] Члан 125. Закона о државним службеницима.

## ДЕО ТРЕЋИ

# УПРАВНИ ПОСТУПАК

Глава 1.

# ОПШТА ПИТАЊА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

## 1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Права и обавезе физичких и правних лица, као и других субјеката у вези с појединим правним односима и правним ситуацијама регулишу се материјално-правним нормама, односно материјално-правним прописима. Под *материјално-правним прописима* подразумевају се правне норме којима се одређују основна права и обавезе правних субјеката. Правне норме садржане у материјалним прописима су примарне, јер оне сачињавају суштину права. Правне норме материјално-правног карактера садржане су у многобројним законима, другим прописима и општим актима. Материјално-правни прописи садрже апстрактна правна правила и да би се та права могла применити у стварности, потребно је да се материјално-правне норме примене на одређене случајеве и на одређене правне субјекте. Органи који примењују материјално-правне прописе на конкретне случајеве дужни су да се придржавају одређених правила поступка и та правила поступка називају се формалним или процесним правом. Под *формалним, односно процесним прописима,* подразумевају се правила којима се одређује начин поступања и предузимања радњи од стране овлашћених органа и организација приликом примене материјално-правних прописа на конкретне случајеве. Правила поступка, односно процесна правила имају за циљ да омогуће прикупљање свих чињеница, на основу којих акт треба донети, као и њихово правилно и довољно испитивање. Правила поступка садржана су и у појединим законима или другим правним прописима.

Да би материјално-правне прописе из области управног права субјекти јавне управе могли правилно да примене на конкретне случајеве, потребно је донети правила, којих се ти органи морају придржавати при примењивању материјално-правних прописа на конкретне случајеве. Та правна правила називају се **поступком**, односно процесним правилима. С обзиром на то да се примена материјално-правних прописа на конкретне случајеве остварује путем аката, и то углавном путем појединачних аката, та правила поступка најпре одређују надлежност органа овлашћених за примену материјално-правних прописа на конкретне случајеве, затим конкретне начине поступања, односно радње које доносилац акта мора извршити у току његовог доношења, као и права и обавезе правних субјеката који учествују при примени материјално-правних прописа на конкретне случајеве.

Прописи о управном поступку садрже правила која регулишу форме радњи и доношење управних аката од стране органа државне управе и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, кад у управним

стварима, непосредно примењујући прописе решавају о правима, обавезама и правним интересима странака које учествују у управном поступку. Прописи о управном поступку, према томе, имају за циљ да обезбеде правилну примену материјално-правних прописа којима су регулисане поједине управне материје. Без прописаних правила управног поступка могло би да дође до произвољности, па и самовоље органа који примењују материјално-управне прописе на конкретне случајеве, а то би могло довести и до неправилне примене материјално-правних прописа.

Као што се види, рад субјеката јавне управе приликом решавања управних ствари има процесну природу. Правне норме које се том приликом примењују чине управно процесно право, које обухвата следеће поступке: 1) првостепени управни поступак, тј. управни поступак у првом степену; 2) другостепени управни поступак, тј. управни поступак у другом степену, односно поступак по жалби; 3) поступак по тзв. ванредним управноправним средствима и 4) управни извршни поступак, тј. поступак извршења управних аката, односно административно извршење. Неки од наведених поступака само су могући, што значи да нису обавезни у сваком појединoм предмету о коме се води управни поступак. Тако, на пример, изостаће другостепени управни поступак и поступак по тзв. ванредним управноправним средствима, ако странка или друго овлашћено лице не користи право на жалбу или неко ванредно правно средство. Међутим, у неким случајевима расправљање о управној ствари не завршава се у управном поступку, већ се спроводи и у управно-судском поступку, тј. у *управном спору*.

## 2. ВРСТЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Полазећи од ситуације у којима се примењују, разликују се: 1) општи управни поступак и 2) посебне врсте управног поступка.

**Општи управни поступак** обухвата јединствена општа правила управног поступка у процесу доношења управних аката. Прописи о општем управном поступку садрже таква правила која су заједничка за поступање и рад свих органа државне управе и ималаца јавних овлашћења при примени материјалних прописа, а у вези с решавањем управних ствари. Општи управни поступак уређен је Законом о општем управном поступку.

**Посебан управни поступак** подразумева посебна правила управног поступка у процесу доношења управних аката. Посебан управни поступак примењује се у случајевима кад се не могу применити прописи општег управног поступка, већ је потребно у извесним управним материјама прописати посебна правила и посебан начин рада при решавању управних ствари за органе и организације које врше јавна овлашћења. Наиме, поједина питања поступка за одређену управну област могу се посебним законом уредити

друкчије него што су уређена Законом о општем управном поступку, ако је неопходно за поступање у тој управној области. Одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним Законом о општем управном поступку. Прописом којим се уређује неки посебан управни поступак регулише се, исто тако, надлежност за решавање одређених управних ствари, форме радњи и управних аката, али увек само одређених органа државне управе и ималаца јавних овлашћења и у одређеним управним материјама. Тако, на пример, порески поступак, који спроводи Пореска управа, а који је уређен Законом о пореском поступку и пореској администрацији, садржи извесна одступања од општег управног поступка.

Општи управни поступак у односу на посебне управне поступке има *допунски (супсидијарни) карактер*. То значи, да се у управним областима за које је законом прописан посебан поступак у појединим питањима, поступа по одредбама тог посебног закона, а у свим другим питањима поступа се по одредбама Закона о општем управном поступку. Одредбе Закона о општем управном поступку примењују се онда кад не постоје прописи о посебним врстама поступака или у оним питањима која нису регулисана одредбама прописа о посебним управним поступцима. Другим речима, одредбе Закона о општем управном поступку примењују се у свим случајевима решавања управних ствари, осим у случајевима у којима је посебним законом прописан посебан поступак, али се прописи о општем управном поступку примењују и у тим случајевима у питањима која нису регулисана одредбама закона који садржи одредбе о посебном поступку.

## 3. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

### 3.1. Општи осврт

При вођењу управног поступка, мора се водити рачуна о основним начелима тог поступка. У ЗУП-у, наводе се следећа основна начела управног поступка: 1) начело законитости; 2) начело заштите права грађана и заштите јавног интереса; 3) начело ефикасности; 4) начело истине; 5) начело саслушања странке; 6) начело оцене доказа; 7) начело самосталности у решавању; 8) начело двостепености у решавању (право на жалбу); 9) начело правоснажности решења; 10) начело економичности поступка; 11) начело пружања помоћи неукој странци и 12) начело о употреби језика и писма у поступку.

Правни значај основних начела управног поступка вишеструк је. Прво, при уређивању посебног управног поступка мора се водити рачуна о овим

основним начелима. Друго, када постоје одредбе посебног управног поступка, оне се морају тумачити као изузеци од општег управног поступка, и уколико те одредбе нису довољно јасне, оне се морају тумачити у складу с основним начелима општег управног поступка. Треће, правни значај основних начела изражава се и у обавези органа државне управе и ималаца јавних овлашћења који примењују ЗУП и решавају у управним стварима, да при примени материјално-правних прописа морају да воде рачуна о основним начелима, јер се у смислу основних начела морају тумачити све остале одредбе ЗУП.

## 3.2. Начело законитости

Начело законитости представља једно од основних начела садржаних у ЗУП-у. Према овом начелу органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа. У управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени решење се мора донети у границама овлашћења и у складу с циљем у коме је овлашћење дато.

Начело законитости у раду управе садржано је и у Уставу Републике Србије, по коме појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита[93].

Правно дејство примене начела законитости састоји се, с једне стране, у обавези органа да у управном поступку доносе управне акте на закону засноване, односно, с друге стране, у обавези органа који воде поступак да се придржавају одредаба којима се регулишу њихова надлежност и поступање, као и права странака. Дакле, ови органи дужни су да се придржавају свих оних материјално-правних прописа које примењују при решавању управних ствари, као и да се придржавају одредаба ЗУП-а о: надлежности органа за вођење поступка, спровођењу поступка, доношењу управног акта, решавању по жалби, решавању о захтеву за понављање поступка, итд.

Санкција за повреду начела законитости састоји се, с једне стране, у праву овлашћених лица на употребу правних средстава – жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору, а с друге стране, у овлашћењу и дужности другостепеног органа, односно надлежног суда да по жалби, односно по тужби пониште, измене или укину управни акт којим су повређени материјално-правни прописи или одредбе поступка које би биле утицајне

[93] Члан 198. Устава Републике Србије.

на решење ствари. Ако су у питању повреде закона и других нарочито значајних прописа, у том случају такво решење огласиће се ништавим применом ванредног правног средства по одредбама ЗУП-а.

Начело законитости долази до изражаја и у управним стварима у којима је орган овлашћен да решава по слободној оцени. Орган који је материјалним прописом овлашћен да решава по слободној оцени, има право да између више могућих алтернатива изабере ону коју сматра најцелисходнијом, али је при томе дужан да се придржава одредаба управног поступка. Према томе, и у овим случајевима, орган је дужан да цео управни поступак спроведе на начин предвиђен у ЗУП-у. Осим тога, у образложењу управног акта које се доноси на основу слободне оцене мора се навести пропис којим је такво овлашћење дато и изложити разлози којима се орган руководио при доношењу акта. Ови разлози не морају се навести кад је то у јавном интересу изричито предвиђено.

## 3.3. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

У управном поступку не постоји посебан орган чија би дужност била старање о заштити јавног интереса, као што је то, на пример, јавни тужилац у кривичном поступку. О остваривању својих права старају се првенствено саме странке. Међутим, улога органа који води управни поступак, у овом погледу, није пасивна, јер он мора да води рачуна о заштити права странака и заштити јавног интереса. Овај орган мора да води рачуна о томе да странке најбржим и најлакшим путем остваре своја права.

При вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи су дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна о томе да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима. Кад овлашћено службено лице, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остваривање неког права или правног интереса, упозориће их на то. Ако се на основу закона странкама и другим учесницима у поступку налажу обавезе, према њима ће се примењивати мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона.

Другостепени орган који решава по жалби, овлашћен је да *измени* првостепено решење ако утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је решење донето може постићи и другим средствима повољнијим за странку. Другостепени орган може изменити првостепено решење у корист жалиоца и мимо захтева постављеног у жалби, а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку, ако се тиме не вређа право другог лица.

У ЗУП-у је садржано и правило по коме кад постоји могућност да се извршење спроведе на више начина и применом разних средстава, извршење ће се спровести на онај начин и применом оног средства које доводи до циља, а које је по извршеника најблаже.

## 3.4. Начело ефикасности

У ЗУП-у, детаљније се не нормира у чему се састоји начело ефикасности, већ се предвиђа као дужност органа који воде управни поступак, односно решавају у управним стварима, да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака.

Начело ефикасности није идентично с начелом економичности. Иако начело ефикасности претпоставља вођење рачуна о трошковима рада органа управе односно других субјеката који решавају у управном поступку, као и о времену које представља важан елемент, ипак се не може идентификовати с начелом економичности, јер се код начела ефикасности као важан елеменат појављује *квалитет* посла. Поред тога, начело ефикасности значи првенствено добро и квалитативно остваривање задатака од стране органа односно других субјеката, уз утрошак најмањег могућег времена. Уобичајено је да се начело ефикасности изражава као оптималан однос између постављених циљева и постигнутих резултата.

Ефикасност у остваривању права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака указује на потребу да се то остваривање спроводи брзо, уз свестрано разматрање и решавање управних ствари.

## 3.5. Начело истине

Начело истине представља захтев да се у управном поступку утврди објективна, односно стварна истина, тј. право стање ствари. Да би се то постигло, неопходно је да се утврде правилно и потпуно све чињенице и околности које су значајни за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице), без обзира на то да ли иду у прилог или на штету странке. При томе, странкама се мора омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе.

Постоји и низ других норми процесне природе које употпуњују начело истине, као на пример: одредба о обавези органа који води поступак да се стара да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају; одредба по којој се пре доношења решења странци мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења; одредба да се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су значајне

за доношење решења; одредба по којој се као доказ могу употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају појединим случају; одредба по којој је допуштено доказивати да су у исправи, односно микрофилмској копији исправе или репродукције те копије чињенице неистинито потврђене или да је сама исправа, односно микрофилмска копија исправе или репродукције те копије неисправно састављена итд. Најзад, у циљу остваривања начела истине дато је службеном лицу које води поступак овлашћење да може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене, као и да може да нареди по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари.

## 3.6. Начело саслушања странке

Начело саслушања странке састоји се у дужности органа који води поступак да пре доношења решења странци омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења. Да би се управна ствар успешније решила, потребна је одговарајућа сарадње органа који води управни поступак и странке. Начело саслушања странке обезбеђује странци активан положај у управном поступку, из кога за њу проистичу одређена процесна права. Ово начело суштински се разликује од изјаве странке као доказног средства. Док изјава странке има за циљ да се утврде поједине правно релевантне чињенице у поступку, дотле саслушање странке, као законско начело, има далеко шири процесни значај. Суштина овог начела је у томе да се странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, али то не значи да постоји обавеза за орган који води поступак да мора да саслуша странку. Орган ће донети решење и без саслушања странке у случају када она то право није желела да користи, иако јој је била пружена прилика.

Као што се види, према начелу саслушања странке орган који води управни поступак најпре је дужан да саслуша странку и да јој пружи прилику да се изјасни о чињеницама и околностима које су од важности за доношење решења. Међутим, ово начело има и друга правна дејства. Наиме, оно садржи и извесна друга права за странку, односно обавезе за орган који води поступак, као на пример: да странка буде благовремено позвана на расправу и да јој се назначи предмет због којег се позива, како би јој се омогућило да се спреми за расправу; да се у току поступка обавештава о својим правима и др.

Предвиђена је и могућност одступања од начела саслушања странке. С тим у вези, решење се може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено.

## 3.7. Начело оцене доказа

Према начелу оцене доказа службеном лицу које води управни поступак даје се одговарајућа слобода у оцени доказа. Које ће чињенице узети као доказане, одлучује овлашћено службено лице по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка. Ово начело кореспондира с начелом истине.

Орган који води управни поступак формира своје убеђење првенствено на основу чињеница које су утврђене на усменој расправи. Међутим, он може своје убеђење формирати и на основу других чињеница. При оцени доказа, извесни докази могу се сматрати вреднијим од других, а неким доказима уопште се не мора поклањати поверење. Орган је једино дужан да призна истинитом садржину оних доказних средстава која се у принципу морају узети као веродостојна – као што је јавна исправа, ако се не докаже да су у њој чињенице неистинито потврђене или да је сама исправа неистинито састављена.

Начело оцењивања доказа не може се протумачити као самовоља органа при оцењивању доказних средстава. Иако ово начело даје органу широке могућности при утврђивању чињеничног стања, орган је дужан да своје закључке и уверења базира на извесним објективним моментима. Орган је дужан да на основу спроведеног доказног поступка изведе логичан закључак у погледу чињеничног стања и да своје закључке образложи. При давању преваге једном доказном средству на рачун другог, орган је дужан да наведе разлоге за то, као и да образложи зашто појединим доказима није поклонио веру.

Погрешна оцена доказа који су изведени у управном поступку представља разлог за поништавање решења у другостепеном поступку и у управном спору.

## 3.8. Начело самосталности у решавању

Начелом самосталности у решавању прокламује се самосталност органа при вођењу управног поступка и доношењу решења, као и самосталност службеног лица при вршењу појединих радњи у поступку. Стога је у ЗУП-у предвиђено, с једне стране, да орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом, односно, с друге стране, да овлашћено службено лице органа који води поступак самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај.

Самосталност органа при вођењу поступка и при решавању огледа се двојако: 1) органу који води управни поступак нико не може давати налоге

како ће да води поступак и како ће решити управну ствар и 2) орган који води управни поступак не сме да прихвата евентуалне налоге о томе како ће решити управну ствар.

Самосталност органа који води управни поступак и доноси решење креће се у оквиру законских овлашћења. Инструкцијом издатом у вршењу надзора једног органа управе над радом другога, не може се одређивати начин поступања и решавања у управној ствари. Службено лице које води поступак самостално је у складу с начелом истине и начелом оцене доказа. Оно је, такође, самостално и у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање. Међутим, када суд у управном спору поништи оспорени управни акт, а постоји потреба да се донесе нови акт – надлежни орган је везан правним схватањем суда израженим у пресуди и његовим примедбама у погледу поступка, што представља ограничење самосталности у решавању.

## 3.9. Начело двостепености у решавању (право на жалбу)

Право на жалбу спада у Уставом зајемчена права и представља важан елеменат остваривања уставности и законитости. Према Уставу Републике Србије, свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу[94]. Ово начело дошло је до изражаја и у ЗУП-у, према коме против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу. Коришћењем права на жалбу, омогућава се преиспитивање управног акта којим подносилац жалбе није задовољан, па жели његово уклањање, односно измену у своју корист.

Само законом може се прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости. Према томе, искључење права на жалбу могуће је само ако су кумулативно испуњени следећи услови: 1) да је право на жалбу искључено законом (а не и подзаконским актом) и 2) да је у случајевима у којима је жалба искључена, на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, као и заштита законитости.

Против решења донетог у другом степену жалба није допуштена. Против таквог решења, као и против првостепеног решења на које се жалба не може изјавити – овлашћено лице може тужбом покренути управни спор.

По правилу, претпоставка за изјављивање жалбе јесте постојање решења донетог у првом степену. Међутим, прописано је и одступање од овог правила. У том смислу, ако првостепени орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење у прописаном року, странка има право жалбе, као

[94] Члан 36. став 2. Устава Републике Србије.

да је њен захтев одбијен. У овом случају, ради се о праву на жалбу против „ћутања управе".

## 3.10. Начело правоснажности решења

Правоснажно је оно решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор. Ако је правоснажним решењем странка стекла одређена права, или су јој одређене неке обавезе, то решење може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су предвиђени законом. Ово значи да, када позитивно решење стекне правоснажност, у тој управној ствари не може се водити нови управни поступак, нити доносити ново решење, све док се, у складу са законом, раније решење не стави ван снаге. Интервенције у односу на правоснажно решење – од стране органа који га је донео, или од стране другостепеног, односно надзорног органа – могу се извршити ванредним правним средствима. Међутим, ако је правоснажност стекло негативно решење, тј. решење у коме нема никакве нове правне ситуације, такво решење правно важи, али за орган који га је донео не постоји правна сметња да у истој управној ствари поведе нови поступак и донесе другачије решење.

## 3.11. Начело економичности поступка

Начелом економичности поступка намеће се обавеза да се управни поступак води без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Према томе, спровођење начела економичности не сме да буде од штете по исцрпно и објективно претресање управне ствари. Ово начело у ствари садржи два начела: 1) начело брзине и 2) начело штедње. Према *начелу брзине*, орган који води поступак дужан је да поступак води брзо, односно без одуговлачења. Према *начелу штедње*, управни поступак треба да се води са што мање трошкова и губитака времена за странку и друга лица.

Начело економичности захтева да управни поступак буде брз, јефтин и целисходан. Орган који води поступак мора настојати да се поступак не одуговлачи и да се њиме не проузрокују непотребни трошкови и губитак времена. При томе, орган не сме начело економичности поступка на исти начин примењивати у свим управним стварима, већ мора водити рачуна о особеностима сваке поједине управне ствари.

Међутим, примена овог начела не сме бити од штете по остваривање циља поступка, а нарочито по примену основног начела управног поступка – начела истине. Отуда орган који води поступак мора водити рачуна

првенствено о томе да управна ствар поводом које се води поступак буде исцрпно и објективно испитана. Стога примена овог начела мора бити подређена захтеву да се предмет исцрпно претресе и утврде све чињенице које су важне за доношење законитог и правилног решења. Према томе, орган који води поступак у примени начела економичности мора ићи до одређених граница. Оне ће бити прекорачене онда када се покаже да је начело економичности било од штете за правилно утврђивање чињеничног стања, односно да је примена овог начела изазвала повреду начела истине.

## 3.12. Начело пружања помоћи странци

Странка се у управном поступку, по правилу, сама брине о својим правима и одлучује које ће радње предузети у поступку. Међутим, неопходно је да постоји стална сарадња органа који води поступак са странком и другим учесницима у циљу заштите њихових права и правних интереса. У том смислу, орган који води управни поступак дужан је да се стара да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају.

Службено лице које води поступак дужно је да, по потреби, упозорава странку на њена права у поступку, као и на њена права која она има на основу материјално-правних прописа и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуштање у поступку. Према томе, неукој странци потребно је пружити потпуну заштиту, која подразумева не само заштиту њених права у поступку, већ исто тако и заштиту њених права из материјалних прописа о којима се решава у поступку.

Ово начело проистиче из друштвених и хуманих побуда. Његова примена треба да омогући неукој странци да заштити своја права, односно да спречи да јој се неосновано наметну обавеза. Стога за орган који води поступак постоји обавеза да странци указује на овлашћења која она има по прописима о управном поступку. Дужност пружања помоћи неукој странци састоји се првенствено у поучавању у погледу процесних права странке.

## 3.13. Начело о употреби језика и писма у поступку

Уставом Републике Србије сваком је зајемчено да има право да користи свој језик у поступку пред државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Незнање језика на којем се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права[95]. Ово начело појављује се не само у управном поступку већ и у другим поступцима, односно појављује се у раду

[95] Члан 199. Устава Републике Србије.

и других државних органа, због чега се употреба језика и писма детаљније регулише посебним законом[96].

У ЗУП-у, јасно је постављено правило према којем орган води поступак на српском језику екавског или ијекавског изговора и у том поступку користи ћириличко писмо, а латиничко писмо – у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине. Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су држављани Републике Србије, обезбедиће им се преко тумача превођење тока поступка на њихов језик, као и достављање позива и других писмена на њиховом језику и писму. Странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик. Стога за орган који води поступак постоји дужност да поучи странке и друге учеснике у поступку у погледу њиховог права да се у поступку служе својим језиком и писмом. Орган који води поступак дужан је да странкама и другим лицима која учествују у поступку, а која изјаве да не знају језик на коме се води поступак, обезбеди тумача како би преко тумача могла да учествују у поступку. *Тумач* је стручно лице ангажовано у поступку да помогне службеном лицу које води поступак у општењу с учесницима. Као стручна делатност, тумачење је потребно када у поступку постоје сметње у општењу између учесника, било због језика на којем се води поступак, а који није истовремено и језик свих учесника, било што неки од њих имају одређене физичке недостатке који их спречавају да се нормално изражавају или да се упознају с речима других.

Повреда начела употребе језика и писма представља битну повреду правила управног поступка, због које се решење може побијати одговарајућим правним средствима.

## 4. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

### 4.1. Врсте учесника у управном поступку

Међу учесницима у управном поступку могу се разликовати: а) обавезни учесници; б) посебни учесници и в) евентуални учесници.

Као *обавезни учесници* у управном поступку појављују се: 1) органи који воде управни поступак, односно решавају у управним стварима – под којима

[96] Ово питање уређено је Законом о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС", број 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон и 30/10).

се сматрају органи управе и други државни орган, као и имаоци јавних овлашћења и 2) странке и њихови заступници, односно пуномоћници.

У *посебне учеснике* могу се уврстити јавни тужилац и јавни правобранилац, јер они својим учешћем у поступку не штите и не остварују нека своја посебна права, нити интересе, већ у управном поступку заступају друштвене интересе.

Као *евентуални учесници* у управном поступку могу се појавити: 1) сведоци; 2) вештаци и 3) тумачи.

## 4.2. Органи који воде управни поступак

### *4.2.1. Појам органа који води управни поступак*

Органом који води управни поступак, односно решава у управним стварима сматра се орган управе и други државни орган, као и предузеће и друга организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења. Под **управном ствари** подразумева се појединачна, конкретна ствар, тј. предмет који се решава применом материјално-правних прописа на конкретне случајеве.

Кад државни органи у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичких лица, правних лица или других странака, дужни су да примењују ЗУП. По ЗУП-у дужни су да поступају и предузећа и друге организације кад у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом решавају у управним стварима.

Државни органи, као и организације које су овлашћене и обавезне да по појединим конкретним стварима воде управни поступак, представљају неопходне учеснике у поступку. Ти органи и организације дужни су да при вођењу управног поступка воде рачуна о заштити општег (јавног) интереса. С друге стране, ови органи, односно организације, дужни су да воде рачуна о правима и интересима странака. У том смислу, они су дужни да по потреби упозоре странку на њена права у поступку и на права која странка има на основу материјалних прописа, и да јој указују на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку.

Органи који воде управни поступак имају право и дужност да врше послове који су им стављени у делокруг и надлежност. Одређивањем **делокруга** појединих органа управе, одређује се садржина, општи оквир и границе делатности тог органа управе, што има за последицу стварање презумпције да послове из одређене области државне управе врши одређени орган управе. Да би се могла одредити надлежност једног органа управе, мора се претходно утврдити његов делокруг. Отуда делокруг има значај хоризонталног

разграничења између појединих органа управе. Делокруг органа одређује се приликом оснивања тог органа.

### *4.2.2. Надлежност за решавање у управном поступку*

#### *4.2.2.1. Појам надлежности*

Надлежност представља право и дужност неког органа да обавља одређене послове на одређеној територији. У односу на делокруг, надлежност је секундарног карактера, јер надлежност се, по правилу, одређује тек пошто је одређен делокруг одређеног органа управе. Према томе, појам делокруга органа државне управе не поклапа се с њиховом надлежношћу. Надлежност органа државне управе одређује се, по правилу, материјалноправним порписима.

Надлежност органа управе састављена је од одређених врста послова. Одређивањем надлежности органа управе одређују се конкретни послови које врше поједини органи управе, као и права и дужности тих органа у вршењу тих послова. Према томе, орган државне управе не може одбити да решава неку управну ствар која му је стављена у надлежност. С друге стране, то значи да само тај орган, а не и неки други, може да реши ту управну ствар. На овај начин, обезбеђује се ред у решавању управних ствари јер, да не постоји одређивање надлежности, могло би се десити да поједине управне ствари уопште не буду решаване, или да по појединим управним стварима ради истовремено више органа.

Питање надлежности увек се решава законом или другим прописом заснованим на закону. С обзиром на принудни карактер надлежности, за државне органе постоји увек обавеза да по службеној дужности пазе на то да ли их законски пропис овлашћује да решавају у конкретном случају. Орган пази по службеној дужности у току целог поступка на своју надлежност. Ако је ненадлежни орган извршио неку радњу поступка, надлежни орган коме је управна ствар уступљена, цениће да ли ће радњу поновити.

#### *4.2.2.2. Врсте (облици) надлежности*

Разликују се два основна облика надлежности: а) стварна и б) месна. Поред тога, може се говорити и о функционалној надлежности.

1. **Стварна надлежност** у управном поступку заснива се на утврђеном делокругу органа који решавају у том управном поступку. Ова надлежност представља право и дужност појединих органа управе и других државних органа, као и имаоца јавних овлашћења да решавају неку управну ствар, с обзиром на врсту те ствари. То је правна конкретизација признатог делокруга органа у погледу конкретног посла. Стварна надлежност за решавање у управном поступку одређује се по прописима којима се уређује одређена

управна област, односно по прописима којима се одређује надлежност појединих органа. Сваки државни орган има своју стварну надлежност и он строго мора водити рачуна да решава само о оним управним стварима за које је стварно надлежан. За решавање у управним стварима у првом степену стварно су надлежни органи одређени законом или другим прописима. У првом степену могу да буду надлежни, на пример: 1) унутрашње подручне јединице министарстава, односно посебних организација; 2) министарства, односно органи у саставу министарства; 3) општински, градски, Града Београда или покрајински органи – за пренете послове државне управе; 4) предузећа, установе, јавне агенције или друге недржавне организације с јавним овлашћењима.

2. **Месна надлежност** означава подручје државне територије на коме одређени државни орган може вршити послове из своје стварне надлежности. Она служи за одређивање територије на коју се протеже делатност одређеног државног органа. Месна надлежност произилази из територијалног односа управне ствари према органу. Према томе, при одређивању месне надлежности не узима се у обзир врста посла, већ територијални моменат. Месну надлежност имају сви државни органи сем централних органа, чија делатност обухвата читаву територију државе. То значи да се код централних органа одређује само стварна, а не и месна надлежност.

Месна надлежност одређује се: 1) у управним стварима које се односе на непокретност – према месту у коме се она налази; 2) у управним стварима које се односе на послове из надлежности државног органа, као и у управним стварима које се односе на делатност предузећа или другог правног лица – према седишту државног органа, предузећа или другог правног лица; 3) у управним стварима које се односе на делатност дела предузећа када оно обавља делатност ван седишта тог предузећа – према месту обављања делатности тог дела предузећа; 3) у управним стварима које се односе на делатност предузетника или другог физичког лица које професионално обавља или треба да обавља делатност, а нема својство предузетника – према седишту, односно према месту у ком се делатност обавља или треба да се обавља; 4) кад има више странака, надлежност се одређује према странци према којој је захтев управљен; 5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке; 6) ако странка нема пребивалиште у Србији, надлежност се одређује према њеном боравишту, а ако нема ни боравишта – према њеном последњем пребивалишту, односно боравишту у Србији; 7) у стварима које се односе на брод или ваздухоплов, или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову, месна надлежност се одређује према матичној луци брода, односно матичном пристаништу ваздухоплова и 8) ако се месна надлежност не може одредити по наведеним правилима, одређује се према месту у коме је настао повод за вођење поступка.

Ако су истовремено месно надлежна два или више органа, надлежан ће бити онај орган који је први покренуо поступак. Месно надлежни органи могу се споразумети који ће од њих водити поступак. Сваки месно надлежни орган извршиће на свом подручју оне радње поступка које не трпе одлагања. Орган који је покренуо поступак као месно надлежан задржава надлежност и кад у току поступка наступе околности према којима би био месно надлежан други орган. Орган који је покренуо поступак може уступити предмет органу који је према новим околностима постао месно надлежан ако се тиме знатно олакшава поступак, нарочито за странку.

3. **Функционална надлежност** представља ближе одређивање стварне надлежности у смислу тачног одређивања органа или организационе јединице у оквиру једног органа, коме се ставља у надлежност решавање конкретне управне ствари. На пример, Законом о пореском поступку и пореској администрацији одређено је да Пореска полиција, као посебна организациона јединица Пореске управе, планира, организује и извршава послове на откривању и пријављивању пореских кривичних дела и њихових извршилаца[97]. У овом случају постоји одређивање функционалне стварне надлежности, јер је прописом ближе одређено која је организациона јединица Пореске управе надлежна за обављање одређених управних послова.

4. Када се у управном поступку као странке појављују лица са ***дипломатским имунитетом,*** предвиђени су одређени изузеци од општих правила о надлежности. У погледу надлежности органа у стварима у којима је странка странац који ужива дипломатски имунитет у Србији, страна држава или међународна организација, важе правила међународног права. У случају сумње о постојању и обиму дипломатског имунитета, објашњење даје министарство надлежно за спољне послове. Службене радње које се тичу лица која уживају дипломатски имунитет врше се преко министарства надлежног за спољне послове.

5. Орган извршава службене радње у границама свог подручја. Ако постоји опасност због одлагања, а службену радњу би требало извршити ван граница подручја органа, орган може извршити радњу и ван граница свог подручја. Он је дужан да о томе одмах обавести орган на чијем је подручју ту радњу извршио. Службене радње у зградама или другим објектима које користи Војска Србије врше се по претходној пријави надлежном војном старешини и по његовом одобрењу. Службене радње које се обављају на екстериторијалном подручју врше се преко министарства надлежног за спољне послове.

[97] Члан 161. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

6. Надлежност је одређена прописима и, начелно, не може се мењати. Међутим, изузетно, може доћи до **промене надлежности**, као што су случајеви: 1) супституције надлежности; 2) делегације надлежности и 3) споразума о одређивању надлежности.

Под *супституцијом надлежности* подразумева се овлашћење државног органа вишег степена да преузме у решавање извесне послове од другог органа нижег степена. Орган не може преузети одређену управну ствар из надлежности другог органа и сам је решити, осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом. Ово значи да орган вишег степена не може преузети одређену управну ствар из надлежности органа нижег степена и сам је решити, осим ако је на то законом изричито овлашћен.

Под *делегацијом надлежности* подразумева се овлашћење државног органа да извесне послове из своје стварне надлежности пренесе на други орган. Орган надлежан за решавање у одређеној управној ствари може на основу законског овлашћења пренети решавање у тој ствари на други орган. Најчешће је случај да орган вишег степена на основу законског овлашћења преноси решавање у одређеној ствари на орган нижег степена.

*Споразум о одређивању надлежности* представља споразум одређених субјеката о промени надлежности. Стварна и месна надлежност не могу се мењати договором странака, договором органа и странака, нити договором органа, ако законом није друкчије одређено.

### *4.2.2.3. Сукоб надлежности*

Сукоб надлежности настаје када се органи и организације овлашћени на вођење управног поступка не могу сложити по питању ко је од њих надлежан да реши конкретну управну ствар. Сукоб надлежности може бити: 1) позитиван и 2) негативан. **Позитиван** сукоб постоји када се два или више органа огласе надлежним за решавање исте *управне ствари,* а **негативан** – када се сваки од њих огласи ненадлежним за решавање. Сукоб надлежности може настати како око стварне, тако и око месне надлежности. Сукоб надлежности треба разликовати од *стицаја месне надлежности* два (или више) органа у истој управној ствари. Приликом стицаја, нема сукоба надлежности, јер су ти органи, на основу важећих прописа, и стварно и месно надлежни у конкретном случају. Сврха решавања сукоба надлежности јесте установљавање који је орган надлежан да води управни поступак и решава конкретну управну ствар.

Сукобе надлежности решава законом предвиђени субјект у одговарајућем поступку, примењујући при томе прописе о одређивању надлежности. *Уставни суд* решава сукобе надлежности између: 1) органа државне управе и судова; 2) републичких органа и покрајинских органа или органа јединица локалне самоуправе; 3) покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и 4) органа различитих аутономних покрајина или различитих

јединица локалне самоуправе. Сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава *Влада*. Сукоб надлежности између органа и организација покрајинске управе, других организација, служби и управа у АП Војводини решава *Покрајинска влада*. Сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава *руководилац орīана* државне управе.

*Оūшūинско, односно īрадско веће,* решава сукоб надлежности између општинске, односно градске управе и предузећа, организација и установа кад на основу одлуке скупштине општине, односно скупштинр града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, као и између општинских, односно градских управа за поједине области. Начелник општинске, односно градске управе, односно начелник управе за поједине области решава сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица.

Када се два органа изјасне као надлежни или као ненадлежни за решавање у истој управној ствари, предлог за решавање сукоба надлежности подноси орган који је последњи одлучивао о својој надлежности, а може га поднети и странка. Орган који решава сукоб надлежности истовремено ће поништити решење које је у управној ствари донео ненадлежни орган, односно поништиће закључак којим се надлежни орган изјаснио као ненадлежан и доставиће списе предмета надлежном органу. Против решења којим се одлучује о сукобу надлежности, странка не може изјавити посебну жалбу нити водити управни спор.

Ако орган у сукобу сматра да му је решењем којим је одлучено о сукобу надлежности повређено право, може изјавити жалбу. Ако је о сукобу решио суд или Влада, жалба није допуштена. Ако орган надлежан за решавање по жалби утврди да решење о сукобу надлежности није засновано на прописима, расправиће односе који су услед тога настали између органа који се жалио и органа који је решењем о сукобу надлежности оглашен за надлежног, водећи рачуна о правима која по одговарајућим прописима припадају органу који се жалио. Решење донето по жалби сматра се првостепеним решењем.

### *4.2.3. Правна īомоћ*

Под пружањем правне помоћи подразумева се вршење појединих радњи у поступку по захтеву другог органа надлежног за вођење поступка. У ове радње, на пример, спадају: вршење увиђаја, саслушање сведока, вршење вештачења, достављање писмена, слање службених списа, обавештавање итд. Постоје две врсте правне помоћи: 1) обавезна и 2) факултативна.

**Обавезна правна помоћ** постоји онда када неке радње у поступку орган који води поступак не може сам да изврши, јер их треба предузети на

подручју другог органа. За извршење појединих радњи у поступку које треба предузети ван подручја надлежног органа, тај орган замолиће надлежни орган на чијем подручју треба предузети радњу. С обзиром на принцип просторног ограничења надлежности, према коме сваки орган, по правилу, врши службене радње у границама свог подручја, орган не може предузимати радње у поступку изван свог подручја. За извршење појединих радњи у поступку које се имају предузети изван подручја надлежног органа, овај орган замолиће надлежни орган на чијем се подручју радња има предузети.

**Факултативна правна помоћ** постоји онда када неке радње у поступку орган који води поступак може сам да изврши, али их из разлога економичности поступка поверава другом органу. Орган надлежан за решавање у управној ствари може, ради лакшег и бржег обављања радњи или избегавања непотребних трошкова, вршење појединих радњи у поступку поверити другом органу овлашћеном за предузимање таквих радњи.

Органи су дужни да једни другима указују правну помоћ у управном поступку. Та помоћ тражи се службеном **замолницом**. Замољени орган дужан је да поступи по замолници без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема службене замолнице. Правна помоћ за извршење појединих радњи у поступку може се тражити од суда у складу с посебним прописима. Изузетно, орган за решавање у управним стварима може тражити од суда да му достави списе који су потребни за вођење управног поступка. *Суд* је дужан да поступи по том захтеву ако се тиме не омета судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити. За правну помоћ у односу са иностраним органима важе одредбе међународних уговора, а ако тих уговора нема, примењује се *начело узајамности*. У случају сумње у постојање узајамности, објашњење даје министарство надлежно за спољне послове.

Органи указују правну помоћ *иностраним органима* на начин утврђен законом. Орган ће ускратити правну помоћ ако се тражи обављање радње која је противна јавном поретку. Радња која је предмет молбе иностраног органа може се извршити и на начин који захтева инострани орган, ако такав поступак није противан јавном поретку. Ако међународним уговорима није предвиђена могућност непосредног општења са иностраним органима, органи опште са иностраним органима преко министарства надлежног за спољне послове.

### *4.2.4. Изузеће службеног лица*

У циљу обезбеђења објективности решавања у управном поступку није допуштено да поступак води службено лице у чију се непристрасност може посумњати због извесних његових личних момената, било у односу на управну ствар, или на странке. Постоје две врсте изузећа: а) обавезно и б) факултативно.

**Обавезно изузеће** прописано је законом и мора се спровести чим се утврди постојање законских услова. У том смислу, службено лице које решава у управним стварима или обавља поједине радње у поступку изузеће се ако је: 1) у предмету у коме се води поступак странка, саовлашћеник, односно саобвезник, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке; 2) са странком, заступником или пуномоћником странке крви сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, брачни друг или тазбински сродник до другог степена закључно, чак и онда када је брак престао; 3) са странком, заступником или пуномоћником странке у односу стараоца, усвојиоца, усвојеника или хранитеља, или је 4) у првостепеном поступку учествовало у вођењу поступка или у доношењу решења.

Службено лице које треба да решава у одређеној управној ствари или које треба да обави одређену радњу у поступку, чим сазна да постоји неки од разлога за изузеће, дужно је да прекине сваки даљи рад на предмету и да о томе обавести орган надлежан за решавање о изузећу. Захтев за изузеће службеног лица може поднети и странка када сматра да постоји неки од прописаних разлоза. У свом захтеву, странка мора навести околности због којих сматра да постоји неки од разлога за изузеће. Службено лице за које је странка захтевала изузеће из било ког разлога за обавезно изузеће не може, све до доношења закључка о том захтеву, вршити никакве радње у поступку, осим оних које не трпе одлагање.

**Факултативно изузеће** није обавезно и спроводи се само ако се у конкретном случају процени да би изузеће било неопходно да би се обезбедила потребна објективност и непристрасност службеног лица. Тако, на пример, постојали би разлози за изузеће службеног лица ако између службеног лица и странке постоји анимозитет, односно непријатељство (јер су дуго година у свађи), или пак међу њима постоји афинитет (јер су у емотивној вези). У том смислу, ако службено лице сматра да постоје *друге околности* (осим разлога за обавезно изузеће) које оправдавају његово изузеће, обавестиће о томе орган надлежан за решавање о изузећу, не прекидајући рад. Поред тога, и странка може захтевати изузеће службеног лица кад постоје друге околности које доводе у сумњу његову непристрасност, при чему у захтеву мора навести те околности.

О изузећу руководиоца органа **одлучује** орган одређен законом или другим општим актом, односно орган који је надлежан за његов избор, постављење или именовање. Тако о изузећу министра и директора посебне организације – решава Влада, о изузећу директора органа у саставу – решава министар, о изузећу руководилаца органа и организација покрајинске управе, других организација, служби и управа у АП Војводини – решава Покрајинска влада, док о изузећу начелника општинске, односно градске управе, односно начелника управе за поједине области – решава општинско, односно градско веће.

О изузећу службеног лица у органу одлучује руководилац органа. Тако о изузећу службеног лица у министарству – решава министар, о изузећу службеног лица у органу у саставу и посебној организацији – решава директор, о изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења – решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења, док о изузећу службеног лица у општинској, односно градској управи – решава начелник.

О изузећу се одлучује **закључком**. У закључку о изузећу одређује се службено лице које ће решавати у управној ствари, односно обављати поједине радње у поступку по предмету у коме је изузеће одређено. Против закључка којим се одређује изузеће није допуштена посебна жалба.

Одредбе ЗУП-а о изузећу сходно се примењују и на *записничара*. Закључак о изузећу записничара доноси службено лице које води поступак.

## 4.3. Странка у управном поступку

### *4.3.1. Појам странке у управном поступку*

1. Странка је лице по чијем је захтеву покренут управни поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. На основу ове законске дефиниције могу се разликовати три групе странака: 1) активна странка; 2) пасивна странка и 3) узгредна странка или интервениент. *Активна странка* је лице по чијем је захтеву покренут управни поступак (на пример, лице по чијем је захтеву покренут поступак за: издавање грађевинске дозволе, за издавање дозволе за набавку оружја, за пријем у држављанство итд.). *Пасивна странка* је лице против кога се води управни поступак (на пример, порески обвезник код кога се врши пореска контрола; власник земљишта за које се води поступак експропријације итд.). Према томе, када се у управном поступку утврђује нека обавеза или када се налаже нека чинидба, од посебно је важно да се тачно утврди пасивна странка, која ће бити дужна да обавезу, односно чинидбу изврши. *Узгредна странка или интервениент* је лице које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у управном поступку. Интервенијент је заинтересован за исход управног поступка. Интервенијент је, на пример, власник земљишта које се граничи са земљиштем лица које тражи одобрење за изградњу, када се у поступку који се води поводом захтева за издавање одобрења за изградњу, противи издавању дозволе због тога што сматра да би тиме био повређен његов правни интерес.

Странка у поступку може бити свако физичко и правно лице. Државни орган, организација, насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, могу бити странке ако могу бити носиоци права и обавеза или правних интереса о којима се решава у поступку. Странка може бити и

синдикална организација ако се поступак односи на неко право или правни интерес члана те организације.

Јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, када су законом овлашћени да у поступку заступају јавни интерес, имају, у границама тих овлашћења, права и дужности странке. Ови органи не могу у поступку имати шира овлашћења него што их имају странке, осим ако су им таква овлашћења дата законом.

2. За исход управног поступка могу бити заинтересовани и тзв. *фактички интересенти*. То су лица која у конкретној управној ствари имају известан материјални или морални интерес, али тај интерес не заснива се на каквом правном пропису, већ има карактер фактичког интереса. За разлику од странке, која има право на одређене процесне радње, фактички интересент нема скоро никавих права у односу на орган који води управни поступак. Као фактички интересенти, појављују се разни молиоци (петенти) и достављачи, односно лица која обавештавају орган надлежан за вођење управног поступка о извесним чињеницама, чије постојање условљава покретање поступка по службеној дужности. Та лица обраћају се органу молбом или пријавом, али орган није дужан да им одговара на молбу, већ је може одбацити не обавештавајући о томе достављача. Међутим, молба и пријава достављача могу да буду повод за покретање управног поступка по службеној дужности у коме би се донело решење које би било од користи фактичком интересенту. У ЗУП-у није регулисан правни положај фактичких интересената.

### *4.3.2. Услови за учествовање некоī лица у својству странке у управном поступку*

За учествовање неког лица у својству странке у управном поступку потребно је да има: 1) страначку или правну способности; 2) процесну способност и 3) стварну или страначку легитимацију. Орган који води поступак дужан је да у сваком стадијуму поступка води рачуна о томе да ли постоје наведени услови.

1. **Страначка или правна способност** представља способност неког лица да буде странка, односно да буде носилац права и обавеза. Ову способност имају сва она лица која могу имати права и обавезе. Према ЗУП-у, ову способност имају следећи субјекти: а) свако физичко и правно лице; б) субјекти који немају својство правног лица, ако могу бити носиоци права и обавеза или правних интереса о којима се решава у поступку (државни орган, организација, насеље, група лица и др.) и в) синдикална организација, која се може појавити у својству странке по два различита основа: 1) ако та организација има самосталну правну личност – када може бити странка по том основу и учествовати у поступку ради заштите својих правних интереса као правне личности и 2) ако се поступак односи на неко право или

правни интерес члана те организације – када може по пристанку свог члана и у његово име ставити захтев за покретање поступка који се односи на одређена права или интересе, као и ступити у већ покренути поступак са свим правима странке.

Физичка лица стичу правну способност рођењем. У неким случајевима, физичко лице правну способност стиче и пре рођења. Правна лица правну способност стичу уписом у јавни регистар.

Јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи када су законом овлашћени да бране или заступају у управном поступку друштвене интересе, имају у границама тих овлашћења **положај странке**. Ови органи немају својство већ само положај странке, а та разлика огледа се у чињеници што се доношењем решења по окончању поступка, за њих не стварају права ни обавезе, јер се обавезе стварају само за она лица која имају својство странке.

2. **Процесна или пословна способност** означава способност самосталног вршења процесних радњи у управном поступку, односно способност за самостално обављање радњи пред органима који воде поступак. Странка која је потпуно пословно способна може сама вршити радње у поступку. Претпоставка процесне способности јесте општа способност самостално преузимати обавезе. Постоје потпуно процесно неспособна лица (на пример, душевно болесна лица) и ограничено неспособна лица (на пример, малолетници). Физичко лице стиче процесну способност пунолетством или проглашењем за пунолетно. Правно лице процесну способност остварује посредно – преко тзв. *одговорног лица*.

Од процесне способности треба разликовати ***постулациону способност***, под којом се подразумева способност странке да иступа, односно стварно делује пред органом који води управни поступак. Ову способност немају, на пример, глувонеми, лица која не разумеју језик на коме се води поступак итд.

3. **Стварна или страначка легитимација** означава посебан однос једног лица према конкретној управној ствари која је предмета управног поступка. Ово значи да би неки субјект могао да буде странка у управном поступку, неопходно је да се у том поступку расправља о неком његовом праву или правном интересу. За постојање стварне или страначке легитимације потребно је постојање страначке способности, док није нужно постојање процесне способности. Наиме, чињеница да странка у току поступка изгуби процесну способност нема утицаја на страначку легитимацију – јер се уместо странке у даљем поступку појављује њен законски заступник.

Разликују се: 1) активна и 2) пасивна страначка легитимација. *Активну страначку легитимацију* има лице које тражи покретање поступка, а *пасивну страначку легитимацију* – лице против кога је управни поступак покренут. Орган који води поступак дужан је да по службеној дужности пази

на то да ли је пасивно легитимисано лице коме се налаже одређена чинидба или испуњење неке обавезе.

### *4.3.3. Заступници и пуномоћници странке*

#### *4.3.3.1. Законски заступник и овлашћени представник странке*

За процесно неспособно физичко лице радње у поступку врши његов законски заступник. Законски заступник одређује се на основу закона или актом надлежног државног органа. На пример, законски заступник малолетног лица које је под родитељским старањем је родитељ, а ако је малолетно лице под старатељством – његов законски заступник је старатељ. Кад орган који води поступак утврди да законски заступник лица под старатељством не показује потребну пажњу у заступању, обавештава о томе орган старатељства.

Правно лице врши радње у поступку преко свог, односно законског заступника, односно овлашћеног представника који се одређује на основу општег акта тог правног лица, ако није одређен актом надлежног државног органа.

Државни орган врши радње у поступку преко прописом овлашћеног представника, организација која нема својство правног лица – преко лица које се одређује према општем акту организације, а насеље, група лица и др., који немају својство правног лица – преко лица које они овласте, ако посебним прописом није друкчије одређено.

У току целог поступка, орган је дужан да по службеној дужности пази да ли лице које се појављује као странка може бити странка у поступку и да ли странку заступа њен законски заступник, односно овлашћени представник.

Ако у току поступка наступи смрт странке, односно престанак правног лица, поступак се може обуставити или наставити, у зависности од природе управне ствари која је предмет поступка. Ако према природи ствари поступак не може да се настави, орган обуставља поступак закључком против ког је допуштена посебна жалба.

#### *4.3.3.2. Привремени заступник странке*

Ако процесно неспособна странка нема законског заступника, или ако неку радњу треба предузети против лица чије је пребивалиште, односно боравиште непознато, а које нема пуномоћника, орган који води поступак поставља таквој странци привременог заступника ако то тражи хитност предмета, а поступак се мора спровести. Тај орган одмах о томе извештава орган старатељства, а ако је привремени заступник постављен лицу чије је пребивалиште, односно боравиште непознато, објављује свој

закључак на огласној табли органа, односно у службеном гласилу. Ако правно лице, организација, насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, немају законског заступника, односно овлашћеног представника ни пуномоћника, орган који води поступак, поставља под истим условима тој странци привременог заступника и о томе ће се она одмах обавестити. Правном лицу привремени заступник поставља се, по правилу, из реда службених лица тог правног лица. На исти начин поставља се привремени заступник и кад треба извршити радњу која се не може одложити, а странку, односно њеног законског заступника, овлашћеног представника или пуномоћника није могуће благовремено позвати. О томе се странка, законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник одмах обавештавају.

Лице које се поставља за привременог заступника дужно је да се прими заступања, а заступање може одбити само из разлога који су предвиђени прописима. Привремени заступник учествује само у поступку за који је изричито постављен, и то док се не појави законски заступник или овлашћени представник, односно сама странка или њен пуномоћник.

#### *4.3.3.3. Заједнички представник и заједнички пуномоћник*

Две странке или више странака могу, ако прописом није друкчије одређено, у истом предмету иступати заједнички. У том случају дужне су да назначе ко ће од њих иступати као њихов заједнички представник, или поставити заједничког пуномоћника.

Орган који води поступак може, ако то не забрањује пропис, одредити закључком странкама које у поступку учествују с истоветним захтевима да у одређеном року назначе ко ће их између њих представљати, или да поставе заједничког пуномоћника. Ако странке по таквом закључку не поступе, законског заступника, овлашћеног представника или заједничког пуномоћника може одредити сам орган који води поступак у ком случају заједнички представник, односно заједнички пуномоћник задржава то својство све док странке не поставе другог. Против таквог закључка странке имају право на посебну жалбу, која не одлаже извршење закључка.

У случају када је одређен заједнички представник, односно заједнички пуномоћник, свака странка задржава право да иступа као странка у поступку, да даје изјаве, као и да самостално изјављује жалбу и користи друга правна средства.

#### *4.3.3.4. Пуномоћник странке*

Странка, односно њен законски заступник може одредити пуномоћника који ће заступати странку у поступку, осим у радњама у којима је потребно да сама странка даје изјаве. Радње у поступку које пуномоћник предузима у

границама пуномоћја имају исто правно дејство као да их је предузела сама странка, односно њен законски заступник. Иако је одредила пуномоћника, сама странка може давати изјаве а оне се могу од ње и непосредно тражити. Странка која је присутна кад њен пуномоћник даје усмену изјаву, може непосредно после дате изјаве *изменити или опозвати изјаву свог пуномоћника*. Ако у писменим или усменим изјавама које се тичу чињеница постоји несагласност између изјава странке и њеног пуномоћника, орган који води поступак цени обе изјаве у складу с начелом оцене доказа.

Пуномоћник може бити свако лице које је потпуно пословно способно, осим лица која се баве надриписарством. Ако се као пуномоћник појави лице које се бави надриписарством, орган таквом лицу ускраћује даље заступање и о томе одмах обавештава странку и надлежног јавног тужиоца. Против закључка о ускраћивању заступања може се изјавити посебна жалба, која не одлаже извршење закључка.

Пуномоћје се може дати писмено или усмено у записник. Ако се у току поступка не саставља записник, о усменом пуномоћју ставља се забелешка у спису предмета. Странка која није писмена или није у стању да се потпише ставља на писмено пуномоћје отисак кажипрста уместо потписа. Ако се пуномоћје издаје лицу које није адвокат, мора га оверити надлежни орган. Изузетно, службено лице које води поступак или обавља поједине радње у поступку може допустити да у име странке, као њен пуномоћник, изврши одређену радњу без приложеног пуномоћја члан њене породице или домаћинства или лице које је у радном односу с њом, ако нема сумње у постојање и обим пуномоћја. Ако такво лице постави захтев за покретање поступка или у току поступка даје изјаву супротну ранијој изјави странке, од њега ће се затражити да у одређеном року накнадно поднесе пуномоћје.

Пуномоћје се може дати у облику *приватне исправе*, а ако се посумња у његову истинитост, може се наредити да се поднесе *оверено пуномоћје*. Правилност пуномоћја испитује се по службеној дужности, а недостаци писменог пуномоћја отклањају се, при чему службено лице које води поступак може допустити пуномоћнику с *неуредним пуномоћјем* да изврши хитне радње у поступку.

За обим пуномоћја меродавна је садржина пуномоћја. Пуномоћје се може дати за цео поступак или само за поједине радње, а може се и временски ограничити. Пуномоћје не престаје смрћу странке, губитком њене процесне способности или променом њеног законског заступника, али правни следбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније пуномоћје. На питања у вези с пуномоћјем која нису уређена одредбама ЗУП-а, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

#### *4.3.3.5. Стручни помагач странке*

У стварима за које се тражи стручно познавање питања у вези с предметом управног поступка странка може да доведе стручно лице које ће јој давати обавештења и савете. Ово стручно лице назива се стручним помагачем. Стручни помагач није ни законски заступник ни пуномоћник странке, већ лице које прати странку при вршењу појединих процесних радњи, и које јој помаже стручним саветима и обавештењима. Стручни помагач, према томе, не заступа странку и за разлику од пуномоћника, он не врши радње уместо странке већ *делује уз странку*.

Стручни помагачи могу бити лица различитог профила. Остављено је странци да, према природи управне ствари, и када процени да јој је потребно, узме себи одговарајућег помагача. Она, стога, може за помагача узети лице које је стручњак за право, технику, рачуноводство, порезе, или неку другу област. Странка не може довести као стручног помагача лице које није пословно способно или које се бави надриписарством.

Стручни помагач не стоји ни у каквом непосредном односу према органу односно службеном лицу које води поступак, те стога није ни овлашћен да даје какве обавезне изјаве уместо странке. Стручни помагач појављује се непосредно само у односу на странку, коју помаже својим стручним знањем и саветима. Странка није дужна да стручном помагачу изда посебно пуномоћје, нити је дужна да унапред обавештава службено лице које води поступак о томе да ће при вршењу неке процесне радње имати стручног помагача. Службено лице које води поступак дужно је да дозволи странци саветовање са стручним помагачем.

# 5. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И ОСТАЛИХ УЧЕСНИКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

## 5.1. Поднесци

Поднесцима се сматрају захтеви, обрасци који се користе за аутоматску обраду података, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори и друга саопштења којима се странке обраћају органима. Поднесци се, по правилу, предају непосредно или шаљу поштом писмено, или се усмено саопштавају у записник, а могу се, ако није друкчије прописано, изјављивати и телеграфски, односно телефаксом. Кратка и хитна саопштења могу се давати и телефоном, ако је то, по природи ствари, могуће. Поднесак се предаје органу надлежном за пријем поднеска, а може се предати сваког радног дана у току радног времена. За поднеске који се *усмено подносе*, а који нису везани за рок или нису неодложни, може се одредити да се предају само у одређене сате у

току радног времена, односно у одређене дане. Време за предају таквих поднесака објављује сваки орган у својим просторијама на видном месту.

Орган који је надлежан за пријем поднеска дужан је да прими поднесак који му се предаје, односно да узме у записник поднесак који му се усмено саопштава. Службено лице које прими поднесак дужно је, на усмени захтев подносиоца, да му потврди пријем поднеска. За ту потврду не плаћа се такса. Ако орган није надлежан за пријем поднеска, службено лице тог органа упозорава на то подносиоца и упућује га органу надлежном за пријем. Ако подносилац и поред тога захтева да се његов поднесак прими, службено лице дужно је да прими такав поднесак. Ако орган нађе да није надлежан за рад по таквом поднеску, доноси закључак којим се одбацује поднесак због ненадлежности. Кад орган *поштом* добије поднесак за чији пријем није надлежан, а несумњиво је који је орган надлежан за пријем, послаће поднесак без одлагања надлежном органу, односно суду и о томе ће обавестити странку. Ако орган који је добио поднесак не може да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, доноси без одлагања закључак којим одбацује поднесак због ненадлежности и закључак одмах доставља странци. Против ових закључака допуштена је посебна жалба.

Ако орган поштом добије тужбу за покретање управног спора, доставља је, без одлагања, надлежном суду, о чему обавештава подносиоца тужбе.

Поднесак мора бити **разумљив** и да би се по њему могло поступати треба да садржи нарочито: 1) означење органа коме се упућује; 2) предмет на који се односи; 3) захтев, односно предлог; 4) ко је заступник, пуномоћник или представник, ако га има, као и 5) име и презиме и пребивалиште, односно боравиште (адресу) или фирму и седиште подносиоца, односно заступника, пуномоћника или представника. Подносилац је дужан да својеручно потпише поднесак. Изузетно, поднесак може уместо подносиоца потписати његов брачни друг, један од његових родитеља, син или кћи, или адвокат који је по овлашћењу странке саставио поднесак. Лице које је потписало поднесак дужно је да на поднеску потпише своје име и стави своју адресу. Ако је подносилац неписмен или није у стању да се потпише, потписаће га писмено лице које ће потписати и своје име и навести своју адресу.

Ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или ако је **неразумљив или непотпун**, орган који је примио такав поднесак учиниће све што треба да се недостаци отклоне и одредиће подносиоцу рок у ком је дужан да то учини. То се може саопштити подносиоцу телефоном или усмено, ако се подносилац затекне код органа који саопштава да поднесак садржи недостатке. О учињеном саопштењу, орган ће ставити *забелешку* на спису. Ако подносилац отклони недостатке у одређеном року, сматраће се да је поднесак био од почетка уредан. Ако подносилац не отклони недостатке у одређеном року, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган ће **закључком одбацити** такав поднесак. На

ову последицу подносилац ће се нарочито упозорити у позиву за исправку поднеска. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба. Кад је поднесак послат *телеграфски*, односно *телефаксом* или је примљено *телефонско саопштење*, па се посумња да је поднесак поднело лице чије име је означено на телеграфском поднеску, односно телефаксом, односно да потиче од лица које је при телефонском саопштењу дало своје име, орган ће покренути поступак за утврђивање тих чињеница, па ако се оне не утврде, односно ако се недостаци не отклоне, па се услед тога не може поступати по поднеску, орган ће закључком одбацити такав поднесак. Против закључка органа којим се поднесак одбацује, може се изјавити посебна жалба.

Ако поднесак садржи **више захтева** који се морају решавати одвојено, орган који прими поднесак узеће у решавање захтеве за чије је решавање надлежан, а остале захтеве послаће без одлагања надлежном органу – ако је несумњиво који је орган надлежан, а ако не може да се утврди који је орган надлежан за рад по захтевима, донеће без одлагања закључак којим ће, због ненадлежности, одбацити поднесак у делу који се односи на те захтеве и закључак одмах доставити странци.

## 5.2. Позивање

Орган који води управни поступак овлашћен је да позива лице чије је присуство у поступку потребно, а које борави на његовом подручју. По правилу, позивање се не може вршити ради достављања писмених отправака решења, односно закључака, или ради саопштења која се могу извршити поштом или на други начин погоднији за лице коме саопштење треба доставити. На усмену расправу може бити позвано лице које борави ван подручја органа који води поступак ако се тиме поступак убрзава или олакшава, а долазак не проузрокује веће трошкове или већу дангубу за позваног. Позивање се врши **писменим позивом**, ако посебним прописима није предвиђен други начин.

У писменом позиву означиће се назив органа који је издао позив, име и презиме и адреса лица које се позива, место, дан, а када је то могуће и час доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак итд.), и која помоћна средства и доказе позвани треба да прибави, односно поднесе. У позиву, мора се навести да ли је позвано лице дужно да дође лично или може послати пуномоћника који ће га заступати и упозориће се да је, у случају спречености да се одазове позиву, дужно да извести орган који је издао позив. Позвани ће се, исто тако, упозорити на последице ако се не одазове позиву или не извести да је спречен да дође. У позиву на усмену расправу, странка се може позвати да поднесе писмене и друге доказе, а може се обавестити да може повести сведоке на које намерава да се позове. Кад то допушта природа ствари, може се оставити на вољу

позваном лицу да уместо личног доласка преда до одређеног дана потребну писмену изјаву.

Приликом позивања, орган ће водити рачуна о томе да лице чије је присуство потребно позове да дође у време које ће најмање ометати позваног у вршењу његовог редовног посла. Нико не може бити позван да дође *у току ноћи*, осим ако се ради о хитним и неодложним мерама. Позвано лице дужно је да се одазове позиву. Ако је позвано лице због болести или другог оправданог разлога спречено да дође, оно је дужно да одмах по пријему позива о томе извести орган који је издао позив, а ако је разлог спречености настао доцније – одмах по сазнању тог разлога. Ако се лице коме је позив лично достављен не одазове позиву, а изостанак не оправда, може бити **приведено**, а поред тога и **кажњено** новчаном казном. Те мере примениће се само ако је у позиву било означено да ће се применити. Ако су услед неоправданог изостанка позваног лица настали трошкови у поступку, може се одредити да те **трошкове** сноси лице које је изостало. *Закључак* о привођењу, о изрицању казне, односно о плаћању трошкова, доноси службено лице које води поступак, у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање управне ствари, а код замољеног органа – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним управним стварима. Против тог закључка допуштена је посебна жалба. Ако се позиву није одазвао припадник Војске Србије или полиције, орган ће се обратити надлежној команди, односно надлежном органу са захтевом да се он доведе, а може га и казнити новчаном казном, односно одредити да сноси трошкове које је својим недоласком проузроковао.

## 5.3. Записник

О усменој расправи или другој важнијој радњи у поступку, као и о важнијим усменим изјавама странака или трећих лица у поступку, саставља се записник. О мање важним радњама и изјавама странака и трећих лица које немају битног утицаја на решавање у управној ствари, о управљању током поступка, о саопштењима, службеним опажањима, усменим упутствима и налазима, као и околностима које се тичу само унутрашњег рада органа код кога се води поступак неће се, по правилу, састављати записник, већ ће се у самом спису ставити **забелешка** коју потврђује службено лице које је забелешку ставило, уз ознаку датума. Не мора се састављати записник ни о усменим захтевима странке о којима се одлучује по скраћеном поступку, а којима се удовољава, већ се такви захтеви могу само евидентирати на прописан начин.

У записник се уноси: 1) назив органа који врши радњу; 2) место у коме се радња врши; 3) дан и час када се радња врши; 4) предмет у коме се радња

врши и 5) имена службених лица, присутних странака и њихових заступника, пуномоћника или представника.

Записник треба да садржи, тачно и кратко, ток и садржај извршених радњи у поступку, као и датих изјава. Притом, записник треба да се ограничи на оно што се тиче саме управне ствари која је предмет поступка. У записнику, наводе се све исправе које су у било коју сврху употребљене на усменој расправи. Према потреби, те исправе прилажу се записнику. Изјаве странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку, а које су значајне за решавање у управној ствари, уписују се у записник што тачније а, по потреби, и *њиховим речима*. У записник се уписују и сви закључци који се у току извршења радње донесу. Ако се саслушање врши преко тумача, означиће се на ком је језику саслушани говорио и ко је био тумач. Записник се води у току вршења службене радње. Ако се радња не може истог дана завршити, унеће се сваког дана посебно у исти записник оно што је тог дана урађено и то ће се прописно потписати. Ако се радња о којој се води записник није могла извршити без прекида, у записнику ће се означити да је било прекида. Ако су у току радње израђени или прибављени планови, скице, цртежи, фотографије и сл., оверићe се и *прикључити записнику*.

Записник мора бити вођен уредно и у њему се не сме ништа брисати. Места која су *прецртана* до закључења записника морају остати читљива и оверена потписом службеног лица које руководи радњом поступка. У већ потписаном записнику не сме се ништа додавати ни мењати. Допуна у већ закљученом записнику уноси се у додатак записнику.

Пре закључења, записник ће се **прочитати** саслушаним лицима и осталим лицима која учествују у поступку. Та лица имају право да и сама прегледају записник и да ставе своје **примедбе**. На крају записника навешће се да је записник прочитан и да нису стављене никакве примедбе или, ако јесу, укратко ће се уписати садржај примедаба. Затим ће записник потписати лице које је учествовало у радњи, а на крају ће га оверити службено лице које је руководило радњом, као и записничар – ако га је било. Ако записник садржи саслушање више лица, свако ће се од њих потписати испод оног дела записника у коме је уписана његова изјава. Ако су вршена *суочења*, део записника о томе потписаће лица која су суочена. Ако се записник састоји од *више листова*, они ће се означити редним бројевима. Сваки лист на крају ће оверити својим потписом службено лице које руководи радњом поступка и лице чија је изјава уписана на крају листа. **Допуне** већ закљученог записника поново ће се потписати и оверити. Ако лице које треба да потпише записник *није писмено* или не може да пише, потписаће га писмено лице које ће ставити и свој потпис. То не може бити службено лице које руководи радњом поступка нити записничар. Ако неко лице **неће да потпише** записник или се удаљи пре закључења записника, то ће се уписати у записник и навешће се разлог због ког је потпис ускраћен.

Записник састављен сагласно одредбама ЗУП-а јесте **јавна исправа**. Записник је доказ о току и садржини радње поступка и датих изјава, осим оних делова записника на које је саслушано лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника.

Кад у поступку решава *колегијални орган*, о већању и гласању саставља се посебан записник. Кад је у поступку по жалби једногласно одлучено, не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може ставити само забелешка на спису. У записник о већању и гласању уписују се, поред података о личном саставу колегијалног органа, означење предмета о коме се ради и кратак садржај онога што је решено, као и издвојена мишљења ако их је било. Тај записник потписује лице које председава и записничар.

## 5.4. Разгледање списа и обавештавање о току поступка

Странке имају право да разгледају списе предмета и да о свом трошку препишу, односно фотокопирају потребне списе. Разгледање и преписивање, односно фотокопирање списа, врше се **под надзором** одређеног службеног лица. Право да разгледа списе и да о свом трошку препише, односно фотокопира поједине списе, има и *свако треће лице* које за то учини вероватним свој правни интерес. Захтев за разгледање и преписивање, односно фотокопирање списа, може се ставити и усмено. Орган може тражити од трећег лица да писмено или усмено на записник образложи постојање свог правног интереса.

Не могу се разгледати ни преписивати, односно фотокопирати: 1) записник о већању и гласању; 2) службени реферати и нацрти решења, као 3) ни списи који се воде као поверљиви, ако би се тиме могла осујетити сврха поступка или ако се то противи јавном интересу или оправданом интересу једне од странака или трећег лица.

Странка и свако треће лице које учини вероватним свој правни интерес у предмету, као и заинтересовани државни органи, имају право да се обавештавају о току поступка.

Против одбијања захтева за разгледање списа и обавештавање о току поступка, допуштена је *посебна жалба* и кад закључак није издат писмено. Жалба се може изјавити одмах по саопштењу, а најкасније у року од 24 часа од извршеног саопштења. О жалби се мора одлучити у року од 48 часова од часа изјављивања жалбе.

## 5.5. Достављање

### *5.5.1. Појам и начин достављања*

Под достављањем подразумева се поступак, путем кога се службени списи упућују лицу коме су намењени. Лице коме је писмено намењено треба да потврди пријем тог писмена. Достављање службених списа веома је важно зато што се за њега везују важне правне последице. Оне се могу односити на писмено које се доставља, на орган који је издао писмено и на лица којима се писмено упућује.

Достављање писмена (позива, решења, закључака и других службених списа) врши се, по правилу, тако што се писмено предаје лицу коме је намењено. Достављање се врши *поштом, односно телефаксом или га врши орган преко службеног лица*. Лице коме писмено треба да се достави може бити позвано ради пријема само изузетно, кад то захтева природа или значај писмена које треба уручити. Начин достављања одређује орган чије се писмено доставља.

Достављање се врши *радним даном*, и то дању. Орган чије писмено треба доставити може из нарочито важних разлога одредити да се достављање изврши и у недељу или на дан државног празника, а и ноћу ако је то неодложно потребно. Достављање поштом може се вршити и у недељу и на дан државног празника.

Достављање се врши, по правилу, у стану, у пословној просторији или на радном месту на коме је запослено лице коме достављање треба извршити, а адвокату – у његовој адвокатској канцеларији. Достављање се може извршити и ван наведених просторија ако лице коме се достављање врши пристане да прими писмено које се доставља, а ако тих просторија нема, том лицу може се извршити достављање ма где се оно затекне.

### *5.5.2. Посредно достављање*

Кад се лице коме достављање треба извршити не затекне у свом стану, достављање се врши предајом писмена неком од *одраслих чланова* његовог домаћинства. Ако се достављање врши на радном месту лица коме писмено треба доставити, а то лице се ту не затекне, достављање се може извршити *лицу које је на истом месту запослено*, ако оно пристане да прими писмено. Достављање *адвокату* може се извршити и предајом писмена лицу запосленом у адвокатској канцеларији. Достављање на овакав начин не може се извршити лицу које у истом поступку учествује са супротним интересом. Ако се утврди да је лице коме достављање треба извршити одсутно и да му наведена лица не могу писмено на време предати, *вратиће се писмено органу* који га је издао, уз назначење где се одсутни налази. Ако се пребивалиште, односно боравиште лица коме достављање треба извршити не може утврдити,

орган који је издао писмено поставиће том лицу *привременог заступника* и њему ће предати писмено.

Ако се достављање не може извршити ни на прописан начин, а није утврђено да је лице коме достављање треба извршити одсутно, достављач ће предати писмено *надлежном органу* на чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште лица коме се достављање врши, или *пошти* у његовом пребивалишту, ако се достављање врши поштом. На вратима стана, пословне просторије или радног места лица коме достављање треба извршити достављач ће *прибити писмено саопштење* о томе где се писмено налази и тиме се сматра да је достављање извршено. На саопштењу и на самом писмену које је требало доставити, достављач ће означити разлог таквог достављања, као и дан када је саопштење прибио на врата и ставиће свој потпис. О достављању извршеном на овакав начин обавестиће се орган који је наредио достављање.

### *5.5.3. Обавезно лично достављање*

Достављање се мора извршити **лично лицу** коме је писмено намењено кад: 1) је такво достављање одређено прописом; 2) од дана достављања почиње тећи рок који се не може продужавати, или 3) то нарочито одреди орган који је наредио достављање. Сматра се да је извршено лично достављање адвокату и предајом писмена лицу запосленом у адвокатској канцеларији.

Кад се лице коме достављање треба лично извршити не затекне у стану, пословној просторији, на радном месту или се у адвокатској канцеларији не затекне ни лице које је у њој запослено, достављач ће се обавестити кад и на ком месту га може наћи, па ће му код неког од лица коме се може извршити посредно достављање оставити *писмено обавештење* да у одређени дан и час буде у свом стану, односно на радном месту ради примања писмена. Ако и после тога достављач не затекне лице коме достављање треба извршити, достављач ће поступити на начин прописан за посредно достављање *прибијањем саштења* где се писмено налази, и тада се сматра да је достављање извршено. Достављањем писмена законском заступнику, пуномоћнику или пуномоћнику за примање писмена сматра се да је достављање извршено самој странци.

### *5.5.4. Посебни случајеви достављања*

#### *5.5.4.1. Достављање законском заступнику и пуномоћнику*

Достављање законском заступнику или пуномоћнику, ако их странка има, врши се на начин прописан за посредно достављање. Ако више странака има заједничког законског заступника или пуномоћника у истом

предмету, достављање се за све њих врши том законском заступнику, односно пуномоћнику. Ако странка има више пуномоћника, довољно је да се достављање изврши само једном од њих.

### *5.5.4.2. Достављање пуномоћнику за примање писмена*

Странка може овластити одређено лице коме треба вршити сва достављања за њу. Кад странка обавести о том овлашћењу орган који води поступак, тај орган вршиће сва достављања том лицу – пуномоћнику за примање писмена. Пуномоћник за примање писмена дужан је да сваки акт, без одлагања, пошаље странци. Ако би непосредно достављање странци, законском заступнику или пуномоћнику знатно одуговлачило поступак, службено лице које води поступак може наложити странци да по одређеном предмету и у одређеном року постави у седишту органа пуномоћника за примање писмена. Ако странка не поступи по овом налогу, орган може поставити привременог заступника и њему извршити достављање.

Кад се странка или њен законски заступник налази *у иностранству*, а нема пуномоћника у Србији, позваће се приликом достављања првог писмена да у одређеном року поставе пуномоћника или пуномоћника за примање писмена и упозориће се да ће им се, ако у остављеном року не поставе пуномоћника, поставити по службеној дужности пуномоћник за примање писмена, односно привремени заступник. Достављањем писмена пуномоћнику за примање писмена сматра се да је достављање извршено странци којој је писмено требало доставити.

Кад *више странака* које у поступку заједнички учествују с истоветним захтевима немају заједничког пуномоћника, дужне су, приликом прве радње у поступку, да пријаве органу заједничког пуномоћника за примање писмена, по могућности оног који станује у седишту органа. Док не пријаве заједничког пуномоћника за примање писмена, за таквог пуномоћника сматраће се она странка између њих која је на првом заједничком поднеску *прва потписана* или означена. Ако се на такав начин не може одредити пуномоћник, службено лице које води поступак може одредити за пуномоћника било коју од тих странака. Ако је број странака велики или су из разних места, странке могу пријавити, а и само службено лице може одредити, *више таквих пуномоћника* и означити коју ће од странака сваки од њих заступати.

Заједнички пуномоћник за примање писмена дужан је, без одлагања, да обавести све странке о писмену које је за њих примио и да им омогући да прегледају, препишу и овере писмено које, по правилу, он треба да чува. У писмену које се доставља пуномоћнику за примање писмена означиће се сва лица за која се достављање врши.

### *5.5.4.3. Достављање државним органима, предузећима и другим правним лицима*

Достављање државним органима, предузећима и другим правним лицима врши се предајом писмена службеном лицу, односно лицу одређеном за примање писмена, ако за поједине случајеве није друкчије прописано. Ако у поступку учествују организација, насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, достављање се врши предајом писмена лицу које су они овластили, односно одредили. Ако достављач у одређеном радном времену не нађе лице одређено за примање писмена, предају писмена може извршити било ком лицу запосленом у државном органу, предузећу или другом правном лицу које се затекне у њиховим просторијама.

### *5.5.4.4. Достављање лицима у иностранству, лицима с дипломатским имунитетом, припадницима Војске Србије и полиције, лицима запосленим у сувоземном, речном, поморском и ваздушном саобраћају и лицима лишеним слободе*

Лицима у иностранству, као и лицима у земљи која уживају дипломатски имунитет, достављање се врши преко министарства надлежног за спољне послове, ако међународним уговором није друкчије одређено. Држављанима Србије у иностранству, достављање извода из матичних књига, уверења, потврда и других писмена издатих на захтев странке може се вршити непосредно. Достављање осталих писмена врши се преко дипломатских и конзуларних представништава Републике Србије у иностранству.

Припадницима Војске Србије или полиције и лицима запосленим у сувоземном, речном, поморском и ваздушном саобраћају, достављање се може вршити и преко надлежне команде, односно органа или преко предузећа или другог правног лица у којима су запослени.

Лицима која су лишена слободе, достављање се врши преко управе установе у којој се налазе.

### *5.5.4.5. Достављање јавним саопштењем*

Ако се ради о већем броју лица која органу који води управни поступак нису позната или која се не могу одредити, достављање ће се извршити јавним саопштењем на огласној табли органа који је писмено издао. Сматра се да је достављање извршено по истеку 15 дана од дана истицања саопштења на огласној табли ако орган који је писмено издао не одреди дужи рок. Поред објављивања на огласној табли, орган може објавити саопштење и у дневној штампи, односно у другим средствима јавног обавештавања или на други уобичајени начин.

### *5.5.5. Одбијање пријема писмена*

Ако лице коме је писмено упућено, односно одрасли члан његовог домаћинства одбије без законског разлога да прими писмено, или то учини лице запослено у државном органу, предузећу или другом правном лицу или у адвокатској канцеларији, односно ако то учини лице које су за примање писмена одредили организација, насеље, група лица и др., који немају својство правног лица, достављач ће писмено оставити *у стану или простори*ји у којој је односно лице запослено, или ће писмено *прибити на врата* стана или просторије. Кад је достављање извршено на овај начин, достављач ће забележити на доставници дан, час и разлог одбијања пријема, као и место где је писмено оставио и сматра се да је тиме достављање извршено.

### *5.5.6. Промена пребивалишта, односно боравишта или седишта*

Кад странка или њен законски заступник у току поступка промене своје пребивалиште, односно боравиште или седиште, дужни су да о томе одмах обавесте орган који води поступак. Ако они то не учине, а достављач не може сазнати куда су се одселили, орган ће одредити да се сва даља достављања у поступку за ту странку врше прибијањем писмена на огласној табли органа који води поступак. Достављање се сматра извршеним по истеку осам дана од дана прибијања писмена на огласну таблу органа који води поступак. Кад пуномоћник, односно пуномоћник за примање писмена у току поступка промени своје пребивалиште, односно боравиште, а не обавести о томе орган који води поступак, достављање ће се извршити као да пуномоћник није ни постављен.

### *5.5.7. Доставница*

Доставница је потврда о извршеном достављању. Потписују је прималац и достављач. Прималац на доставници сам *словима* назначава дан пријема. Ако је прималац неписмен или не може да се потпише, достављач ће на доставници назначити његово име и дан предаје и ставиће напомену зашто прималац није ставио свој потпис. Ако прималац одбије да потпише доставницу, достављач ће то забележити на доставници и исписати словима дан предаје писмена и сматра се да је тиме достављање уредно извршено. Ако је достављање извршено неком од лица по правилима посредног достављања, достављач ће на доставници назначити лице коме је писмено предато и однос тог лица према лицу коме је достављање требало извршити. Ако је достављање извршено на овај начин, на доставници треба назначити дан извршеног саопштења, као и дан предаје писмена надлежном органу на

чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште лица коме се достављање врши или пошти његовог пребивалишта, односно боравишта.

### *5.5.8. Грешке у достављању*

Ако при достављању буде учињена грешка, сматраће се да је достављање извршено оног дана за који се утврди да је лице коме је писмено намењено стварно добило то писмено. Ако је доставница нестала, достављање се може доказивати и другим средствима.

## 6. РОКОВИ

1. Да би управни поступак који је покренут по неком конкретном предмету могао бити окончан, потребно је да се одвија без застоја. За предузимање појединих радњи у поступку могу бити одређени рокови, односно поједине процесне радње треба да се обаве у одређеном времену – у одређеним роковима. Под роком се у управном поступку подразумева одређени **размак времена** у коме треба да се обаве поједине радње у поступку. Рокови су од великог утицаја на заснивање или губитак неког права.

2. Постоје разне **врсте рокова**. Они се могу поделити с обзиром на: а) начин њиховог одређивања; б) последице које настају услед њиховог пропуштања; в) могућност њиховог продужавања; г) чињенице које се узимају као меродавне за њихово започињање и д) с обзиром на начин њиховог рачунања.

а) С обзиром на **начин одређивања рокова**, разликују се: 1) законски рокови и 2) рокови које одређује службено лице које води поступак.

***Законски рокови*** су они рокови чије се трајање прописује законом или другим прописом. За њих је карактеристично да се, по правилу, не могу мењати. Међутим, ако је прописима предвиђена могућност продужења законског рока, он се може продужити на молбу заинтересованог лица поднету пре истека рока ако постоје оправдани разлози за продужење. Код законских рокова разликују се две подврсте рокова, и то: а) преклузивни законски рокови и б) инструктивни рокови. *Преклузивни рокови* су такви рокови због чијег пропуштања странка губи право на обављање одређене радње у поступку. *Инструктивни рокови* су рокови којих је дужан да се придржава орган који води поступак. Пропуштањем органа да у одређеном року изврши поједине процесне радње, за странку не наступају никакве штетне правне последице, али службено лице које је криво због пропуштања рока може бити позвано на дисциплинску одговорност.

Ако рокови нису одређени прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, службено лице које води поступак. ***Рок који одреди службено***

***лице*** које води поступак може се продужити на молбу заинтересованог лица поднету пре истека рока ако постоје оправдани разлози за продужење.

б) С обзиром на **последице** које настају услед пропуштања рока, рокови се могу поделити на: 1) перемпторне и 2) дилаторне.

Под ***перемпторним роковима*** подразумевају се рокови чији протек без предузимања потребне радње од стране странке има за последицу да се странка искључује од предузимања пропуштене процесне радње. Законски рокови су, по правилу перемпторни; међутим, и рокови које одређује орган који води поступак већином су перемпторни.

Под ***дилаторним роковима*** подразумевају се рокови код којих непредузимање одређене процесне радње има за последицу одређивање новог рока од стране органа који води поступак.

в) С обзиром на **могућност продужавања** рокова, рокови се могу поделити на: 1) продуживе и 2) непродуживе. За ***продуживе рокове*** карактеристично је то да их орган који води поступак може продужити ако налази да је то потребно у интересу правилног вођења поступка. ***Непродуживе рокове*** орган који води поступак не може продужавати. Као што је наведено, законски рокови се по правилу не могу продужавати, док се рокови које одређује службено лице које води поступак, начелно, могу продужавати.

г) С обзиром на чињенице које се узимају као меродавне за **започињање рока**, рокови се могу поделити на: 1) објективне и 2) субјективне.

***Објективни рокови*** су они, код којих се почетак рока заснива на стварним чињеницама. Дан који је меродаван за започињање рока може се одредити неком спољном околношћу. Тако, на пример, право Пореске управе на утврђивање и наплату пореза и споредних пореских давања застарева за пет година од дана када је застарелост почела да тече[98].

***Субјективни рокови*** су они, код којих почетак рока не зависи од стварних чињеница, већ субјективно од појединих лица. Тако, на пример, захтев за повраћај у пређашње стање може се поднети у року од осам дана од дана када је странка сазнала за пропуштање.

д) С обзиром на **начин рачунања рокова**, рокови се могу поделити на: 1) апсолутно одређене и 2) релативно одређене.

***Апсолутно одређени рокови*** су они рокови код којих је тачно одређен термин када нека радња мора да се обави. Тако, на пример, обвезник пореза на имовину дужан је да поднесе пореску пријаву до 31. марта године за коју се врши утврђивање пореза[99].

---

[98] Члан 114. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији

[99] Члана 34. став 3. Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС", број 26/01, „Службени лист СРЈ", број 42/02 – одлука СУС и „Службени гласник РС", број, 80/02, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11 и 57/12 – одлука УС).

***Релативно одређени рокови*** су рокови који се одређују путем једне чињенице, од чијег наступања зависи почетак или протек рока. Ови рокови одређују се тако што се обично означи колико времена мора протећи од неког догађаја. Тако нпр. жалба се подноси у року од 15 дана од дана пријема управног акта.

3. Рокови се **рачунају** на дане, месеце и године, а могу се рачунати и на часове. Кад је рок одређен по данима, дан у који је достављање или саопштење извршено, односно у који пада догађај од ког треба рачунати трајање рока, не урачунава се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни дан. Рок који је одређен по месецима, односно по годинама, завршава се истеком оног дана, месеца, односно године, који по свом броју одговара дану када је достављање или саопштење извршено, односно дану у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока. Ако нема тог дана у последњем месецу, рок се завршава последњег дана тог месеца. Завршетак рока може се означити и одређеним календарским даном.

Почетак и ток рокова не спречавају недеље и дани државних празника. Ако последњи дан рока пада у недељу или на дан државног празника, или у неки други дан кад орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок истиче истеком првог наредног радног дана. Поднесак је поднесен у року ако је пре него што рок истекне, стигао органу којем је требало да буде предат. Кад је поднесак упућен поштом препоручено или телеграфски, односно телефаксом, *дан предаје поште*, односно *дан пријема телефакса* сматра се као дан предаје органу коме је упућен. За лица која се налазе у Војсци Србије, дан предаје поднеска војној јединици, односно војној установи или штабу, сматра се као дан предаје органу коме је упућен. За лице лишено слободе, дан предаје поднеска управи установе у којој се налази сматра се као дан предаје органу коме је упућен. Ако је орган одредио дан кад ће се расправљати о поднеску који је странка дужна да поднесе, па је позвао странку да поднесак достави до одређеног дана, орган је дужан да узме у разматрање поднесак који је примљен пре почетка расправљања.

## 7. ПОВРАЋАЈ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ

Повраћај у пређашње стање је правни институт којим се странка штити од правних последица које би настале због пропуштања процесног (преклузивног) рока, проузрокованог околностима које искључују њену одговорност. Странци која је из оправданих разлога пропустила да у року изврши неку радњу поступка, па је услед тог пропуштања искључена од вршења те радње, дозволиће се, по њеном предлогу, повраћај у пређашње стање. На предлог странке која је пропустила да у року преда поднесак, дозволиће јој се повраћај у пређашње стање и кад је она из незнања или

очигледном омашком поднесак благовремено послала поштом, односно предала ненадлежном органу. Повраћај у пређашње стање дозволиће се и онда када је странка очигледном омашком прекорачила рок, а поднесак ипак прими надлежни орган најдоцније три дана од дана истека рока, ако би странка због задоцњења изгубила неко право.

Странка је дужна да у **предлогу** за повраћај у пређашње стање изнесе околности због којих је била спречена да у року изврши пропуштену радњу и да те околности учини бар ***веровашним***. Предлог за повраћај у пређашње стање не може се заснивати на околности коју је орган већ раније оценио као недовољну за продужење рока или одлагање расправе. Ако се повраћај у пређашње стање тражи због тога што је пропуштено да се поднесе какав поднесак, предлогу треба приложити и тај поднесак.

Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се у року од осам дана од дана кад је престао разлог који је проузроковао пропуштање, а ако је странка тек доцније сазнала за пропуштање – од дана кад је то сазнала. После истека три месеца од дана пропуштања не може се тражити повраћај у пређашње стање. Ако се пропусти рок за тражење повраћаја у пређашње стање, не може се тражити повраћај у пређашње стање због пропуштања тог рока.

Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало извршити пропуштену радњу. О предлогу за повраћај у пређашње стање одлучује *закључком* орган код кога је требало извршити пропуштену радњу. Неблаговремено поднет предлог за повраћај у пређашње стање одбациће се без даљег поступка. Ако су чињенице на којима се предлог за повраћај у пређашње стање заснива општепознате, орган може одлучити о том предлогу без изјашњења противне странке.

Против закључка којим се дозвољава повраћај у пређашње стање није допуштена жалба, осим ако је повраћај дозвољен по предлогу који је неблаговремено поднет или је недопуштен. Против закључка којим је одбијен предлог за повраћај у пређашње стање допуштена је посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган. Жалба није допуштена против закључка о предлогу за повраћај у пређашње стање који је донео орган надлежан за решавање у другом степену о главној ствари.

Предлог за повраћај у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган надлежан за одлучивање о том предлогу може привремено прекинути поступак док закључак о предлогу не постане коначан. Кад је повраћај у пређашње стање дозвољен, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања, а поништавају се сва решења и закључци које је орган донео у вези с пропуштањем.

## 8. ОДРЖАВАЊЕ РЕДА

О одржавању реда при вођењу управног поступка стара се службено лице које води поступак. Лица која присуствују некој радњи поступка не смеју носити оружје или опасно оруђе. Ако та лица имају код себе оружје или опасно оруђе, дужна су да га предају службеном лицу које води поступак. У противном, неће им се дозволити да присуствују радњама поступка. По завршетку радњи, оружје, односно оруђе, вратиће се лицима која су га предала службеном лицу.

У циљу одржавања реда, у управном поступку, могу се изрећи: 1) опомена; 2) удаљење због нарушавања реда или због непристојности и 3) новчане казне.

Службено лице овлашћено је да **опомиње** лица која сметају у раду органа и да одређује шта је потребно да се ред одржи.

Лице које, и поред опомене, омета рад или се непристојно понаша приликом вршења радње поступка, може бити **удаљено**. Лице које учествује у радњи поступка може бити удаљено тек пошто је претходно опоменуто да ће бити удаљено и пошто су му предочене правне последице такве мере. Удаљење због нарушавања реда или због непристојности изриче службено лице које руководи радњом поступка. Ако буде удаљена странка која нема пуномоћника, или ако буде удаљен пуномоћник чији властодавац није присутан, службено лице које руководи радњом поступка позваће лице које се удаљава да постави свог пуномоћника. Ако позвано лице то не учини, службено лице може одложити радњу на трошак лица које је одбило да постави свог пуномоћника, а може му и само поставити пуномоћника ако је то потребно. Такав пуномоћник може заступати странку само у радњи поступка с које је странка удаљена.

Ко у радњи поступка теже наруши ред или учини крупнију непристојност, може се, поред удаљења, **казнити новчаном казном** за повреду процесне дисциплине. Ова казна не искључује кривичну, прекршајну или дисциплинску одговорност. Новчаном казном може бити кажњено и лице које својим поднеском грубо повреди углед органа или службеног лица које води поступак. Новчану казну због тежег нарушавања реда или крупније непристојности изриче службено лице које руководи радњом поступка, а због грубе повреде угледа органа или службеног лица које води поступак, учињене поднеском – орган који води поступак. Против закључка о казни може се изјавити посебна жалба. Жалба против закључка о казни због нарушавања реда не одлаже извршење казне.

# 9. ТРОШКОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

## 9.1. Трошкови органа и странака

Посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак, као што су: путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке, тумаче, односно преводиоце, увиђај, огласе и сл., а који су настали спровођењем поступка по некој управној ствари, падају, по правилу, на терет онога који је цео поступак проузроковао. Кад лице које учествује у поступку проузрокује својом кривицом или обешћу трошкове појединих радњи у поступку, онда је оно дужно да сноси те трошкове. Кад је поступак који је покренут по службеној дужности завршен повољно за странку, трошкове поступка сноси орган који је поступак покренуо.

Свака странка сноси, по правилу, сама своје трошкове проузроковане поступком, као што су трошкови долажења, дангуба, издаци за таксе, за правно заступање и стручно помагање. Кад у поступку учествују две странке или више странака са супротним интересима, странка која је проузроковала поступак, а на чију је штету поступак завршен, дужна је да противној странци накнади оправдане трошкове настале у поступку. Ако је у таквом случају нека од странака делимично успела са својим захтевом, дужна је да накнади противној странци трошкове сразмерно делу свог захтева у коме није успела. Странка која је обешћу проузроковала противној странци трошкове у поступку, дужна је да јој те трошкове накнади.

Трошкови за правно заступање накнађују се само у случајевима кад је такво заступање било нужно, односно оправдано. Захтев за накнаду трошкова мора бити стављен благовремено, тако да орган који води поступак може о њему одлучити у решењу. У противном, странка губи право на накнаду трошкова. Службено лице које води поступак дужно је да на то упозори странку. Свака странка сноси своје трошкове поступка који је завршен поравнањем, ако у поравнању није друкчије одређено. Трошкове странке и другог лица у поступку, проузроковане поступком покренутим по службеној дужности или у јавном интересу, а које странка, односно друго лице у поступку није проузроковало својим понашањем, сноси орган.

Трошкове поступка у вези с извршењем сноси извршеник. Ако се ти трошкови од њега не могу наплатити, сноси их странка по чијем је предлогу извршење спроведено.

Ако се поступак покреће по захтеву странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће изазвати посебне издатке у готовом новцу (у вези с увиђајем, вештачењем, доласком сведока и сл.), орган који води поступак може закључком одредити да странка *унапред положи* потребан износ за покриће тих трошкова. Ако странка не положи тај износ у одређеном року,

орган може одустати од извођења тих доказа или обуставити поступак, осим ако продужење поступка захтева јавни интерес.

*У решењу* којим се поступак завршава, орган који доноси решење одређује ко сноси трошкове поступка, њихов износ и коме се и у ком року морају исплатити. У решењу, мора се посебно навести да ли ће онај који сноси трошкове морати да накнади трошкове другој странци. Ако трошкове поступка сноси више лица, трошкови ће се између њих разделити на једнаке делове, односно у одговарајућој сразмери. Ако орган у решењу не одлучи о трошковима, навешће у решењу да ће се о трошковима донети *посебан закључак*.

Сведоци, вештаци, тумачи и службена лица имају право на прописану накнаду трошкова путовања и издатака изазваних бављењем у месту. Ако им за то време припада и зарада, имају право и на прописану накнаду изгубљене зараде. Поред прописане накнаде, вештаци и тумачи имају право и на прописану посебну награду за обављено вештачење, односно тумачење. Захтев за накнаду, односно награду сведоци, вештаци и тумачи дужни су да поставе приликом саслушања, давања мишљења вештака, односно тумачења. У противном, губе то право. Службено лице које води поступак дужно је да их на то упозори. Износ накнаде, односно награде утврђује посебним закључком орган који води поступак, одређујући ко је дужан да је плати и у ком року. Против овог закључка допуштена је посебна жалба. Овај закључак представља основ за извршење.

## 9.2. Ослобођење од плаћања трошкова

Орган који води управни поступак може ослободити странку од плаћања трошкова у целини или делимично, ако нађе да их не може поднети без штете по своје нужно издржавање, односно по нужно издржавање своје породице. Орган доноси закључак о томе по предлогу странке, на основу уверења о њеном имовном стању које издаје надлежни орган. Ослобођење од плаћања трошкова односи се на ослобођење од такса и издатака органа који води поступак, као што су путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке и тумаче, увиђај, огласе и сл., као и на ослобођење од полагања обезбеђења за трошкове. Страни држављани ослободиће се од плаћања трошкова кад је то предвиђено међународним уговором, а ако таквог уговора нема, под условом узајамности. У случају сумње у постојање узајамности, објашњење даје министарство надлежно за спољне послове.

Орган који води поступак може у току поступка укинути закључак о ослобођењу од плаћања трошкова ако утврди да више не постоје разлози због којих је странка била ослобођена од плаћања трошкова. Против закључка којим се одбија захтев странке за ослобођење од плаћања трошкова, као и

против закључка о укидању закључка о ослобођењу од плаћања трошкова, странка може изјавити посебну жалбу.

Глава 2.

# ПРВОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

## 1. ФАЗЕ ПРВОСТЕПЕНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Првостепени управни поступак састоји се из низа радњи које се обављају у току поступка, а које имају за циљ утврђивање правно релевантног чињеничног стања и доношење решења по захтеву странке или по службеној дужности.

Да би управни поступак могао бити **покренут**, најпре је потребно да постоји иницијатива од стране странке која подноси захтев за признавање неког права или правног интереса, или иницијатива самог органа који поступак покреће по службеној дужности.

Када је поступак покренут, спроводи се **испитни поступак** у току кога се утврђују релевантне чињенице и околности, које налаже одговарајући материјално-правни пропис који се у конкретном случају примењује.

После спровођења испитног поступка, у коме су утврђене релевантне чињенице и околности, орган мора **донети решење**, у коме ће се изјаснити о томе да ли удовољава захтеву странке или одбија захтев странке, односно уколико је поступак покренут по службеној дужности, орган ће у решењу, по правилу, одредити обавезе странке.

Као што се види, постоје три могуће фазе првостепеног управног поступка, и то: 1) покретање управног поступка (по службеној дужности или поводом захтева странке); 2) испитни поступак (који може бити скраћени поступак и посебан испитни поступак) и 3) доношење решења у управном поступку. Међутим, фаза доношења решења може изостати у неким ситуацијама. То ће бити случајеви када странка одустане од свог захтева или ако дође до поравнања.

## 2. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Управни поступак увек покреће надлежни орган. Поступак се може покренути: 1) по службеној дужности, или 2) поводом захтева странке.

Надлежни орган покренуће поступак **по службеној дужности** кад је то одређено законом или другим прописом и кад утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса. При покретању поступка по службеној дужности, орган узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорење

надлежних органа. Поступак је покренут чим орган изврши ма коју радњу ради вођења поступка.

У управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан **захтев странке**, орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев. Ако орган поводом стављеног захтева странке нађе да нема услова за покретање поступка, донеће *закључак* о одбацивању захтева странке. Против тог закључка дозвољена је посебна жалба.

## 3. СПАЈАЊЕ СТВАРИ У ЈЕДАН ПОСТУПАК

Ако се права или обавезе странака заснивају на: 1) истом или сличном чињеничном стању и на истом правном основу и 2) ако је орган који води поступак у погледу свих предмета стварно надлежан, може се покренути и водити један поступак и онда када се ради о правима и обавезама ***више странака***. Под истим условима, једна странка или више странака могу у једном поступку остваривати и ***више различитих захтева***. О вођењу једног поступка у наведеним случајевима орган ће донети *посебан закључак*. Против тог закључка може се изјавити жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган.

Орган може **јавним саопштењем** покренути управни поступак према већем броју лица која органу нису позната или се не могу одредити, а која у поступку могу имати положај странака ако се ради о битно истом захтеву према свима њима.

Кад се води један поступак, или кад је поступак покренут јавним саопштењем, свака странка иступа у поступку *самостално*. У закључцима којима се у овим поступцима предузимају мере према странкама, мора се одредити која се од тих мера односи на коју од странака, осим ако се ради о странкама које у поступку заједнички учествују с истоветним захтевима, или ако законом није друкчије одређено.

## 4. ИЗМЕНА ЗАХТЕВА

Пошто је поступак покренут, странка може, до доношења решења у првом степену, проширити стављени захтев, или уместо ранијег захтева ставити други, без обзира на то да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу, под условом да се такав захтев заснива на битно истом чињеничном стању. Ако орган који води поступак не дозволи проширење или измену захтева, донеће о томе закључак. Против таквог закључка допуштена је посебна жалба.

## 5. ОДУСТАНАК ОД ЗАХТЕВА

Странка може одустати од свог захтева у току целог поступка. Кад је поступак покренут поводом захтева странке, а странка одустане од свог захтева, орган који води поступак донеће закључак којим се поступак **обуставља**. О томе ће бити обавештена противна странка, ако је има. Ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу, или ако то захтева противна странка, орган ће продужити вођење поступка. Кад је поступак покренут по службеној дужности, орган може обуставити поступак. Ако је поступак у истој управној ствари могао бити покренут и по захтеву странке, поступак ће се наставити ако странка то захтева. Против закључка којим се обуставља поступак допуштена је посебна жалба.

Странка може одустати од свог захтева изјавом коју даје органу који води поступак. Док орган који води поступак не донесе закључак о обустављању поступка и не достави га странци, странка може **опозвати свој одустанак** од захтева. Поједина радња или пропуштање странке може се сматрати њеним одустанком од захтева само кад је то законом одређено. Ако је странка одустала од свог захтева после доношења првостепеног решења, а пре истека рока за жалбу, закључком о обустави поступка поништава се првостепено решење ако је њиме захтев странке био позитивно или делимично позитивно решен. Ако је странка одустала од свог захтева после изјављене жалбе, а пре него што јој је достављено решење донето поводом жалбе, закључком о обустави поступка поништава се првостепено решење којим је захтев странке био усвојен, у целини или делимично, ако је странка у целини одустала од свог захтева.

Странка која је одустала од захтева дужна је да сноси све трошкове који су настали до обустављања поступка, осим ако посебним прописима није друкчије одређено.

## 6. ПОРАВНАЊЕ

Ако у поступку учествују две странке или више странака **са супротним захтевима**, службено лице које води поступак настојаће у току целог поступка да се странке поравнају, потпуно или бар у појединим спорним питањима. Поравнање мора бити увек јасно и одређено и не сме бити на штету: 1) јавног интереса; 2) јавног морала, или 3) правног интереса трећих лица. Службено лице које води поступак мора на то пазити по службеној дужности. Ако се утврди да би поравнање било на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица, орган који води поступак неће прихватити да се закључи поравнање и о томе ће донети посебан закључак.

Поравнање се уписује *у записник*. Поравнање је закључено кад странке после прочитаног записника о поравнању потпишу записник. Оверен препис записника предаће се странкама ако га траже. Поравнање има снагу извршног решења донетог у поступку. Орган пред којим је закључено поравнање донеће **закључак** којим ће, по потреби, поступак обуставити у целини или делимично. Ако закључак о обустављању, односно о настављању поступка није у складу са закљученим поравнањем, против закључка допуштена је посебна жалба.

# 7. ИСПИТНИ ПОСТУПАК (ПОСТУПАК ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА)

## 7.1. Појам и задаци испитног поступка

Под *испитним поступком* подразумева се фаза управног поступка у којој треба да се утврде релевантне чињенице које ће послужити као подлога за примену материјално-правног прописа на конкретан случај. С обзиром на то да се решавање у управном поступку састоји у примени материјално-правног прописа из одређене управне материје на конкретан случај, то испитни поступак има задатак: 1) да се пре доношења решења утврде све одлучне чињенице и околности које су значајне за доношење решења и 2) да се странкама омогући да остваре и заштите своја права и правне интересе. Свакако да је орган дужан да у току целог испитног поступка води рачуна о оба задатка, односно оба циља која треба да буду остварена у испитном поступку.

Орган који води испитни поступак сазнаје из материјално-правних прописа, који се у датом случају имају применити, које су то правно релевантне чињенице, које у поступку треба утврдити. Службено лице које води поступак може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене. Службено лице које води поступак наредиће по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења управне ствари. Службено лице које води поступак прибавиће по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари. На исти начин, поступиће службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган.

Странка је дужна да чињенично стање на коме заснива свој захтев изнесе тачно, потпуно и одређено. Ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их по могућности поднесе. Ако сама странка тако не поступи, службено лице које

води поступак позваће је да то учини. Од странке, неће се тражити да прибави и поднесе доказе које *брже и лакше може прибавити орган* који води поступак, нити да подноси уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Ако странка није у накнадно одређеном року предложила, односно, по могућности, поднела доказе, орган ће закључком одбацити захтев као да није поднесен. Против тог закључка допуштена је посебна жалба.

Странка даје своју изјаву, по правилу, усмено, а може је дати и писмено. Кад се ради о сложеној управној ствари или кад су потребна опширнија стручна објашњења, службено лице које води поступак може наложити странци да поднесе *писмену изјаву*, одређујући јој довољан рок за то. У таквом случају и странка има право да тражи да јој се допусти давање писмене изјаве. Ако је странци наложено или допуштено да поднесе писмену изјаву, не може јој се услед тога одузети право да своју изјаву да и усмено.

Ако се у току поступка појави лице које до тада није учествовало у поступку као странка, па захтева да учествује у поступку као странка, службено лице које води поступак испитаће његово право да буде странка и о томе ће донети закључак. Против закључка којим се не признаје то право, допуштена је посебна жалба.

Службено лице које води поступак дужно је да, по потреби, упозори странку на њена права у поступку и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку.

## 7.2. Скраћени поступак и посебан испитни поступак

Утврђивање чињеница и околности које су од значаја за решавање управне ствари може се извршити: 1) у скраћеном поступку, или 2) у посебном испитном поступку.

По **скраћеном поступку,** орган може решити управну ствар непосредно: 1) ако је странка у свом захтеву навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате; 2) ако се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса; 3) ако је прописом предвиђено да се управна ствар може решити на основу чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице или околности учињене вероватним, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити и 4) кад се ради о предузимању у јавном интересу хитних мера које се не могу одлагати, а чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вероватним. Решења наведена под 1) и 2) могу се израђивати путем електронских рачунара.

**Посебан испитни поступак** се спроводи кад је то потребно ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење управних ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе. Ток испитног поступка одређује, према околностима појединог случаја, службено лице које води поступак, у складу с одредбама ЗУП-а и других прописа који се односе на управну ствар о којој се ради. У овим границама, службено лице које води поступак нарочито: 1) одређује које радње у поступку треба извршити и издаје наређења за њихово извршење; 2) одређује редослед којим ће се поједине радње вршити и рокове у којима ће се извршити ако они нису прописани законом; 3) одређује усмену расправу и саслушања, као и све што је потребно за њено одржавање; 4) одлучује који ће се докази извести и 5) одлучује о свим предлозима и изјавама поднетим у поступку. Службено лице које води поступак одлучује да ли ће се расправљање и доказивање вршити одвојено о појединим спорним питањима или заједно за цео предмет.

Странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе. Странка има право да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да побија тачност навода који се не слажу с њеним наводима. Она има право да све до доношења решења допуњује и објашњава своје наводе, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи.

Службено лице које води поступак дужно је да пружи могућност странци да: 1) се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима; 2) учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и 3) да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни. Орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

## 7.3. Претходно питање

Претходно (прејудиционо) питање је такво питање које чини самосталну правну целину и као такво спада **у надлежност неког другог органа**, али без чијег се решења не може решити управна ствар. Претходно питање у конкретном предмету представља саставни део чињеничног стања.

Ако орган који води поступак наиђе на питање без чијег се решења не може решити сама управна ствар, а то питање чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или други орган, он може, под условима

предвиђеним у ЗУП-у, сам расправити то питање, или поступак прекинути док надлежни орган то питање не реши. О прекиду поступка доноси се *закључак*, против ког је допуштена посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган. Поступак прекинут због решавања претходног питања пред надлежним органом наставиће се пошто буде коначно одлучено о том питању.

Ако је орган који води поступак сам расправио претходно питање, решење таквог питања има правно дејство само у управној ствари у којој је то питање решено. Решење претходног питања *не чини саставни део диспозитива*, већ образложења, зато решење тог питања *не може стећи правоснажност*. Отуда надлежни орган може увек касније решити друкчије претходно питање, у ком случају заинтересована странка стиче право да тражи обнову управног поступка.

Орган који води поступак **мора прекинути поступак** кад се претходно питање односи на: 1) постојање кривичног дела; 2) постојање брака; 3) утврђивање очинства, или 4) кад је то законом одређено.

У погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца, орган који води поступак везан је правоснажном пресудом суда којом се оптужени оглашава кривим. Кад се претходно питање односи на кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности, а нема могућности за кривично гоњење, орган који води поступак расправиће и то питање. Ако се због претходног питања не мора прекинути поступак, орган који води поступак може сам узети у разматрање претходно питање и расправити га као саставни део управне ствари и на тој основи решити саму управну ствар.

Ако орган који води поступак не узме претходно питање у разматрање, а поступак за решење претходног питања који се може водити само по службеној дужности још није покренут пред надлежним органом, он ће *тражити да надлежни орган покрене поступак* по том питању. У управној ствари у којој се поступак за решење претходног питања покреће поводом захтева странке, орган који води поступак може закључком наложити једној од странака да у циљу решења претходног питања тражи од надлежног органа покретање поступка, одређујући јој рок у ком је дужна да то учини и да му о томе поднесе доказ. Притом ће орган који води поступак упозорити странку на последице пропуштања. Против овог закључка допуштена је посебна жалба. Рок за тражење покретања поступка за решење претходног питања почиње тећи од дана када закључак постане коначан. Ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматраће се да је та странка одустала од захтева, а орган који води поступак обуставиће поступак. Ако то није учинила противна странка, орган ће наставити поступак и сам ће расправити претходно питање.

## 7.4. Усмена расправа

1. Усмена расправа одређује се у циљу **разјашњења стања ствари**. Она представља једну од радњи посебног испитног поступка. Усмена расправа у управном поступку нема такав значај какав има усмена расправа (рочиште) у парничном поступку, с обзиром на то да у управном поступку постоји велики број управних ствари које се могу решавати без одржавања усмене расправе (нарочито када се ради о управним стварима које се решавају у скраћеном испитном поступку). Одржавање усмене расправе углавном је потребно онда када се ради о сложеној управној ствари у којој учествује више лица и у којој треба извести више доказа.

Одређивање усмене расправе може бити: 1) факултативно и 2) обавезно.

**Факултативно** одређивање усмене расправе постоји кад је службеном лицу остављено да, с обзиром на околности конкретног случаја, одлучи да ли ће одредити усмену расправу или не. У ЗУП-у је предвиђено да службено лице које води поступак одређује, по својој иницијативи или по предлогу странке, усмену расправу у сваком случају кад је то корисно за разјашњење управне ствари.

**Обавезно** одређивање усмене расправе постоји у случајевима одређеним законом. Наиме, према ЗУП-у, усмена расправа мора се одредити: 1) у управним стварима у којима учествују две странке или више странака са супротним интересима, или 2) кад треба да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак.

2. Усмена расправа је **јавна**. Међутим, службено лице које води поступак може **искључити јавност** за целу усмену расправу или само за један њен део ако: 1) то захтевају разлози морала или јавне безбедности; 2) постоји озбиљна и непосредна опасност ометања усмене расправе; 3) треба да се расправља о односима у некој породици, или 4) ако треба да се расправља о околностима које представљају државну, војну, службену, пословну, професионалну, научну или уметничку тајну. Искључење јавности не односи се на странке, њихове заступнике, пуномоћнике, представнике и стручне помагаче. Предлог за искључење јавности може ставити и заинтересовано лице. О искључењу јавности доноси се *закључак* који мора бити образложен и јавно објављен. При објављивању решења по спроведеном поступку јавност се не може искључити.

Службено лице које води поступак може допустити да усменој расправи с које је јавност искључена присуствују поједина службена лица, научни и јавни радници ако је то од интереса за њихову службу, односно научни рад. Службено лице које води поступак упозориће та лица да су дужна да чувају као тајну оно што буду на расправи сазнала.

Орган који води поступак дужан је да предузима све што је потребно да се усмена расправа обави **без одуговлачења** и, по могућности, без

прекидања и одлагања. Лицима која се позивају на усмену расправу мора се оставити довољно времена да се припреме за расправу и да на њу дођу на време и без ванредних трошкова. Позваним лицима оставиће се, по правилу, осам дана од достављања позива до дана расправе. Кад је за разматрање управне ствари на усменој расправи потребно упознати се с плановима, списима или другим предметима, те предмете треба ставити на увид позваним лицима истовремено с одређивањем усмене расправе, а у позиву за усмену расправу назначити време и место кад и где се они могу разгледати.

Орган који води поступак дужан је да и **јавно објави** одређивање усмене расправе кад: 1) постоји опасност да се појединачни позиви неће моћи на време доставити; 2) постоји вероватноћа да има заинтересованих лица која се још нису појавила као странке, или 3) кад то налажу други слични разлози. Јавна објава усмене расправе треба да садржи све податке који морају бити наведени у појединачном позиву, као и позив да на усмену расправу дође свако ко сматра да се управна ствар тиче његових правних интереса.

Усмена расправа одржава се, по правилу, **у седишту органа** који води поступак. Ако је потребан увиђај у месту ван седишта тог органа, усмена расправа се може одржати на месту увиђаја. Орган који води поступак може одредити за усмену расправу и друго место кад је то потребно због знатног смањења трошкова и због темељнијег, бржег или једноставнијег расправљања управне ствари.

3. Службено лице који води поступак дужно је да **на почетку** усмене расправе утврди која су од позваних лица присутна, а у погледу одсутних – да провери да ли су им позиви уредно достављени. Ако нека од странака која још није саслушана није дошла на усмену расправу, а није утврђено да јој је позив уредно достављен, службено лице које води поступак одложиће усмену расправу, осим ако је она на време јавно објављена. Ако на усмену расправу не дође странка по чијем је захтеву поступак покренут, мада је уредно позвана, а из целокупног стања ствари се може претпоставити да је захтев повукла, орган који води поступак обуставиће поступак. Против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако се не може претпоставити да је странка захтев повукла, или ако би се поступак у јавном интересу морао наставити по службеној дужности, службено лице ће, према околностима случаја, спровести расправу без тог лица, или ће је одложити. Ако странка против које је покренут поступак неоправдано изостане, мада је уредно позвана, службено лице које води поступак може спровести усмену расправу и без ње, а може на њен трошак и одложити усмену расправу ако је то потребно ради правилног решења ствари.

Ако присутна странка, и поред упозорења на последице, не стави примедбу у току саме усмене расправе на радње које се на усменој расправи предузимају, сматраће се да нема **примедбе**. Ако та странка доцније стави примедбу на радње предузете на усменој расправи, орган који решава

о управној ствари цениће и ту примедбу ако она може имати утицаја на решавање ствари и ако није дата после усмене расправе ради одуговлачења поступка. На исти начин поступиће се и ако странка која је позвана јавним саопштењем није дошла на усмену расправу, а примедбе на радње предузете на усменој расправи стави после усмене расправе.

На усменој расправи треба да се претресе и утврди оно што је предмет посебног испитног поступка. Ако се предмет посебног испитног поступка не може претрести на једној усменој расправи, службено лице које води поступак прекинуће усмену расправу и заказати што пре њен наставак. За тај наставак, службено лице предузеће све мере које су прописане за одређивање усмене расправе, а присутним лицима може усмено саопштити те мере, као и време и место наставка расправе. Приликом наставка усмене расправе, службено лице које води поступак изнеће у главним цртама ток дотадашње усмене расправе. За извођење писмених доказа који се накнадно поднесу, не мора се поново одређивати усмена расправа, али ће се странци дати могућност да се о изведеним доказима изјасни.

## 7.5. Доказивање у управном поступку

### *7.5.1. Појам доказивања и доказа у управном поступку*

1. Делатност субјеката који учествују у управном поступку, у основи, своди се на утврђивање чињеница које чине садржину управне ствари. Важност утврђивања чињеница у управном поступку огледа се у томе што је његов предмет управна ствар, а задатак – расветљење и решење те ствари, тј. њено чињенично и правно оформљење. Конкретније речено, задатак органа који води управни поступак и других субјеката који учествују у поступку је да својом делатношћу у покренутом поступку утврде све правно **релевантне чињенице** које су од значаја за правилну примену прописа на одређени случај, који је био повод за покретање поступка. Ово указује на важност чињеница које се утврђују у управном поступку, јер оне чине садржину управне ствари и самим тим, основ су за доношење управних аката.

У управном поступку утврђују се правно релевантне чињенице, односно одлучне чињенице. Називају се правно релевантним чињеницама, зато што на ове чињенице право надовезује одређене правне последице. Чињенице на основу којих се решава управна ствар утврђују се доказивањем, односно извођењем појединих доказа. Под **доказивањем,** подразумевају се радње које орган који води управни поступак предузима у току поступка да би установио постојање правно релевантних чињеница, које су према одговарајућим материјално-правним прописима, значајне за доношење решења. Путем доказивања, орган треба да установи право стање ствари, које има да послужи као основ за доношење решења. Чињенице на основу

којих се доноси решење (одлучне чињенице) утврђују се доказима. Под **доказом,** подразумева се процесно средство помоћу кога се орган, односно службено лице које води поступак уверава да ли је која од правно релевантних чињеница истинита или није. Чињенице које се утврђују у управном поступку и које чине садржину управне ствари, и самим тим чине основу за доношење управних аката, имају већу важност од доказа – који су само средство за утврђивање тих чињеница.

О томе да ли неку чињеницу треба утврђивати или не, одлучује службено лице које води поступак, у зависности од тога да ли та чињеница може имати утицај на решавање управне ствари. Докази се, по правилу, изводе пошто се утврди шта је у чињеничном погледу спорно или шта треба доказивати. Не треба доказивати чињенице: 1) које су општепознате (ноторне чињенице) и 2) чије се постојање законом претпоставља. Међутим, допуштено је доказивати непостојање чињеница чије се постојање законом претпоставља, ако законом није друкчије одређено.

Ако је доказивање пред органом који води поступак неизводљиво, или је повезано с несразмерним трошковима или великим губитком времена, доказивање или поједини докази могу се изводити пред *замољеним орīаном*.

2. У појединим одредбама ЗУП-а тражи се да се нека околност учини само **вероватном**, што значи да такву околност није потребно и доказати. На пример, околности на којима се заснива предлог за повраћај у пређашње стање морају бити учињене бар вероватним. У случајевима кад је прописом предвиђено да се управна ствар може решити на подлози чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, односно када су учињене само вероватним, извођење доказа у том циљу није везано за одредбе ЗУП-а о извођењу доказа.

Постојање и садржину домаћих прописа које треба применити у конкретном случају не треба доказивати, с обзиром на то да службено лице које води поступак мора познавати прописе. Међутим, ако органу који решава о управној ствари није познато **право које важи у страној држави**, може се обавестити о томе код министарства надлежног за спољне послове. Орган који решава о управној ствари може од странке затражити да поднесе јавну исправу издату од надлежног иностраног органа којом се потврђује које право важи у држави чији је орган издао исправу. Допуштено је доказивање да је страно право друкчије него што је то садржано у јавној исправи, ако међународним уговором није друкчије одређено.

Орган који води поступак није дужан да утврђује оне чињенице на које се странка позвала, ако су оне без утицаја на решење конкретне управне ствари. С друге стране, службено лице које води поступак није ограничено само на оне доказе које износи странка, већ треба правно релевантне чињенице да утврђује и по службеној дужности, у зависности од сваког конкретног случаја.

Пошто се извођење доказа састоји од процесних радњи које су прописима уређене, орган који води поступак дужан је да води рачуна о начину и форми извођења тих радњи.

### *7.5.2. Доказна средства у управном поступку*

Као доказно средство у управном поступку могу се употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају појединим случају, као што су: 1) исправе; 2) исказ сведока; 3) изјава странке; 4) налаз и мишљење вештака и 5) увиђај.

#### *7.5.2.1. Исправе*

1. Под исправом, као доказним средством у управном поступку, подразумева се писани документ који представља извор информација о чињеницама које су релевантне за правилно решење управне ствари. Разликују се: 1) јавне и 2) приватне исправе. Разликовање јавних од приватних исправа последица је њихове различите доказне снаге. Док се доказна снага јавне исправе заснива на претпоставци њене тачности, дотле је доказна снага приватне исправе иста као и код других доказних средстава.

Под **јавном исправом** подразумева се писани документ који је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом повереног јавног овлашћења, а којим се доказује оно што се у њему потврђује или одређује (на пример, пресуда, решење, дозвола, одобрење, уверење и сл.). Та исправа може бити прилагођена електронској обради података.

Предвиђено је да се у поступку доказивања *микрофилмска копија исправе,* односно *репродукција те копије* изједначава с јавном исправом ако је такву микрофилмску копију односно репродукцију те копије издао орган у границама своје надлежности, односно законом повереног јавног овлашћења. Међутим, допуштено је доказивати да су у исправи, односно микрофилмској копији исправе или репродукције те копије чињенице неистинито потврђене или да је сама исправа, односно микрофилмска копија исправе или репродукције те копије неисправно састављена. Такође, допуштено је доказивати да микрофилмска копија исправе, односно репродукција те копије, није верна оригиналу.

Под **приватном исправом** подразумева се писани документ који је издало физичко или правно лице кад не врши послове на основу јавног овлашћења. Приватном исправом доказује се само то да је њен издавалац дао изјаву, која је у исправи садржана. У приватне исправе спадају, на пример: меница, тестамент, уговор, пословне књиге итд.

Ако је на исправи нешто прецртано, остругано, избрисано или уметнуто, или ако на исправи постоје какви други спољни **недостаци**, службено

лице које води поступак оцениће према свим околностима да ли је тиме и у којој мери умањена доказна вредност исправе, или је исправа потпуно изгубила доказну вредност за решавање у управној ствари о којој се води поступак.

Исправе које служе као доказ подносе странке или их прибавља орган који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу, микрофилмској копији исправе или репродукцији те копије или у овереном препису, а може је поднети и у обичном препису. Кад странка поднесе исправу у овереном препису, службено лице које води поступак може тражити да странка покаже оригиналну исправу, а кад поднесе исправу у обичном препису, службено лице утврдиће да ли је тај препис веран оригиналу. Микрофилмска копија исправе или репродукција те копије коју је на прописан начин издао орган има у поступку доказну вредност оригинала исправе, за решавање управне ствари о којој се води поступак. Ако је орган, који је за то био надлежан, неке чињенице или околности већ утврдио или су оне доказане у јавној исправи (лична карта, извод из матичне књиге и др.), орган који води поступак узеће те чињенице и околности као утврђене. Кад је у питању стицање или губљење права, а постоји вероватноћа да су се те чињенице и околности накнадно измениле, или их на основу посебних прописа треба посебно утврдити, службено лице тражиће да странка поднесе посебне доказе о тим чињеницама и околностима, или ће их орган сам прибавити.

Службено лице које води поступак може наложити странци која се позива на неку исправу да је поднесе ако њом располаже или ако је може прибавити. Ако се исправа налази код супротне странке, а она неће добровољно да је поднесе или покаже, службено лице које води поступак позваће ту странку да поднесе или покаже исправу на расправи да би се друга странка могла о њој изјаснити. Ако странка којој је наложено да поднесе, односно покаже исправу не поступи по позиву, орган који води поступак ценићe, с обзиром на све околности случаја, од каквог је то утицаја за решавање у управној ствари. У таквом случају, орган може тој странци изрећи *новчану казну* за повреду процесне дисциплине, а ту казну може понављати све док странка не пристане да поднесе, односно покаже исправу. Против закључка којим је изречена новчана казна, странка може изјавити посебну жалбу, која не задржава његово извршење.

Ако се исправа коју треба употребити као доказ у поступку налази код органа, а странка која се позвала на ту исправу није успела да је прибави, орган који води поступак прибавиће ту исправу *по службеној дужности*. Ако се исправа налази код трећег лица, а оно неће добровољно да је покаже, орган који води поступак донеће закључак којим ће наложити том лицу да покаже исправу на расправи да би се странке могле о њој изјаснити. Треће лице може ускратити показивање исправе из разлога из којих сведок може ускратити сведочење. Против трећег лица које без оправданог разлога одбија да покаже исправу поступиће се као против онога који одбија да

сведочи. Против закључка којим му се наређује показивање исправе, као и против закључка о казни због непоказивања исправе, треће лице има право на жалбу, која одлаже извршење закључка. Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да накнади трошкове које је то лице имало у вези с показивањем исправе.

Исправе које су издали *инострани органи*, а које у држави у којој су издате важе као јавне исправе, имају, под условима узајамности, исту доказну снагу као и домаће јавне исправе, ако су прописно оверене.

2. Посебну врсту исправа представљају **уверења**, односно друге исправе (сертификати, потврде и др.). Њих могу издавати: а) државни органи и б) организације у вршењу јавних овлашћења. Наведени органи и организације могу издавати уверења о: 1) чињеницама о којима воде службену евиденцију и 2) чињеницама о којима не воде службену евиденцију ако је то законом или другим прописом одређено.

Уверења и друге исправе ***о чињеницама о којима се води службена евиденција*** морају се издавати сагласно подацима из службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе. Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странци на усмени захтев, по правилу, истог дана када је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најдоцније у року од 15 дана од дана подношења захтева, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено. Ако орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију, дужан је да о томе донесе посебно решење. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу као да је захтев одбијен. Ако, на основу доказа којима располаже, странка сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издата у складу с подацима из те евиденције, она може захтевати измену или издавање новог уверења, односно друге исправе. Орган је дужан да донесе посебно решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење, односно другу исправу. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен.

Органи издају уверења, односно друге исправе и ***о чињеницама о којима не воде службену евиденцију*** ако је то законом или другим прописом одређено. У том случају, чињенице се утврђују у поступку прописаном одредбама ЗУП-а. Уверење, односно друга исправа издата на овај начин не обавезује орган коме је поднета као доказ и који треба да решава о управној ствари. Тај орган може поново утврђивати чињенице наведене у уверењу,

односно другој исправи. Уверење, односно друга исправа издаје се странци, односно решење о одбијању захтева доноси и странци доставља у року од 30 дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен.

*7.5.2.2. Исказ сведока*

1. Сведок у управном поступку је физичко лице које у том поступку службеном лицу које води поступак даје исказ о одређеним чињеницама, које су у вези с конкретном управном ствари, а које је својим чулима непосредно опажало, или је о тим чињеницама посредно сазнало. Према томе, да би једно лице добило својство сведока у управном поступку, потребно је, најпре, да је одређене чињенице непосредно опажало или о њима посредно сазнало, и да буде позвано од стране органа који води поступак ради сведочења (давања исказа). Сведочење обухвата процесну радњу којом је обухваћена, како делатност самог сведока, тако и активност органа који води поступак, која се огледа у обезбеђењу присуства сведока, у узимању његовог исказа и, најзад, у утврђивању вредности тог исказа.

Сведок може бити свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти. Лице које у поступку учествује у својству службеног лица не може бити сведок. Свако лице које се као сведок позива дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије одређено. Не може се испитати као сведок лице које би својим исказом повредило дужност чувања државне, војне или службене тајне док га надлежни орган не ослободи те дужности.

Сведок може **ускратити сведочење**: 1) ако би одговором на поједина питања изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу њега, његовог крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, његовог брачног друга или тазбинског сродника до другог степена закључно, па и онда кад је брак престао, као и његовог стараоца или штићеника, усвојиоца или усвојеника; 2) ако би одговором на поједина питања повредио обавезу, односно право да чува пословну, професионалну, уметничку или научну тајну; 3) о ономе што је странка поверила сведоку као свом пуномоћнику и 4) о ономе о чему се странка или друго лице исповеди сведоку као верском исповеднику.

Сведок се може **ослободити од дужности сведочења** и о другим чињеницама и околностима кад изнесе важне разлоге за то. Ако је потребно, он треба те разлоге да учини вероватним. Сведок не може због опасности од имовинске штете ускратити сведочење о правним пословима при којима је био присутан као сведок, записничар или посредник, о радњама које је у вези са спорним односом предузео као правни претходник или заступник једне од странака, као и о свакој радњи о којој је на основу посебних прописа дужан да поднесе пријаву или да изјаву.

2. Сведоци се саслушавају **појединачно**, без присуства сведока који ће се доцније саслушати. Саслушани сведок не сме се удаљити без дозволе службеног лица које води поступак. Службено лице које води поступак може саслушаног сведока поново саслушати, а сведоке чији се искази не слажу може суочити. Лице које због болести или телесне неспособности не може доћи по позиву, испитаће се у свом стану, односно у објекту у коме борави.

Сведок ће се претходно **упозорити** да је дужан да говори истину, да не сме ништа прећутати и да може на свој исказ бити заклет, па ће му се предочити и последице давања лажног исказа. Од сведока ће се узети општи лични подаци следећим редоследом: 1) име и презиме; 2) занимање; 3) пребивалиште, односно боравиште; 4) место рођења; 5) године живота и 6) брачно стање. Ако је потребно, сведок ће бити испитан и о околностима које се тичу његове веродостојности као сведока у предмету о ком се ради, а нарочито о његовим односима према странкама.

Службено лице које води поступак поучиће сведоке на која питања може **ускратити** сведочење. После тога сведоку ће се поставити питање о самом предмету и позваће се да изнесе шта му је о томе познато. Није допуштено постављати таква питања која указују на то како би требало одговорити. Сведок ће се увек питати откуда му је познато оно о чему сведочи.

Ако сведок не зна језик на ком се води поступак, испитаће се преко *тумача*. Ако је глув, питања ће му се постављати писмено, а ако је нем – позваће се да писмено одговара. Ако се испитивање не може извршити на овај начин, позваће се као тумач лице које се са сведоком може споразумети.

Пошто саслуша сведока, службено лице које води поступак може одлучити да сведок положи **заклетву** на свој исказ. Неће се заклињати сведок који је малолетан или који не може довољно да схвати значај заклетве. Заклетва се полаже усмено, изговарањем речи: *Заклињем се да сам о свему о чему сам овде питан говорио истину и да ништа што о овој ствари знам нисам прећутао*. Неми сведоци који знају да читају и пишу заклињу се на тај начин што потписују текст заклетве, а глуви сведоци ће прочитати текст заклетве. Ако неми или глуви сведоци не знају да читају ни пишу, заклеће се преко тумача.

Ако сведок који је уредно позван не дође, а изостанак не оправда, или се без одобрења или оправданог разлога удаљи с места где треба да буде саслушан, орган који води поступак може наредити да се **принудно доведе** и да сноси трошкове довођења, а може му изрећи **новчану казну** за повреду процесне дисциплине. Ако сведок дође, па без оправданог разлога одбије да сведочи иако је упозорен на последице одбијања, може се казнити за повреду процесне дисциплине, а ако и после тога одбије да сведочи, може се поново казнити. Закључак о изрицању новчане казне доноси службено лице које води поступак, у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање у управној ствари, а код замољеног органа – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима.

Ако сведок накнадно оправда свој изостанак, службено лице које води поступак поништиће закључак о казни или трошковима. Ако сведок накнадно пристане да сведочи, службено лице може поништити закључак о казни.

Службено лице које води поступак може одлучити да сведок **накнади трошкове** које је проузроковао својим изостанком или одбијањем да сведочи. Против закључка о трошковима или новчаној казни, донетог у овим случајевима, допуштена је посебна жалба.

### *7.5.2.3. Изјава странке*

Усмено дата изјава странке може послужити као доказно средство ако за утврђивање одређене чињенице не постоји непосредан доказ, или се таква чињеница не може утврдити на основу других доказа. Изјава странке може се узети као доказ и у управним стварима малог значаја ако би одређену чињеницу требало утврђивати саслушањем сведока који живи у месту удаљеном од седишта органа, или ако би, услед прибављања других доказа, било отежано остваривање права странке. Пре узимања изјаве странке, службено лице које води поступак дужно је да **упозори** странку на кривичну и материјалну одговорност за давање лажне изјаве.

Изјаву странке, као доказно средство, треба разликовати од саслушања странке, које има значај једног од начела управног поступка[100]. Веродостојност изјаве странке цени се по овом начелу.

### *7.5.2.4. Налаз и мишљење вештака*

1. Кад је за утврђивање или оцену неке чињенице важне за решавање у управној ствари потребно стручно знање којим не располаже службено лице које води поступак, извешће се доказ вештачењем. Ако би доказивање вештачењем било несразмерно скупо према значају или вредности предмета, управна ствар решиће се на основу других доказа. Међутим, и у оваквим случајевима, вештачење ће се извршити ако странка то захтева и пристане да сноси трошкове.

Ради извођења доказа вештачењем, службено лице које води поступак одређује, по службеној дужности или на предлог странке, једног вештака, а кад оцени да је вештачење сложено, може одредити два или више вештака. За вештаке ће се одредити стручна лица, и то првенствено она која имају посебно овлашћење за давање мишљења о питањима одговарајуће струке. Странка ће се, по правилу, претходно саслушати о личности вештака. За вештака, не може се одредити лице које не може бити сведок.

Свако ко има потребну стручну спрему **мора се примити дужности вештака**, осим ако га службено лице које води поступак од тога ослободи

[100] Види члан 9. ЗУП-а.

из оправданих разлога, као што су преоптерећеност вештачењима, другим пословима и сл. Запослено лице **ослободиће се** од дужности вештачења кад је на основу посебних прописа ослобођено од те дужности. Ослобођење од дужности вештачења може тражити и старешина државног органа, директор предузећа или руководилац другог правног лица, предузетник или друго физичко лице, код којих је вештак запослен.

Вештак може **ускратити вештачење** из истих разлога из којих сведок може ускратити сведочење. У погледу **изузећа** вештака сходно се примењују одредбе о изузећу службених лица. Странка може тражити изузеће вештака и ако учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање. О изузећу вештака одлучује закључком службено лице које води поступак.

2. Пре почетка вештачења, вештака треба **упозорити** да је дужан да предмет вештачења брижљиво размотри и у свом **налазу** тачно наведе шта је запазио и нашао, као и да своје образложено **мишљење** изнесе непристрасно и у складу с правилима науке и вештине. Службено лице које води поступак показаће вештаку предмет који вештак треба да размотри. Кад вештак изложи свој налаз и мишљење, службено лице које води поступак, као и странке, могу му постављати питања и тражити објашњења у погледу датог налаза и мишљења. У погледу саслушања вештака сходно се примењују одредбе о саслушању сведока. Вештак **не полаже заклетву**.

Вештаку се може наложити да изврши вештачење и ван усмене расправе. У том случају, може се од вештака тражити да на усменој расправи образложи свој писмени налаз и мишљење. Ако је постављено више вештака, они могу свој налаз и мишљење дати заједнички. Ако се не слажу, сваки од њих одвојено ће изложити свој налаз и мишљење. Ако налаз и мишљење вештака нису јасни или потпуни, или се налаз и мишљење вештака битно разликују, или мишљење није довољно образложено, или се појави основана сумња у тачност датог мишљења, а ти се недостаци не могу отклонити ни поновним саслушањем вештака, **поновиће се** вештачење са истим или другим вештацима, а може се затражити и вештачење од научне или стручне организације. Вештачење од научне или стручне организације може се тражити и кад се због сложености случаја или због потребе вршења анализе може оправдано претпоставити да ће се на тај начин доћи до тачнијег налаза и мишљења.

Ако вештак који је уредно позван не дође, а изостанак не оправда, или дође али одбије да вештачи, или кад у остављеном року не поднесе свој писмени налаз и мишљење, може се **новчано казнити** за повреду процесне дисциплине. Ако су услед неоправданог изостанка вештака, услед његовог одбијања да вештачи, или пропуштања да поднесе писмени налаз и мишљење настали трошкови у поступку, може се одредити да те трошкове сноси вештак. Закључак о новчаној казни, односно о плаћању трошкова доноси службено лице које води поступак, у сагласности са службеним

лицем овлашћеним за решавање у управној ствари, а пред замољеним органом – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Ако вештак накнадно оправда свој изостанак, или накнадно оправда што свој писмени налаз и мишљење није поднео на време, службено лице које води поступак поништиће закључак о новчаној казни, односно о трошковима, а ако вештак накнадно пристане да вештачи, службено лице може поништити закључак о новчаној казни. Против закључка о трошковима, односно о новчаној казни, донетог у овим случајевима, допуштена је посебна жалба.

*7.5.2.5. Тумач*

Тумач је лице које је стручњак за језик, што значи да је он нека врста вештака, због чега се на њега сходно примењују правила која се односе на вештаке. За тумача се узима лице које добро познаје језик лица које учествује у управном поступку, као и језик на којем се поступак води. На овај начин, тумач помаже лицу које не зна језик на коме се води поступак да прати ток поступка и да у њему учествује. Тумач се може ангажовати и када у поступку учествују глува или нема лица.

*7.5.2.6. Увиђај*

Под увиђајем, подразумева се такво доказно средство помоћу кога се службено лице које води управни поступак лично и непосредно уверава о истинитости, односно неистинитости неке правно релевантне чињенице. Дакле, увиђај представља **чулно опажање службеног лица** које води поступак, које оно врши у циљу да се увери о истинитости неке чињенице која је од значаја за доношење управног акта. Према томе, увиђај се врши онда када је за утврђивање неке чињенице или за разјашњење битних околности потребно непосредно опажање службеног лица које води поступак.

Странке имају право да присуствују увиђају. Службено лице које води поступак одређује која ће лица, поред странака, присуствовати увиђају. Увиђај се може извршити и уз учешће вештака. Увиђај ствари која се без тешкоћа може донети на место где се поступак води извршиће се на том месту, а ако се ствар не може донети – на месту где се ствар налази.

Власник или држалац ствари, просторија или земљишта које треба разгледати или у којима, односно на којима се налазе ствари увиђаја, или преко којих је потребно прећи, дужан је да допусти да се увиђај изврши. Ако власник или држалац не допусти да се увиђај изврши, сходно ће се применити одредбе ЗУП-а о ускраћивању сведочења. Према власнику или држаоцу који без оправданог разлога не допусти да се увиђај изврши, могу се применити мере које се примењују према сведоку који одбије да сведочи. Против закључка којим је изречена мера допуштена је посебна жалба. Штета

нанета приликом вршења увиђаја спада у трошкове поступка и накнадиће се власнику или држаоцу. Закључак о томе доноси орган који води поступак. Против тог закључка допуштена је посебна жалба. Против решења донетог по жалби не може се водити управни спор, а незадовољна странка може покренути спор за накнаду штете пред надлежним судом.

Службено лице које руководи увиђајем дужно је да пази да увиђај *не буде злоупотребљен* и да не буде повређена нечија пословна, професионална, научна или уметничка тајна.

#### *7.5.3. Обезбеђење доказа у управном поступку*

Ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ **неће моћи доцније извести** или да ће његово извођење **бити отежано**, може се, ради обезбеђења доказа, у сваком стању поступка, па и пре него што је поступак покренут, тај доказ извести. Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или по предлогу странке, односно лица које има правни интерес. Тако, на пример, ако неко лице које треба да буде саслушано као сведок намерава да на дужи временски период отпутује и иностранство, лице које ће бити странка у управном поступку, може предложити да се тај сведок саслуша пре него што отпутује, без обзира на то што поступак још није покренут.

За обезбеђење доказа у току поступка надлежан је орган који води поступак. За обезбеђење доказа пре покретања поступка надлежан је орган на чијем се подручју налазе ствари које треба разгледати, односно на чијем подручју бораве лица која треба саслушати.

О обезбеђењу доказа доноси се *посебан закључак*. Против закључка којим се одбија предлог за обезбеђење доказа допуштена је посебна жалба која не прекида ток поступка.

## 8. ДОНОШЕЊЕ РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧАКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У управном поступку могу се доносити две врсте управних аката, и то: а) решења и б) закључци.

### 8.1. Решење

#### *8.1.1. Појам решења и орган који доноси решење у управном поступку*

Решење представља управни акт којим се одлучује о предмету поступка. Решење доноси на подлози чињеница утврђених у поступку орган који води поступак, и њиме одлучује о ствари која је предмет поступка. Према

томе, орган који води поступак, приступа доношењу решења тек када потпуно испита ствар и кад утврди све потребне чињенице. Доношење решења представља најважнију фазу управног поступка. Орган који води поступак доношењем решења настоји да, у оквиру важећих прописа, удовољи како општим (јавним) интересима, тако и интересима странака које су учествовале у поступку. Решење представља резултат заједничког рада органа који води поступак и свих других лица која су учествовала у управном поступку.

Кад о управној ствари решава **колегијални орган**, он може решавати кад је присутно више од половине његових чланова, а решење доноси већином гласова присутних чланова, ако законом или другим прописима није предвиђена квалификована већина.

Кад је законом или другим прописима одређено да о једној ствари решавају **два или више органа**, сваки од њих дужан је да реши о тој ствари. Ти органи споразумеће се који ће од њих издати решење, а у решењу мора бити наведен акт другог органа.

Кад је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган **уз претходну сагласност другог органа**, решење се доноси пошто је други орган дао сагласност. Орган који доноси решење дужан је да у свом решењу наведе акт којим је други орган дао сагласност. Кад је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган у сагласности с другим органом, орган који доноси решење саставља га и доставља, са списима предмета, на сагласност другом органу, који може дати сагласност потврдом на самом решењу или посебним актом. У том случају, решење је донето кад је други орган дао сагласност, а сматра се као акт органа који га је донео, односно издао. Исто важи и кад је у закону или другом пропису одређено да решење доноси један орган **уз потврду или одобрење другог органа**. Кад је законом или другим прописом одређено да је надлежни орган дужан да пре доношења решења **прибави мишљење другог органа**, решење се доноси по прибављеном мишљењу. Орган чија је сагласност или мишљење потребно за доношење решења, дужан је да сагласност, односно мишљење да у року од једног месеца од дана кад му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. Ако тај орган у том року не обавести орган који доноси решење да даје или одбија сагласност, сматра се да је дао сагласност, а ако не да никакво мишљење, надлежни орган може донети решење и без прибављеног мишљења, ако прописима није друкчије одређено.

Ако службено лице које је водило поступак није овлашћено да донесе решење, дужно је да поднесе **нацрт решења** органу који доноси решење. То службено лице парафира нацрт решења.

### *8.1.2. Облик и саставни делови решења*

1. Свако решење мора се као такво означити. Изузетно, посебним прописима, може се предвидети да се решењу може дати и други назив. Решење

се доноси *писмено*. Изузетно, у случајевима предвиђеним законом, решење се може донети и *усмено*.

Писмено **решење садржи**: 1) увод; 2) диспозитив (изреку); 3) образложење; 4) упутство о правном средству; 4) назив органа с бројем и датумом решења; 5) потпис службеног лица и 6) печат органа. У случајевима предвиђеним законом или другим прописом, решење не мора садржавати поједине од тих делова. Ако се решење обрађује механографски, уместо потписа и печата може да садржи факсимил.

Кад се решење објави усмено, мора се издати у писменом облику, осим ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Писмено израђено решење мора потпуно да одговара решењу које је усмено објављено. Решење се мора доставити странци у оригиналу или у овереном препису.

2. **Увод** решења садржи: 1) назив органа који доноси решење; 2) пропис о надлежности тог органа; 3) име странке и њеног законског заступника или пуномоћника, ако га има и 4) кратко означење предмета поступка. Ако су решење донела два или више органа, или је оно донето уз сагласност два или више органа, то се мора навести у уводу, а ако је ствар решио колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

**Диспозитивом** се решава о предмету поступка у целини и о свим захтевима странака о којима у току поступка није посебно решено. Диспозитив мора бити кратак и одређен, а ако је потребно, може се поделити и на више тачака. Диспозитивом се може решити и о трошковима поступка, ако их је било, одређујући њихов износ, ко је дужан да их плати, коме и у ком року. Ако се у диспозитиву не решава о трошковима, навешће се да ће се о њима донети посебан закључак. Ако се решењем налаже извршење неке радње, у диспозитиву ће се одредити и рок у коме се та радња мора извршити. Кад је прописано да жалба не одлаже извршење решења, то мора бити наведено у диспозитиву.

У једноставним управним стварима у којима учествује само једна странка, као и у једноставним управним стварима у којима у поступку учествују две странке или више странака, али ниједна не приговара постављеном захтеву, а захтев се уважава, **образложење** решења може садржавати само кратко излагање захтева странке и позивање на правне прописе на основу којих је управна ствар решена. У таквим стварима, решење се може издати и на прописаном обрасцу. У осталим управним стварима, образложење решења садржи: 1) кратко излагање захтева странака; 2) утврђено чињенично стање; 3) разлоге који су били одлучни при оцени доказа, 4) разлоге због којих није уважен који од захтева странака и 5) правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа. У образложењу решења морају се образложити и закључци против којих није допуштена посебна жалба. Кад је

надлежни орган законом или другим прописом овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени, он је дужан да у образложењу, поред наведених података, наведе и тај пропис и да изложи разлоге којима се при доношењу решења руководио. Ти разлози не морају се навести у решењу кад је то у јавном интересу законом изричито предвиђено. Ако је законом посебно предвиђено да се у решењу донетом по слободној оцени не морају навести разлози којима се орган при доношењу решења руководио, у образложењу решења, поред наведених података, наводи се одредба закона којом је орган овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени и одредба закона којом је овлашћен да не мора навести разлоге којима се при доношењу решења руководио.

**Упутством о правном средству** странка се обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом. Кад се против решења може изјавити жалба, у упутству се наводи коме се изјављује, у ком року, у колико примерака и с коликом таксом се предаје, као и да се може изјавити и у записник. Кад се против решења може покренути управни спор, у упутству се наводи коме се суду тужба подноси, у колико примерака и у ком року, а кад се може покренути други поступак пред судом, наводи се суд коме се може обратити и у ком року. Кад је у решењу дато погрешно упутство, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по погрешном упутству, не може због тога трпети штетне последице. Кад у решењу није дато никакво упутство или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може, у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од органа који је решење донео да га допуни. Кад је против решења могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да против тог решења нема места жалби или да се против њега може покренути управни спор, рок за жалбу тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена као недопуштена, ако странка није пре тога поднела жалбу надлежном органу. Кад против решења није могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да се против тог решења може жалити, па је изјавила жалбу и због тога пропустила рок за покретање управног спора, тај рок тече јој од дана достављања решења којим је жалба одбачена, ако странка није пре тога покренула управни спор. Упутство о правном средству, као посебан саставни део решења, ставља се после образложења, с леве стране.

Решење **потписује** службено лице које га доноси. Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Кад је колегијални орган донео потпуно решење, странкама се издаје оверен препис решења, а кад је управну ствар решио закључком, решење се израђује у складу с тим закључком. Оверен препис тог решења доставља се странкама.

### *8.1.3. Заједничко решење, генерално решење, решење у виду забелешке на спису и усмено решење*

**Заједничко решење** се доноси кад се ради о управној ствари која се тиче *већег броја одређених лица*, а околности омогућавају да се за сва та лица донесе једно решење. Сва лица на која се односи заједничко решење морају бити именована у диспозитиву, а у образложењу решења морају бити изложени разлози који се на свако од њих односе. Такво решење мора се доставити свакоме од тих лица, осим у случају предвиђеном за достављање пуномоћнику за примање писмена.

**Генерално решење** доноси се када се ради о управној ствари која се тиче *већег броја лица која органу нису индивидуално позната*, а околности омогућавају да се за сва та лица донесе једно решење. Генерално решење мора садржавати такве податке да се из њих може лако утврдити на која се лица решење односи (на пример, становници или власници непокретности у одређеној улици и сл.).

**Решење у виду забелешке на спису** доноси се у управним стварима *мањег значаја* у којима се удовољава захтеву странке, а не дира се у јавни интерес нити интерес трећих лица, ако су разлози за такво решење очигледни и ако није друкчије прописано. Ово решење састоји се *само од диспозитива* и, по правилу, саопштава се странци усмено, а писмено јој се мора издати ако она то тражи. Такво решење, по правилу, не садржи образложење, осим ако је, по природи, оно потребно, и може се издати на прописаном обрасцу.

**Усмено решење** доноси се онда када се ради о предузимању изузетно *хитних мера* ради обезбеђења јавног мира и безбедности или ради отклањања непосредне опасности за живот и здравље људи или имовину. Орган који је донео усмено решење може наредити његово извршење без одлагања. По захтеву странке, орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику најдоцније у року од осам дана од дана подношења захтева. Тај захтев може се поднети у року од два месеца од дана доношења усменог решења.

### *8.1.4. Делимично, допунско и привремено решење*

**Делимично решење** доноси се кад се у једној управној ствари решава о више *питања*, а само су нека од њих сазрела за решавање, и кад се покаже као целисходно да се о тим питањима одлучи посебним решењем. Делимично решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

**Допунско решење** доноси се кад орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка. Орган тада може, по предлогу странке или по службеној дужности, да донесе посебно решење о питањима која већ донетим решењем нису обухваћена. Ако предлог странке

за доношење допунског решења буде одбијен, против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења посебног испитног поступка. Допунско решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

**Привремено решење** доноси се кад је према околностима случаја неопходно пре завршетка поступка донети решење којим се привремено уређују спорна питања или односи. Такво се решење доноси на основу података који постоје у часу његовог доношења. У таквом решењу, мора бити изричито назначено да је привремено. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла услед извршења тог решења настати за супротну странку ако основни захтев предлагача не буде усвојен. Решењем о главној ствари које се доноси по окончању поступка укида се привремено решење донето у току поступка. Привремено решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

### *8.1.5. Рок за издавање решења*

Кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од **једног месеца** од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од **два месеца**, ако законом није одређен краћи рок.

Ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен. У овом случају, *ћутање управе* третира се као да је донето негативно решење. Ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.

### *8.1.6. Исправљање грешака у решењу*

Орган који је донео решење, односно службено лице које је потписало или издало решење, може у свако време исправити грешке у именама или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Тако, на пример, у решењу је наведено да је странка *Мирјана Петровић*, а у ствари, странка је *Миљана*

*Петковић*. Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство решење које се исправља.

О исправци се доноси посебан **закључак**. Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а ако је то могуће, и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донето решење исправља или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је посебна жалба.

## 8.2. Закључак

Закључком се одлучује о питањима која се тичу поступка, као и о питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује решењем. Закључак доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако законом није друкчије одређено.

Ако се закључком налаже извршење неке радње, одредиће се и рок у коме се та радња мора извршити. Закључак се саопштава заинтересованим лицима усмено, а у писменом облику се издаје на захтев лица које може против закључка изјавити посебну жалбу, или кад се може одмах тражити извршење закључка.

Против закључка може се изјавити **посебна жалба** само кад је то законом изричито предвиђено. Такав закључак мора бити образложен и садржавати и упутство о жалби. Жалба се изјављује у истом року, на исти начин и истом органу као и жалба против решења. Закључке против којих није допуштена посебна жалба могу странке и друга лица која имају правни интерес побијати жалбом против решења, осим ако је жалба против закључка законом искључена. Жалба не одлаже извршење закључка, осим ако је законом или самим закључком друкчије одређено.

Глава 3.

# ДРУГОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

## 1. ПРАВО НА ЖАЛБУ

Решење које је донето у првостепеном управном поступку, било по захтеву странке или у поступку вођеном по службеној дужности органа, може садржавати повреде закона, због чега странке и друга овлашћена лица могу да буду незадовољни тим решењем, у ком случају имају право да жалбом оспоравају такво решење. Поступак по жалби води другостепени орган.

Начело двостепености у решавању у управном поступку, односно право на жалбу, једно је од основних начела управног поступка. Под жалбом, подразумева се правно средство (правни лек) којим странка или друго овлашћено лице оспорава законитост или правилност (целисходност) првостепеног решења донетог у управном поступку. Странка или друго овлашћено лице путем жалбе тежи да се првостепено решење поново испита и исправи од стране другостепеног органа. Жалбом се тражи да се првостепено решење поништи или измени као незаконито или неправилно (нецелисходно).

Против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу. У одређеним случајевима, **посебном жалбом** може се оспоравати закључак. Јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, кад су законом овлашћени, могу изјавити жалбу против решења којим је повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса.

Против првостепеног решења министарства или посебне организације, односно другог државног органа, може се изјавити жалба само кад је то законом предвиђено. Против решења Владе не може се изјавити жалба.

## 2. НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА ЗА РЕШАВАЊЕ ПО ЖАЛБИ

За решавање у другом степену надлежан је **орган одређен законом**. О жалби на првостепено решење министарства и посебне организације решава Влада. За решавање у другом степену не може се утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену. Изузетно, по жалби против првостепених решења подручних органа и организационих јединица који су образовани са задатком да врше одређене управне послове из надлежности одређеног државног органа, решава тај орган. О жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима

из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације. О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар.

По жалби против решења донетог: 1) од два или више органа; 2) од једног органа уз претходну сагласност другог органа, или 3) од једног органа уз потврду или одобрење другог органа – решава орган који је надлежан за решавање по жалби против решења органа који је издао, односно донео побијано решење, ако посебним прописом није одређено да по жалби решава други орган. У овим случајевима, другостепени орган може само поништити побијано решење, а не може га изменити. Ако је орган који је требало да решава по жалби дао сагласност, одобрење или потврду на првостепено решење, по жалби решава орган одређен законом, а ако такав орган није одређен, то првостепено решење је коначно.

О жалби на првостепено решење **имаоца јавних овлашћења** донето у повереним пословима државне управе решава министар надлежан за одговарајућу управну област, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није друкчије одређено.

О жалби на решење **јавне агенције** решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције. О жалбама на решења која донесе у управном поступку јавне агенције, које оснивају аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, решавају надлежни органи управе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

## 3. РОК ЗА ЖАЛБУ, САДРЖАЈ И ПРЕДАВАЊЕ ЖАЛБЕ

Жалба се подноси у **року** од 15 дана од дана достављања решења, ако законом није друкчије одређено.

Да би жалба могла да се узме у разматрање, потребно је да **садржи** одређене податке. У жалби се мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али жалилац је дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. Ако су у жалби изнете нове чињенице и нови докази, а у поступку учествују две странке или више странака са супротним интересима, жалби се прилаже још и онолико примерака жалбе колико има таквих странака. У том случају, орган доставља свакој странци примерак преписа жалбе и оставља јој рок да се о новим чињеницама и доказима изјасни. Тај рок не може бити краћи од 8 ни дужи од 15 дана од дана достављања.

Жалба се непосредно **предаје** или шаље поштом органу који је донео првостепено решење. Ако је жалба предата или послата непосредно другостепеном органу, он је одмах шаље првостепеном органу. Жалба предата или послата непосредно другостепеном органу у погледу рока, сматра се као да је предата првостепеном органу.

## 4. ДЕЈСТВО ЖАЛБЕ

Изјављена жалба има: а) одложно (суспензивно) и б) деволутивно дејство.

**Одложно дејство жалбе** огледа се у томе што она спречава извршење првостепеног решења. Решење се не може извршити у току рока за жалбу, а кад је жалба прописно изјављена, решење се не може извршити све док се решење које је донето по жалби не достави странци. Изузетно, решење се може извршити у жалбеном року, као и пошто је жалба изјављена у случају: 1) ако је то законом предвиђено (као што је случај у пореској материји); 2) ако се ради о предузимању хитних мера, или 3) ако би услед одлагања извршења била нанета некој странци штета која се не би могла поправити. У последњем случају, може се тражити одговарајуће обезбеђење од странке у чијем се интересу спроводи извршење и овим обезбеђењем условити извршење.

**Деволутивно дејство** жалбе састоји се у томе што по жалби одлучује неки други, по правилу, виши орган, а не првостепени орган. Међутим, од овог правила постоје извесни изузеци. Постоје случајеви када је првостепени орган овлашћен да сам реши жалбу коју му је жалилац поднео. То су случајеви када је првостепени орган овлашћен да: а) закључком одбаци недопуштену, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу; б) новим решењем замени решење које се жалбом побија, ако нађе да је жалба основана и да може ствар решити друкчије, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак; в) новим решењем, према резултату допуњеног поступка, замени решење које се жалбом побија и управну ствар решити друкчије, у границама захтева странке и г) новим решењем, након накнадно спроведеног посебног испитног поступка, уважи захтев из жалбе и замени решење које се жалбом побија.

## 5. РАД ПРВОСТЕПЕНОГ ОРГАНА ПО ЖАЛБИ

1. Дужност првостепеног органа не завршава се доношењем решења, јер он има одређена права и дужности и у вези с изјављеном жалбом. Кад првостепени орган прими жалбу против свог решења он је дужан да испита да ли

је жалба: 1) допуштена; 2) благовремена и 3) изјављена од овлашћеног лица. Недопуштену, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу, првостепени орган **одбацује закључком**. Против овог закључка странка има право на *посебну жалбу*. Ако орган који одлучује по жалби нађе да је жалба оправдана, одлучиће уједно и по жалби која је била одбачена.

Благовременост жалбе која је предата или послата непосредно другостепеном органу, првостепени орган цени према дану кад је предата, односно послата другостепеном органу.

Ако орган који је донео првостепено решење нађе да је **жалба основана**, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити друкчије и **новим решењем** заменити решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право жалбе.

Ако орган који је донео првостепено решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање управне ствари, он може **поступак допунити** сагласно одредбама ЗУП-а. Орган који је донео првостепено решење допуниће поступак и онда кад жалилац изнесе у жалби чињенице и доказе који би могли бити од утицаја за друкчије решење управне ствари, ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата а он је пропустио да је користи, али је у жалби оправдао то пропуштање. Према резултату допуњеног поступка, орган који је донео првостепено решење може у границама захтева странке управну ствар решити друкчије и **новим решењем** заменити решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право на жалбу.

Кад је решење донето **без претходно спроведеног посебног испитног поступка** који је био обавезан, или кад је донето у скраћеном поступку, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, а странка у жалби тражи да се посебни испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да се изјасни о тим чињеницама и околностима, првостепени орган је дужан да спроведе тај поступак. По спровођењу поступка, првостепени орган може уважити захтев из жалбе и донети **ново решење**.

2. Кад орган који је донео првостепено решење нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, а није новим решењем заменио решење које се жалбом побија, дужан је, без одлагања, а најдоцније у року од 15 дана од дана пријема жалбе, **доставити жалбу органу надлежном за решавање** по жалби. Уз жалбу, првостепени орган дужан је да приложи све списе који се односе на предмет. Ако првостепени орган не достави списе предмета другостепеном органу у наведеном року, другостепени орган затражиће од првостепеног органа да му достави списе предмета и одредиће му рок за то. Ако првостепени орган не достави списе

предмета у остављеном року, другостепени орган може решити управну ствар и без списа предмета.

## 6. РЕШАВАЊЕ ДРУГОСТЕПЕНОГ ОРГАНА ПО ЖАЛБИ

У оквиру поступка по жалби код другостепеног органа, могу се разликовати две фазе поступка: а) претходни поступак и б) редовни поступак.

1. У **претходном поступку,** другостепени орган не улази у мериторно расправљање жалбе. У овом поступку, другостепени орган овлашћен је да испитује да ли је жалба: 1) допуштена; 2) благовремена и 3) изјављена од овлашћеног лица. Ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица, а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци, **одбациће** је орган који је надлежан за решавање по жалби. Ако жалбу не одбаци, другостепени орган узима предмет у решавање, када почиње редовни поступак.

2. У **редовном поступку,** другостепени орган мериторно расправља о жалбеном захтеву, тј. решава предмет жалбе. У редовном поступку, другостепени орган овлашћен је да, с обзиром на чињенично стање и важеће правне прописе који се имају применити у конкретном случају, донесе решење којим ће: 1) одбити жалбу; 2) поништити решење у целини или делимично, или 3) изменити решење у целости или делимично.

а) Другостепени орган **одбиће жалбу** кад утврди да је поступак који је решењу претходио правилно спроведен и да је решење правилно и на закону засновано, а жалба неоснована. Другостепени орган одбиће жалбу и кад нађе да је у првостепеном поступку било недостатака, али да они нису могли имати утицаја на решење управне ствари. Кад другостепени орган нађе да је првостепено решење засновано на закону, али због других разлога а не због оних који су у решењу наведени, он ће у свом решењу изложити те разлоге, а жалбу одбити.

б) Ако другостепени орган утврди да је у првостепеном поступку учињена неправилност која чини решење ништавим, огласиће такво решење **ништавим**, као и онај део поступка који је спроведен после те неправилности. Ако другостепени орган утврди да је првостепено решење донео ненадлежан орган, **поништиће** то решење по службеној дужности и доставити предмет надлежном органу на решавање.

Кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку: 1) одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене; 2) да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или 3) да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности с образложењем, он ће **допунити поступак** и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа. Ако

другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем **поништити првостепено решење и сам решити** управну ствар.

Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем **поништити** првостепено решење и **вратити предмет** првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

Другостепени орган ће својим решењем **поништити** првостепено решење и **сам решити** управну ствар, ако утврди: 1) да су у првостепеном решењу погрешно оцењени докази; 2) да је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања; 3) да је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава управна ствар, или 4) ако нађе да је на основу слободне оцене требало донети друкчије решење.

в) Ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је донето може постићи и другим средствима повољнијим за странку, **изменићe** првостепено решење у том смислу. Другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење у корист жалиоца и мимо захтева постављеног у жалби, а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку ако се тим не вређа право трећих лица. Другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење **на штету жалиоца**, али само из неког од разлога предвиђених за: 1) поништавање и укидање решења по основу службеног надзора; 2) ванредно укидање решења, или 3) за оглашавање решења ништавим.

г) У **образложењу** другостепеног решења морају се оценити и сви наводи жалбе. Ако је првостепени орган у образложењу свог решења правилно оценио наводе који се у жалби износе, другостепени орган може се позвати на разлоге првостепеног решења.

## 7. ЖАЛБА КАД ПРВОСТЕПЕНО РЕШЕЊЕ НИЈЕ ДОНЕТО

ЗУП предвиђа право за странку да поднесе жалбу непосредно другостепеном органу у случају кад надлежни орган, против чијег је решења допуштена жалба, не донесе решење у прописаном року (тзв. *ћутање управе*). У том случају, сматра се да је првостепени орган одбио захтев странке. Кад

другостепени орган прими такву жалбу, он је најпре дужан да тражи да му првостепени орган саопшти разлоге због којих решење није донето у року. Ако нађе да решење није донето у року из оправданих разлога, или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења, који не може бити дужи од једног месеца. Ако разлози због којих решење није донето у року нису оправдани, другостепени орган тражиће да му првостепени орган достави списе предмета.

Ако другостепени орган може да реши управну ствар према списима предмета, донеће своје решење, а ако не може, сам ће спровести поступак и својим решењем решити управну ствар. Изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак брже и економичније спровести првостепени орган, наложиће да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, после чега ће сам решити управну ствар. Такво решење је коначно.

## 8. РОК ЗА ДОНОШЕЊЕ РЕШЕЊА ПО ЖАЛБИ И ДОСТАВЉАЊЕ ДРУГОСТЕПЕНОГ РЕШЕЊА

Решење по жалби мора се донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од **два месеца** од дана предаје жалбе, ако законом није одређен краћи рок. Ако странка **одустане од жалбе**, поступак по жалби обуставља се *закључком*, против кога није допуштена жалба. Против тог закључка може се непосредно покренути *управни спор*.

Орган који је донео другостепено решење шаље, по правилу, своје решење, са списима предмета, првостепеном органу, који је дужан да га достави странкама у року од **осам дана** од дана пријема списа.

Глава 4.

# ПОСТУПАК ПО ВАНРЕДНИМ УПРАВНОПРАВНИМ СРЕДСТВИМА

## 1. ПОЈАМ ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Решења која су коначна у управном поступку, као и правоснажна решења, не могу се оспоравати редовним правним средством у управном поступку, тј. жалбом. Међутим, може се десити да и код коначних и правоснажних решења постоје извесне неправилности лакшег или тежег степена. У циљу да се отклоне такве неправилности, предвиђено је неколико врста ванредних правних средстава.

Под ванредним правним средствима подразумевају се правна средства која омогућавају да се о управним стварима, која су окончана коначним или правоснажним решењем поново расправља и решава ради отклањања евентуалних незаконитости и неправилности.

## 2. ВРСТЕ ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ СРЕДСТАВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У ЗУП-у, предвиђена су следећа ванредна правна средства: 1) понављање поступка; 2) мењање и поништавање решења у вези с управним спором; 3) поништавање и укидање решења по основу службеног надзора; 4) укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке; 5) ванредно укидање решења и 6) оглашавање решења ништавим.

### 2.1. Понављање поступка

#### *2.1.1. Појам и разлози понављања поступка*

Понављање управног поступка је **правно средство** које се, под одређеним условима, може употребити против решења донетог у управном поступку, против кога се не може изјавити жалба. Понављање поступка може се вршити само ако је поступак довршен решењем **коначним** у управном поступку.

У ЗУП-у, таксативно су наведени **разлози** због којих се може поновити управни поступак. Довољно је да постоји само један од тих разлога. У

том смислу, управни поступак окончан решењем против кога нема редовног правног средства, поновиће се: 1) ако се сазна за нове чињенице, или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези с већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку; 2) ако је решење донто на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону; 3) ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а та пресуда је правоснажно укинута; 4) ако је решење повољно за странку донето на основу неистинитих навода странке којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду; 5) ако се решење органа који је водио поступак заснива на неком претходном питању, а надлежни орган је то питање доцније решио битно друкчије; 6) ако је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити изузето; 7) ако је решење донело службено лице које није било овлашћено за његово доношење; 8) ако колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина; 9) ако лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку; 10) ако странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа и 11) ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом.

### *2.1.2. Покретање понављања поступка*

1. Понављање управног поступка **предлогом** може тражити странка, а орган који је донео решење којим је поступак завршен може покренути понављање поступка по **службеној дужности**. Странка је дужна да у предлогу за понављање поступка учини **вероватним** околности на којима заснива предлог, као и околност да је предлог стављен у законском року. Предлог за понављање поступка странка предаје или шаље органу који је о предмету решавао у првом степену или органу који је донео коначно решење. **Јавни тужилац** може тражити понављање поступка под истим условима као и странка.

Због неких од наведених разлога странка може тражити понављање поступка само ако **без своје кривице** није била у стању да у ранијем поступку изнесе околности због којих тражи понављање. У питању су околности када: 1) се сазна за нове чињенице, или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези с већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку; 2) је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити изузето; 3) је решење донело службено лице које није било овлашћено за његово доношење; 4) колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу

предвиђеном важећим прописима, или ако за решење није гласала прописана већина и 5) када лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом.

Из неких од наведених разлога странка не може тражити понављање поступка ако је тај разлог био **без успеха изнет у ранијем поступку**. У питању су околности када: 1) је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити изузето; 2) је решење донело службено лице које није било овлашћено за његово доношење; 3) колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима, или ако за решење није гласала прописана већина; 4) лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку; 5) странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа и 6) када лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом.

Ако је решење по коме се тражи понављање поступка било предмет **управног спора**, понављање се може дозволити само због чињеница које је орган утврдио у ранијем поступку, а не и због оних које је утврдио суд у свом поступку.

2. Странка може тражити понављање управног поступка у (субјективном) року од једног месеца, и то:

а) у случају када се сазна за нове чињенице, или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези с већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку – од дана када је могла изнети нове чињенице, односно употребити нове доказе;

б) у случају: 1) када је решење донто на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону и 2) када се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а та пресуда је правоснажно укинута – од дана кад је сазнала за правоснажну пресуду у кривичном поступку, или у поступку за привредни преступ, а ако се поступак не може спровести – од дана кад је сазнала за обуставу тог поступка или за околности због којих се поступак не може покренути, односно за околности због којих нема могућности за кривично гоњење, односно за гоњење за привредни преступ;

в) у случају када се решење органа који је водио поступак заснива на неком претходном питању, а надлежни орган је то питање доцније решио битно друкчије – од дана кад је могла употребити нови акт (пресуду, решење);

г) у случају када: 1) је решење повољно за странку донето на основу неистинитих навода странке којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду; 2) је у доношењу решења учествовало службено лице које је

по закону морало бити изузето; 3) је решење донело службено лице које није било овлашћено за његово доношење и 4) када колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима, или ако за решење није гласала прописана већина – од дана кад је сазнала разлог за понављање и

д) у случају када: 1) лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку; 2) странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа и 3) када лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом – од дана кад јој је достављено решење.

Ако би наведени рок почео да тече пре него што је решење постало коначно, тај рок рачунаће се од дана кад решење постане коначно, односно од достављања коначног решења надлежног органа.

3. По протеку (објективног) рока од пет година од достављања решења странци, понављање управног поступка не може се тражити нити се може покренути по службеној дужности. Понављање се изузетно може тражити, односно покренути и после рока од 5 година само онда када: 1) је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону; 2) се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а та пресуда правоснажно је укинута и 3) када се решење органа који је водио поступак заснива на неком претходном питању, а надлежни орган је то питање доцније решио битно друкчије.

Поступак се може поновити из разлога када је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону и ако се *кривични поступак не може спровести*, или ако постоје околности због којих се тај поступак не може покренути. Пре доношења закључка о понављању поступка у овом случају, службено лице ће од органа надлежног за кривично гоњење затражити обавештење о томе да ли је кивични поступак обустављен, односно да ли постоје околности због којих се тај поступак не може покренути. Службено лице не мора затражити такво обавештење ако је наступила застарелост кривичног гоњења, или ако је наступила смрт лица на чију се кривичну одговорност указује у захтеву за понављање, односно ако околности због којих се кривични поступак не може покренути само службено лице може са сигурношћу утврдити.

### *2.1.3. Решавање о понављању поступка*

О предлогу за понављање поступка решава **орган који је донео коначно решење**. Кад се понављање поступка тражи по решењу које је донето у другом степену, првостепени орган који прими предлог за понављање поступка

прикључује списе предмета предлогу и доставља их органу који је решавао у другом степену.

Кад орган који је надлежан за решавање о предлогу за понављање поступка прими предлог, дужан је да испита: 1) да ли је предлог благовремен; 2) да ли га је поднело овлашћено лице и 3) да ли је околност на којој се предлог заснива учињена вероватном. Ако ови услови нису испуњени, орган својим **закључком одбацује предлог** за понављање поступка. Ако су услови испуњени, орган испитује да ли су околности, односно докази који се износе као разлог за понављање поступка такви да би могли довести до друкчијег решења, па ако утврди да нису, **одбија предлог решењем**.

Ако орган не одбаци, нити одбије предлог за понављање поступка, доноси **закључак да се понављање поступка дозволи** и одређује у коме ће се обиму поступак поновити. У понављању поступка по службеној дужности, орган доноси закључак којим се понављање дозвољава ако претходно утврди да су за понављање испуњени законски услови. Раније радње у поступку на које не утичу разлози понављања поступка неће се понављати. Кад је то према околностима случаја могуће, а у интересу је убрзања поступка, надлежни орган може, чим утврди постојање услова за понављање, **прећи на оне радње поступка** које треба поновити, **не доносећи посебан закључак** којим се понављање дозвољава. Кад о предлогу за понављање поступка одлучује другостепени орган, он ће сам извршити потребне радње у поновљеном поступку, а изузетно, ако нађе да ће те радње брже и економичније извршити првостепени орган, наложиће му да то учини и да му материјал о томе достави у одређеном року.

На основу података прибављених у ранијем и у поновљеном поступку, орган **доноси решење о управној ствари** која је била предмет поступка, и њиме може решење, које је било предмет понављања поступка, оставити на снази или га заменити новим. У случају замене решења с обзиром на све чињенице и околности, орган може раније решење поништити или укинути.

Против закључка, односно решења донетог по предлогу за понављање поступка, или о одбијању предлога за понављање поступка, као и против решења донетог у поновљеном поступку, може се изјавити **жалба** само кад је тај закључак, односно решење донео првостепени орган. Ако је закључак или решење донео другостепени орган, може се непосредно покренути **управни спор**.

Предлог за понављање поступка, по правилу, не одлаже извршење решења по коме се понављање тражи, али орган који је надлежан за одлучивање о предлогу за понављање поступка, ако има довољно разлога за оцену да би тај предлог био уважен, може решити да се одложи извршење док се не одлучи о понављању поступка. Закључак којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење решења против кога је понављање дозвољено.

## 2.2. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором

Орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор може до завршетка спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица.

Да би орган могао изменити или поништити своје решење потребно је да буду испуњени следећи услови: а) да је против решења покренут управни спор тужбом поднетом у законском року од 30 дана и да управно-судски поступак није још окончан; б) да се изменом или поништавањем решења не вређа: 1) право странке у управном поступку, или 2) право неког трећег лица; в) да се измена или поништавање решења врши у смислу тужбеног захтева, тј. да се изменом или поништавањем решења уважавају сви захтеви тужбе и г) да се решење ништи или мења из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење.

Као што се види, орган може изменити, односно поништити своје решење само под условом да се новим решењем уважавају сви тужбени захтеви. Према томе, примена овог института није могућа у случају само делимичног уважења тужбеног захтева;

Када орган измени или поништи решење против кога је покренут управни спор, дужан је да поред тужиоца једновремено **извести и суд** пред којим је спор покренут. Суд је тада дужан да позове тужиоца да у року од 15 дана изјави суду да ли је накнадно донетим решењем задовољан, или ако не да никакву изјаву у року од 15 дана, суд доноси решење о обустављању поступка. Ако пак тужилац изјави да новим решењем није задовољан, суд ће наставити поступак. Ново решење којим би орган изменио или поништио своје решење, има ретроактивно дејство, дакле оно делује *ex tunc*, тј. од момента почетка дејства ранијег решења.

## 2.3. Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора

У вези с укидањем и поништавањем решења по праву надзора, разликује се: а) поништавање коначног решења по праву надзора и б) укидање коначног решења по праву надзора.

1. Коначно решење надлежни орган **поништиће** по основу службеног надзора: 1) ако га је донео стварно ненадлежни орган, а не ради се о решењу које је у управном поступку донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку – када ће се

решење огласити ништавим применом другог ванредног правног средства – оглашавање решења ништавим; 2) ако је у истој управној ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена; 3) ако га је донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису; 4) ако га је донео месно ненадлежан орган и 5) ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње. Решење се не може поништити по том основу што га је донео стварно ненадлежни орган. Ако је за доношење решења надлежан орган или организација, а решење је донела Влада, такво решење не може се поништити по том основу што га је донео стварно ненадлежан орган.

Надлежни орган доноси **решење** о поништењу решења по службеној дужности, по захтеву странке или јавног тужиоца.

Решење о поништењу решења у случају када: 1) га је донео стварно ненадлежан орган; 2) је у истој управној ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена и 3) када га је донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису – може се донети у **року** од 5 година, а када га је донео месно ненадлежан орган – у року од једне године од дана кад је решење постало коначно. Решење о поништењу решења које је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње може се донети без обзира на рокове.

2. Коначно решење може се **укинути** по основу службеног надзора ако је њиме очигледно повређен материјални закон. У управним стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима, решење се може укинути само по пристанку заинтересованих странака. Надлежни орган доноси **решење** о укидању решења по службеној дужности или по захтеву јавног тужиоца.

Решење о укидању решења може се донети у **року** од једне године од дана када је решење постало коначно.

3. Решење може поништити или укинути по основу службеног надзора **другостепени орган**. Ако нема другостепеног органа, решење може поништити или укинути орган који је овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење. Против решења о укидању или поништавању решења по праву надзора није допуштена жалба, већ се против њега може непосредно покренути управни спор.

## 2.4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке

Ако је правоснажним решењем странка стекла неко право, а орган који је донео то решење сматра да је у том решењу неправилно примењен

материјални закон, може решење укинути или изменити ради његовог усклађивања са законом само: 1) ако странка која је, на основу тог решења стекла право, пристане на то и 2) ако се тиме не вређа право трећег лица. Пристанак странке је обавезан и за измену на штету странке правоснажног решења којим је странци одређена обавеза. Под истим условима, а по захтеву странке, може се укинути или изменити и правоснажно решење које је неповољно по странку. Ако орган нађе да нема потребе да се решење укине или измени, дужан је да о томе обавести странку. Решење у овим случајевима доноси првостепени орган који је донео решење, а другостепени орган само кад је својим решењем одлучио о управној ствари. Ако је тај орган укинут или је престао бити надлежан у управној ствари о којој се ради, решење доноси орган који је за ту управну ствар надлежан у време доношења решења. Решење у овим случајевима има правно дејство само за убудуће. Жалба против тог решења допуштена је само ако је то решење донео првостепени орган. Ако је решење донео другостепени орган, односно ако је решење првостепеног органа коначно, против тог решења може се покренути управни спор.

## 2.5. Ванредно укидање решења

Извршно решење може се укинути ако је то потребно: а) ради отклањања **тешке и непосредне опасности** за: 1) живот и здравље људи, 2) јавну безбедност, 3) јавни мир и јавни поредак или 4) јавни морал, или б) ради **отклањања поремећаја у привреди**, ако се то не би могло успешно отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права. Решење се може укинути и само делимично, у обиму неопходном да се опасност отклони или заштите наведени јавни интереси.

Ако је решење донео првостепени орган, то решење може укинути тај орган, а може га укинути и другостепени орган. Ако другостепеног органа нема, решење може укинути орган који је овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење.

Против решења којим се раније решење укида, допуштена је **жалба** само онда када је то решење донео првостепени орган. Када је то решење донео другостепени орган или орган који врши надзор, против таквог решења може се непосредно покренути **управни спор**.

Странка која услед укидања решења трпи штету има право на **накнаду претрпљене штете**. О захтеву за накнаду претрпљене штете решава у парничном поступку надлежни суд.

### 2.6. Оглашавање решења ништавим

Ништавим се оглашава решење: 1) које је у управном поступку донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку; 2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону; 3) чије извршење није могуће; 4) које је донео орган без претходног захтева странке, а на то странка није накнадно изричито или прећутно пристала и 5) које садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.

Решење се може у свако доба огласити ништавим: 1) по службеној дужности; 2) по предлогу странке, или 3) по предлогу јавног тужиоца. Решење се може огласити ништавим **у целини или делимично**. Против решења којим се неко решење оглашава ништавим или се одбија предлог странке, или јавног тужиоца за оглашавање решења ништавим допуштена је **жалба**. Ако нема органа који решава по жалби, против тог решења може се непосредно покренути **управни спор**.

## 3. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПОНИШТАВАЊА И УКИДАЊА РЕШЕЊА

**Поништавањем** решења и **оглашавањем решења ништавим** поништавају се и правне последице које је то решење произвело. Према томе, решење којим се поништава, односно оглашава ништавим раније донето решење делује унатраг, тј. од тренутка доношења ранијег решења (*ex tunc*).

**Укидањем** решења не поништавају се правне последице које је решење већ произвело, али се онемогућава даље произвођење правних последица укинутог решења (деловање *ex nunc*). Међутим, има и других израза који се употребљавају за вршења промена у вези с решењем. У неким прописима може се наићи на израз *стављање ван снаге решења*. Овај израз има исто значење које има и израз *укидање решења*. Исти смисао имају изрази *опозивање* односно *повлачење решења*. У свим наведеним случајевима, уклањање решења из правног поретка делује *ex nunc*. У ЗУП-у (на пример. члан 255.), па и у другим прописима, употребљава се израз *мењање* решења. Дејство *мењања* решења изједначава се с дејством *укидања* решења, а то значи да уклањање појединих делова решења важи за убудуће (*ex nunc*). У истом смислу, као *мењање* решења, треба тумачити и изразе *преиначење* решења. Понекад се употребљава и израз *исправљање* решења. Али овај израз има ужи домашај, и он значи само исправљање очигледних нетачности у

решењу. Према томе, путем исправљања не може се вршити измена решења у правном погледу.

## 4. ДУЖНОСТ ОБАВЕШТАВАЊА НАДЛЕЖНОГ ОРГАНА У СЛУЧАЈУ ПОСТОЈАЊА РАЗЛОГА ЗА ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА, ОДНОСНО ЗА ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ ИЛИ МЕЊАЊЕ РЕШЕЊА

Орган који сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог за понављање поступка, односно за поништавање, укидање или мењање решења, дужан је да о томе без одлагања обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења, односно јавног тужиоца.

Глава 5.

# ИЗВРШНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

## 1. ПОЈАМ ИЗВРШНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

У извршном управном поступку спроводи се извршење управног акта донетог у управном поступку. **Извршење** представља такву процесну делатност која има за циљ да принудним путем успостави сагласност чињеничног стања са стањем које захтева правни поредак на основу управног акта. Као основ за спровођење извршења служи: 1) решење које је постало извршно; 2) поравнање и 3) закључак који је постао извршан.

1. Извршење **решења** донетог у управном поступку спроводи се ради остваривања: а) новчаних или б) неновчаних обавеза. Решење се извршава кад постане извршно. Првостепено решење постаје **извршно**: 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) достављањем странци, ако жалба није допуштена; 3) достављањем странци, ако жалба не одлаже извршење и 4) достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија. Другостепено решење којим је измењено првостепено решење постаје извршно кад се достави странци.

Ако је у решењу одређено да се радња која је предмет извршења може извршити у остављеном року, решење постаје извршно истеком тог рока. Ако решењем није одређен рок за извршење радње, решење постаје извршно у року од 15 дана од дана достављања. Решењем остављени рок за извршење решења, односно прописани рок од 15 дана, почиње да тече од дана када решење постане извршно.

Ако жалба одлаже извршење решења, а решење се односи на две странке или више странака које у поступку учествују с истоветним захтевима, жалба макар и једне странке спречава извршност решења.

2. Извршење се може спровести и на основу **поравнања**, али само према лицу које је учествовало у поравнању.

3. Одредбе ЗУП-а о извршењу решења важе и за извршење **закључка**. Закључак донет у управном поступку извршава се кад постане извршан. У ЗУП-у је тренутак настанка извршности закључка одређен на следећи начин:

а) закључак против кога се не може изјавити посебна жалба, као и закључак против кога се може изјавити посебна жалба која не одлаже његово извршење – постаје извршан саопштавањем, а ако није саопштено – достављањем странци;

б) када је законом или самим закључком одређено да жалба одлаже извршење закључка, закључак постаје извршан – истеком рока за жалбу, ако

жалба није изјављена, а ако је изјављена – достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија и

в) у осталим случајевима – закључак постаје извршан под условима прописаним за извршност решења.

4. Кад постоји могућност да се извршење спроведе на више начина и применом разних средстава, извршење ће се спровести на онај начин и применом оног средства који доводе до циља, а који су по извршеника најблажи. Недељом, у дане државних празника и ноћу, радње извршења могу се спровести само ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао за то писмени налог.

Извршење се спроводи против лица које је обавезно да испуни обавезу. Ово лице назива се **извршеник**. Извршење се спроводи по службеној дужности или по предлогу странке. По службеној дужности, извршење се спроводи онда када то налаже јавни интерес. Извршење које је у интересу странке спроводи се по предлогу странке. Странка у чијем интересу се извршење спроводи назива се **тражилац извршења**.

## 2. ВРСТЕ ИЗВРШЕЊА

Извршење решења може се спровести на два начина: 1) путем административног и 2) путем судског извршења.

### 2.1. Административно извршење

Административним путем спроводи се извршење ради испуњења **неновчаних обавеза** извршеника. Административно извршење може да спроводи: а) орган који је ствар решавао у првом степену, или б) други овлашћени орган. Орган надлежан за унутрашње послове дужан је да органу надлежном за спровођење извршења, на његов захтев, пружи помоћ у спровођењу извршења.

1. Административно извршење може да спроводи **орган који је ствар решавао у првом степену**, ако прописом није друкчије одређено. Орган надлежан за спровођење административног извршења доноси, по службеној дужности или по предлогу тражиоца извршења, **закључак о дозволи извршења**. Закључком се констатује да је решење које треба извршити постало извршно и одређују начин и средства извршења. Против овог закључка допуштена је жалба надлежном другостепеном органу. Закључак о дозволи извршења решења које је донето у управној ствари по службеној дужности, орган надлежан за спровођење административног извршења дужан је да донесе без одлагања кад је то решење постало извршно, а најдоцније у року од 30 дана од дана кад је решење постало извршно, ако прописом није

друкчије одређено. Недоношење закључка до тог рока не искључује обавезу његовог доношења.

Административно извршење које спроводи орган који је управну ствар решавао у првом степену спроводи се на основу решења које је постало извршно и закључка о дозволи извршења.

2. Ако је прописано да административно извршење не може спровести орган који је управну ствар решавао у првом степену, а посебним прописом није одређен орган који је за то овлашћен, извршење спроводи надлежни орган на чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште или седиште извршеника, ако законом није друкчије одређено. Кад административно извршење **не спроводи орган који је решавао у првом степену**, тражилац извршења подноси **предлог за дозволу извршења** органу који је донео решење које треба извршити. Ако је решење постало извршно, тај орган ставља на решење потврду да је постало извршно (*потврда извршности*) и доставља га ради извршења органу надлежном за извршење, с тим што ће истовремено предложити и начин и средства извршења. Орган надлежан за извршење донеће закључак о дозволи извршења. Кад по службеној дужности треба спровести извршење решења органа који није овлашћен за спровођење извршења, тај орган се, ради извршења, обраћа предлогом за дозволу извршења органу надлежном за извршење након спроведеног наведеног поступка.

Административно извршење које не спроводи орган који је управну ствар решавао у првом степену спроводи се на основу решења на ком је стављена потврда извршности и закључка о дозволи извршења.

3. У поступку административног извршења може се изјавити **жалба** која се односи само на извршење, а њоме се не може побијати правилност решења које се извршава. Жалба се изјављује надлежном другостепеном органу, и она не одлаже започето извршење.

Административно извршење **обуставиће се** по службеној дужности и спроведене радње поништити ако се утврди да: 1) је обавеза у целини извршена; 2) да извршење није било уопште допуштено; 3) је било спроведено према лицу које није у обавези; 4) је тражилац извршења одустао од свог захтева, или 5) ако је извршна исправа поништена или укинута.

Административно извршење **одложиће се** ако се утврди да: 1) је у погледу извршења обавезе дозвољен почек, или 2) је уместо привременог решења које се извршава донето решење о главној ствари које се разликује од привременог решења. Одлагање извршења одобрава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

Кад је на основу решења спроведено извршење, а решење је доцније **поништено или измењено**, извршеник има право да захтева да му се врати оно што му је одузето, односно да се ствар врати у стање које произлази из

новог решења. О захтеву извршеника решава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

### 2.2. Судско извршење

**Судским путем** спроводи се извршење ради испуњења *новчаних обавеза*. Изузетно, извршење ради испуњења новчаних обавеза из примања на основу радног односа може се спровести административним путем по пристанку извршеника (административна забрана).

Кад треба да се спроведе судско извршење решења донетог у управном поступку, орган чије решење треба извршити ставља на решење потврду извршности и доставља га ради извршења суду надлежном за извршење. Решење донето у поступку које садржи потврду извршности јесте основ за судско извршење. То извршење спроводи се по одредбама закона којим се уређује извршни поступак и одредбама других закона који важе за судско извршење.

## 3. ИЗВРШЕЊЕ НЕНОВЧАНИХ ОБАВЕЗА

Извршење ради остваривања неновчаних обавеза извршеника спроводи се: 1) преко других лица и 2) принудом.

### 3.1. Извршење преко других лица

Ако се извршеникова обавеза састоји у извршењу радње коју може извршити и друго лице, а извршеник је не изврши уопште или је не изврши у целини, та радња извршиће се преко другог лица, на трошак извршеника. Извршеник мора бити на то претходно опоменут. У овом случају, орган који спроводи извршење може закључком наложити извршенику да унапред положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно изврши. Закључак о полагању тог износа је извршан.

### 3.2. Извршење принудом

Ако је извршеник дужан да нешто допусти или трпи, па поступа противно тој обавези, или ако је предмет извршења извршеникова радња коју не може уместо њега да изврши друго лице, орган који спроводи извршење принудиће извршеника на испуњење обавезе: 1) принудном мером; 2) новчаном казном, или 3) непосредном принудом.

Орган који спроводи извршење најпре ће запретити извршенику применом **принудног средства** ако своју обавезу не изврши у остављеном року. Ако извршеник у току тог рока предузме неку радњу противно својој обавези, или ако остављени рок безуспешно протекне, запрећено принудно средство одмах ће се извршити, а уједно ће се одредити нови рок за извршење радње и запретити новом, строжом, принудном мером.

**Новчана казна** може бити изречена више пута, с тим што збир изречених новчаних казни не може износити више од десетоструког износа први пут изречене новчане казне. Наплаћена новчана казна се не враћа.

Ако се извршење неновчане обавезе уопште или благовремено не може спровести: 1) преко других лица; 2) принудном мером, или 3) новчаном казном, извршење се, према природи обавезе, може спровести и **непосредном принудом**, ако прописом није друкчије одређено.

## 4. ИЗВРШЕЊЕ НОВЧАНИХ КАЗНИ ИЗРЕЧЕНИХ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Новчане казне изречене у управном поступку по одредбама ЗУП-а (на пример, када се лице коме је позив лично достављен не одазове позиву, а изостанак не оправда) извршавају органи надлежни за извршење новчаних казни изречених за прекршаје. Новчана казна наплаћује се у корист буџета из кога се финансира орган који је изрекао казну.

## 5. ИЗВРШЕЊЕ РАДИ ОБЕЗБЕЂЕЊА

Ради обезбеђења извршења може се закључком дозволити извршење решења и **пре него што је оно постало извршно** ако би без тога могло бити осујећено или знатно отежано извршење после извршности решења. Ако се ради о обавезама које се принудно извршавају само по предлогу странке, предлагач мора опасност од осујећења или отежавања извршења учинити **вероватном**, а орган може ово извршење условити давањем **обезбеђења**.

Против закључка донетог на предлог странке за извршење ради обезбеђења, као и против закључка донетог по службеној дужности, допуштена је посебна жалба. Жалба против закључка којим је одређено извршење ради обезбеђења не одлаже спровођење извршења.

Извршење ради обезбеђења може се спровести административним или судским путем. Кад се извршење ради обезбеђења спроводи судским путем, суд поступа по одредбама закона којим се уређује извршни поступак и одредбама других закона који важе за судско извршење.

Извршење **привременог решења** може се спровести само у оном обиму и у оним случајевима у којима је допуштено извршење ради обезбеђења.

## 6. ПРИВРЕМЕНИ ЗАКЉУЧАК О ОБЕЗБЕЂЕЊУ

Ако постоји, или је бар учињена вероватном обавеза странке, а постоји опасност да ће обавезана странка на други начин **осујетити или знатно отежати извршење** обавезе, орган надлежан за доношење решења о обавези странке може пре доношења решења о тој обавези донети привремени закључак ради обезбеђења извршења обавезе. Приликом доношења привременог закључка, орган је дужан да води рачуна о томе да се извршење спроведе на онај начин и применом оног средства који доводе до циља, а који су по извршеника најблажи. Против овог закључка допуштена је посебна жалба, која не одлаже спровођење извршења.

Доношење привременог закључка може се условити давањем обезбеђења за штету која би могла настати за супротну странку ако основни захтев предлагача не буде усвојен.

Ако је правоснажним решењем утврђено да правно не постоји обавеза странке за чије је обезбеђење био донет привремени закључак, или је на други начин утврђено да је захтев за доношење привременог закључка био неоснован, предлагач у чију је корист привремени закључак донет, дужан је да накнади супротној странци **штету** која јој је проузрокована донетим закључком. О накнади штете у овом случају решава орган који је донео привремени закључак ако је предлагач сагласан да штету накнади. Ако предлагач није сагласан да штету накнади, супротна страна може захтев за накнаду штете остваривати пред надлежним судом у парничном поступку.

## 7. СПРОВОЂЕЊЕ ЗУП-а

Предузеће, односно друга организација којој је законом поверено вршење јавног овлашћења, може у поступку који води за повреде процесне дисциплине сама **изрицати казне и примењивати друге мере** предвиђене у одговарајућим одредбама ЗУП-а. Износи наплаћени од изречених новчаних казни, уплаћују се у буџет Републике Србије.

Овлашћење за предузимање радњи и решавање у поступку може се дати запосленом који има прописану **стручну спрему**. Орган је дужан да на погодан начин објави која су службена лица овлашћена за решавање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења. Службено лице у органу који води поступак одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршења одређених процесних радњи.

О решавању у управним стварима води се **службена евиденција**, која садржи податке о: 1) броју поднетих захтева; 2) броју покренутих поступака по службеној дужности; 3) начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку; 4) броју поништених, односно укинутих управних аката и 5) броју одбачених захтева, односно обустављених поступака. Ови подаци воде се и исказују по управним областима.

Позиви, доставнице, наређења за довођење, записници, записници у виду књига, решења у једноставним управним стварима, решења у виду забелешке на спису, уверења о имовном стању странке, као и други акти који се користе у поступку, сачињавају се по **прописаним обрасцима**.

# ДЕО ЧЕТВРТИ
# УПРАВНИ СПОР

# 1. ПОЈАМ УПРАВНОГ СПОРА

Управни спора представља вид судске контроле рада јавне управе и заштите законитости и права физичких и правних лица. У управном спору решава се о спорним ситуацијама које настају из управноправних односа. Спорне правне ситуације у управноправним односима настају када субјекти јавне управе, а који представљају једну страну у управноправном односу, донесу такве управе акте који су противни закону. Једно од основних начела управног поступка јесте начело законитости. Међутим, и поред законске одредбе о начелу законитости у раду субјеката јавне управе, стоји чињеница, да ти субјекти каткад доносе управне акте противне закону, којима се физичким или правним лицима, као и другим странкама у управном поступку, наноси штета, или којима се признаје каква корист на коју немају право. Из чињенице да се незаконитим актом субјекта јавне управе наноси штета физичком или правном лицу, или другој странци у управном поступку, произилази да се тим актом, с једне стране, вређа објективни правни поредак, односно, с друге стране, вређају се права странака призната законом. У оваквим случајевима настаје потреба да се отклони повреда закона извршена актом субјекта јавне управе, а тиме и повреда права странака у управном поступку. Отклањање ових повреда закона врши се вођењем посебног управно-судског поступка, тј. управног спора.

Управним спором обезбеђује се судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима. Предмет управног спора, надлежност за решавање управних спорова, странке, правила поступка, правна средства и извршење донетих судских пресуда, уређени су Законом о управним споровима (ЗУС)[101]. На питања поступка решавања управних спорова која нису уређена ЗУС-ом, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује парнични поступак. ЗУС је усклађен с међународним стандардима, а посебно с начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, с додатним протоколима. Такође, уважене су и препоруке Комитета министара Савета Европе из 2004. године о судској контроли управних аката.

У ЗУС-у је прокламовано начело о **правичности суђења** у управном спору. Према овом начелу, у управном спору, суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.

Управни спор, односно судска контрола управе, има и несумњиву превентивну улогу и важност. Пресуде донете у управно-судском поступку својим правним сентенцама (које се објављују у различитим публикацијама) и образложењима делују васпитно-инструктивно на поступање службених лица у органима јавне управе. С тим у вези, управном спору не може

[101] „Службени гласник РС", број 111/09.

се порећи осетан утицај на подизање нивоа стручности управних кадрова. Пресуде из управних спорова, ауторитетом и аргументованошћу – у целини гледано – знатно су допринеле побољшању и стабилизовању управне праксе[102].

У управном спору о трошковима поступка одлучује суд. Трошкове управног спора чине издаци настали у току или поводом спора.

## 2. ВРСТЕ УПРАВНИХ СПОРОВА

Управни спорови могу се поделити по различитим критеријумима. У том смислу, могу се разликовати: а) спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције; б) субјективни и објективни управни спор; в) стварни и персонални управни спор; г) управни спор пресуђивања и управни спор без пресуђивања и д) првобитан и накнадни управни спор.

### 2.1. Спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције

Полазећи од **природе и ширине судских овлашћења** у управном спору, разликују се: 1) спор ограничене јурисдикције и 2) спор пуне јурисдикције.

***Спор ограничене јурисдикције*** је такав управни спор у коме се суд не упушта у решавање управне ствари, већ само решава судску ствар, тј. решава предмет управног спора. Тако, на пример, ако суд уважи тужбу, пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу јавне управе на поновно одлучивање. О овом спору биће више речи касније, када будемо обрађивали одлуке суда у управном спору.

***Спор пуне јурисдикције*** је такав управни спор у коме је суд, под законским условима, овлашћен да расправљања не само судску, већ и управну ствар. Пресуда суда у спору пуне јурисдикције у свему замењује управни акт. Тако, на пример, пуна јурисдикција, односно решавање управне ствари од стране суда, предвиђена је када природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање пружа поуздан основ за то. Решавање управног спора у пуној јурисдикцији строго је законски условљено (о чему ће касније бити више речи када будемо обрађивали одлуке суда у управном спору).

### 2.2. Субјективни и објективни управни спор

Полазећи од **својства и претежног интереса** појединих категорија лица која се могу појавити као тужиоци у управном спору, разликују се: 1) субјективни и 2) објективни управни спор.

[102] З. Томић, *цит. дело*, стр. 346.

***Субјективни*** управни спор је спор који се покреће због сумње да је повређен неки појединачни интерес. У овој врсти управних спорова, као тужиоци, могу се појавити: 1) физичко, правно или друго лице – ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес, или 2) државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва с овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица – ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

***Објективни*** управни спор је спор који се покреће због сумње да је повређен закон на штету општег интереса. У овој врсти управних спорова као тужиоци могу се појавити: 1) надлежни јавни тужилац – ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, или 2) надлежно јавно правобранилаштво – ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

## 2.3. Стварни и персонални управни спор

Имајући у виду **предмет и циљ** управног спора, разликују се: 1) стварни и 2) персонални управни спор.

***Стварни*** управни спор је онај спор који се води о законитости управног акта који је донет.

***Персонални*** управни спор је онај спор који се води због недоношења траженог управног акта, тј. због *ћутања управе*. Ова врста управног спора уперена је *in personam* према органу управе који у законском року није донео управни акт који је био дужан да донесе.

## 2.4. Управни спор пресуђивања и управни спор без пресуђивања

Када се има у виду **могући исход** управног спора, разликују се: 1) управни спор пресуђивања и 2) управни спор без пресуђивања.

Управни спор ***пресуђивања*** је онај спор који се окончава судском пресудом о правној судбини тужбом нападнутог управног акта. Управни спор најчешће се завршава доношењем пресуде после испитивања тужбеног захтева, на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи. На основу донете пресуде, оспорени управни акт остаје на снази, или се поништава и тиме уклања из правног поретка. Међутим, спор пресуђивања може да се заврши и по скраћеном поступку. Тако, на пример, када суд нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним

деловима који акт чине очигледно незаконитим, може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни[103].

Управни спор ***без пресуђивања*** је онај спор код кога се не доноси пресуда због наступања одређених правно релевантних чињеница. Спор без пресуђивања постоји када се управни спор оконча: а) одбацивањем тужбе, или б) његовим обустављањем услед нестајања спорне ситуације.

Тужба се може *одбацити*: 1) због њене неуређености, односно због тога што је непотпуна или неразумљива, а тужилац у остављеном року није отклонио те недостатке, а они су такви да спречавају рад суда[104], или 2) због одсуства процесних претпоставки да тужба буде узета у мериторно разматрање (на пример, ако је тужба поднета неблаговремено или пре времена и сл.). У овим случајевима, спор без пресуђивања окончава се немериторном судском одлуком, тј. решењем о одбацивању тужбе.

Управни спор се може окончати *обустављањем управно-судског поступка* услед нестајања спорне ситуације, и то: 1) због поништавања или измене оспореног управног акта од стране туженог – по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем[105]; 2) због накнадног доношења управног акта у случају првобитног *ћутања управе* – с којом се тужилац потом сагласио[106], или 3) као последица одустанка тужиоца од тужбе[107]. У овим случајевима, спор без пресуђивања окончава се немериторном судском одлуком, тј. решењем о обустављању управног спора.

## 2.5. Првобитан и накнадни управни спор

Полазећи од тога да ли се управни спор о законитости управног акта води **први пут, или се води о законитости управног акта донетог у извршењу судске пресуде**, разликују се: 1) првобитни и 2) накнадни управни спор.

***Првобитни*** управни спор је онај спор који се први пут води о законитости управног акта. Кад суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, надлежни орган јавне управе је дужан да, ако треба уместо поништеног управног акта донети други, да га донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде. Надлежни орган је притом везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка[108].

---

[103] Члан 28. став 1. ЗУС-а.

[104] Члан 25. ЗУС-а.

[105] Члан 28. став 2. и члан 29. ЗУС-а.

[106] Члан 29. ЗУС-а.

[107] Члан 32. став 2. ЗУС-а.

[108] Члан 69. ЗУС-а.

***Накнадни*** управни спор је онај спор који се води о законитости управног акта донетог у извршењу судске пресуде из ранијег, односно првобитног управног спора покренутог у вези с решавањем исте управне ствари. Да би могло да дође до накнадног управног спора потребно је: 1) да је првобитни управни спор окончан пресудом о поништавању оспореног акта, и то у ограниченој јурисдикцији, као и да је суд наложио надлежном органу јавне управе да донесе нови акт у складу с пресудом; 2) да је надлежни орган јавне управе после поништавања управног акта донео управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка и 3) да је тужилац поднео нову тужбу. У накнадном управном спору, суд поништава оспорени акт и сам решава управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Пресуда донета у овом случају у свему замењује акт надлежног органа јавне управе[109]. Када би првобитни управни спор био завршен у пуној јурисдикцији, до накнадног управног спора, уопште не би ни дошло.

## 3. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

Постоје два начина законског одређивања предмета управног спора, и то: а) метод позитивне енумерације (прецизног навођења) и б) метод генералне формуле (систем опште клаузуле).

1. Применом **система позитивне енумерације**, односно метода прецизног навођења, предмет управног спора одређује се на основу исцрпног набрајања група случајева управних ствари у погледу којих је управни спор дозвољен, док је у погледу осталих управних ствари – управни спор искључен.

2. Применом **метода генералне формуле**, односно система опште клаузуле, предмет управног спора одређује се на основу општих особина предмета управног спора. У Србији је прихваћен овај начина одређивања предмета управног спора. У Уставу Србије прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита[110].

У управном спору пружа се судска заштита: а) појединачним актима којима се одлучује о правима и обавезама странака у управним стварима, као и б) другим правним актима којима се решава у појединачним случајевима. Конкретније речено, у управном спору суд одлучује о законитости: 1) коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена

[109] Члан 79. ЗУС-а.

[110] Члан 198. став 2. Устава Републике Србије.

другачија судска заштита; 2) других коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита и 3) других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Тзв. управни уговори нису предмет судске заштите у управном спору. Одредбе ЗУС-а које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

Управни спор може се водити против сваке правне одлуке која има обележја коначног управног акта. Управни акт, против кога се може водити управни спор, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Управна ствар јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Надлежним органом сматрају се државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.

Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Према томе, **управни спор се не може покренути ако у неком случају овлашћено лице није искористило право на жалбу**. Ово значи да је изјављивање жалбе, осим ако је жалба унапред искључена, нужна процесна претпоставка за покретање управног спора. Дакле, управни спор следи иза другостепеног управног поступка, те се он не може покренути ни пре исцрпљивања права на жалбу.

Управни спор може се покренути и у случају ***ћутања управе***, односно кад надлежни орган по захтеву, односно по жалби странке није донео одговарајући управни акт, под условима предвиђеним законом. С аспекта предмета управног спора, постоје два облика ћутања управе, и то: 1) недоношење у року по захтеву странке, или по службеној дужности, а у интересу странке, првостепеног управног акта против кога није допуштена жалба и 2) недоношење у року другостепеног акта, по жалби на првостепени акт, односно на првостепено ћутање управе. У оба случаја, ћутање управе мора да буде коначно са становишта управног поступка.

3. У управном спору може се тражити и ***повраћај одузетих ствари и накнада штете*** која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава.

# 4. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ СПОРУ

У управном спору учествују: 1) суд; 2) странке и 3) остали учесници.

1. Управни спор решава **Управни суд**, као суд посебне надлежности, који се оснива за територију Републике Србије, са седиштима у Београду. Овај суд врши и друге послове одређене законом и може имати одељења изван седишта, у складу са законом, у којима трајно суди и предузима остале судске радње. Управни суд одлучује у већу од три судије, осим ако законом није другачије одређено.

Непосредно виши суд за Управни суд је **Врховни касациони суд**, који је највиши суд у Републици Србији. У вези с управним спором, Врховни касациони суд: 1) одлучује по захтеву за преиспитивање судске одлуке, као ванредном правном средству изјављеном против одлуке Управног суда, и то у већу од три судије; 2) одлучује о сукобу надлежности између судова; 3) утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права и 4) разматра примену закона и других прописа и рад Управног суда. Одлуке Врховног касационог суда битне за праксу Управног суда и сви начелни правни ставови објављују се у посебној збирци. Врховни касациони суд, на својој веб-страници, објављује све одлуке које донесе по захтеву за преиспитивање судске одлуке, изјављеном против одлуке Управног суда.

2. **Странке** у управном спору јесу: а) тужилац; б) тужени и в) заинтересовано лице.

***Тужилац*** у управном спору може да буде: 1) физичко, правно или друго лице – ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес; 2) државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва с овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица – ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку; 3) надлежни јавни тужилац – ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса и 4) надлежно јавно правобранилаштво – ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

***Тужени*** у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт.

***Заинтересовано лице*** јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету.

3. Као **остали учесници** у управном спору могу да се појаве заступници странака, сведоци, вештаци, тумачи итд.

## 5. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

1. Управни спор покреће се **тужбом**. Тужба се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року. Овај рок важи и за орган овлашћен за подношење тужбе, ако му је управни акт достављен. Ако органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може поднети тужбу у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци.

Законодавац је прописао и рок за подношење тужбе због *ћутања управе*. У том смислу, одређено је да, ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. На овај начин може поступити странка и кад по њеном захтеву, у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, није донео решење првостепени орган против чијег акта није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке.

Тужба се **предаје** надлежном суду непосредно или преко поште. Тужба се може изјавити и на записник код суда. Дан предаје тужбе пошти препоручено, односно дан изјављивања тужбе на записник сматра се као дан предаје суду. Ако тужба није предата надлежном суду у законом прописаном року, него другом суду или другом органу, а стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматраће се као да је благовремено поднета, ако се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца. За војна лица која се налазе у Војсци Србије, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи сматра се као дан предаје суду. Ово се односи и на цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, односно војним установама у местима у којима не постоји редовна пошта.

Странка суду може предати тужбу и други поднесак и у облику **електронског документа**, у складу са законом. Предаја тужбе у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду. Суд може доставити акте странци у облику електронског документа, уз претходни изричит пристанак странке. Поступање с електронским документима обавља се у складу са законом којим се уређује електронски документ. Ако електронски документ који је предат суду не може бити прочитан или не испуњава прописане техничке услове, суд ће о томе без одлагања обавестити подносиоца, позвати га да поднесак уреди у остављеном року и указати му на последице таквог пропуштања. Начин, техничке услове предаје и утврђивање

времена предаје поднесака и доставе аката у облику електронског документа, као и друга питања у вези са поступањем с електронским документом, ближе се уређују Судским пословником, који доноси министар надлежан за правосуђе, уз претходно прибављено мишљење председника Врховног касационог суда. Ако је законом прописано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, онда се сматра да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа, када је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ је потписан квалификованим електронским потписом тог лица.

2. Тужба мора да **садржи**: 1) име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца; 2) означење управног акта против кога је тужба поднета; 3) разлоге због којих се тужба подноси; 4) предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и 5) потпис тужиоца. Уз тужбу, мора да се приложи оригинал или копија акта против кога се тужба подноси. Уз тужбу поднету због *ћутања управе* прилаже се копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу странке да се донесе решење у даљем року од седам дана и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу. Ако се тужба подноси преко пуномоћника, уз тужбу обавезно се прилаже и оригинал пуномоћја. Ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, у тужби се мора определити одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете. Уз тужбу се подноси и по један примерак тужбе и прилога уз тужбу за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако их има. Тужба може садржавати и позивање на чињенице на којима тужилац заснива свој захтев из тужбе.

Тужба, по правилу, **не одлаже извршење** управног акта против кога је поднета. По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу. Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и: 1) пре подношења тужбе – у случају хитности и 2) када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан. По захтеву за одлагање извршења суд одлучује *решењем*, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева.

## 6. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ МОЖЕ ВОДИТИ УПРАВНИ СПОР

Разлози због којих се може водити управни спор тичу се законитости управног акта. Ови разлози могу да буду: а) формалноправни и б) материјалноправни.

**Формалноправни** разлози за вођење управног спора могу да буду: 1) што је управни акт донео ненадлежни орган; 2) што у поступку доношења управног акта није поступљено по правилима поступка (кршење одредаба ЗУП-а или других управно-процесних прописа); 3) грешка приликом утврђивања чињеничног стања, која се може огледати у: (1) непотпуно утврђеном чињеничном стању; (2) нетачно утврђеном чињеничном стању и (3) извођењу неправилног закључка из утврђених чињеница у погледу чињеничног стања.

**Материјалноправни** разлози за вођење управног спора могу да буду: 1) непримењивање меродавног материјалног прописа за решавање одређене управне ствари, односно што у конкретном случају није уопште примењен закон, други пропис или општи акт и 2) погрешно тумачење садржине и смисла меродавног материјалног прописа, односно што у конкретном случају није правилно примењен закон, други пропис или општи акт. Код управног акта који је донет по *слободној оцени*, материјалноправна незаконитост има и две посебне додатне компоненте, и то: (1) прекорачење органа границе законског овлашћења приликом доношења акта и (2) недоношење акта у складу с циљем у којем је овлашћење дато.

Тужба се може поднети и: 1) **ради утврђења** да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и 2) ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

## 7. ПОСТУПАК РЕШАВАЊА УПРАВНОГ СПОРА

Поступак решавања управног спора може се поделити у две основне фазе: а) претходни поступак и б) утврђивање чињеница. Свака од ових фаза има специфичне карактеристике.

### 7.1. Претходни поступак

1. Претходни поступак карактерише се чињеницом што суд у том поступку не расправља тужбени захтев у меритуму, односно што не решава спорна правна питања, већ одбацује тужбу из формалних разлога, тј. ништи оспорени управни акт ако садржи такве битне недостатке који спречавају

оцену законитости акта у материјалном смислу. Према томе, суд у претходном поступку само испитује и проверава да ли су испуњени услови за покретање и вођење управног спора.

Претходни поступак води се пред: а) судијом појединцем и б) већем суда.

**Судија појединац** најпре испитује исправност тужбе, при чему може, уколико тужба има недостатке, да: 1) позове тужиоца да у остављеном року отклони недостатке тужбе, или 2) да одбаци тужбу.

Ако судија појединац оцени да је тужба непотпуна или неразумљива, позива тужиоца да у остављеном року ***отклони недостатке тужбе*** и указује му на последице ако не поступи по захтеву суда.

Судија појединац решењем ће ***одбацити тужбу*** ако утврди: 1) да је тужба неуредна, а тужилац у остављеном року није отклонио недостатке у тужби који спречавају рад суда, а судија појединац не нађе да је оспорени управни акт ништав; 2) да је тужба поднета неблаговремено или пре времена; 3) да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору; 4) да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази; 5) да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес; 6) да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке; 7) да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка и 8) да већ постоји правоснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.

Ако суд не одбаци тужбу из наведених разлога, а нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим, он може пресудом **поништити** акт и без достављања тужбе на одговор. Међутим, поништавање управног акта у претходном поступку допуштено је само уз претходно позивање туженог да се о томе изјасни. Ако тужени у овом случају сам поништи или измени оспорени акт, судија појединац ће по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем, донети решење о **обустављању поступка**.

2. Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу из наведених разлога, то ће учинити **веће суда**. Против решења судије појединца којим се одбацује тужба, или обуставља поступак, подносилац тужбе има право на ***приговор*** у року од осам дана од достављања решења. О приговору одлучује решењем посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе. Веће суда приговор решењем може: 1) одбацити; 2) одбити, или 3) уважити. Веће приговор *одбацује* ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. Ако веће *одбије* приговор, решење о одбацивању тужбе постаје

правоснажно. Ако веће *уважи* приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

Ако тужени за време судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако се у случају ћутања управе накнадно донесе првостепени, односно другостепени управни акт, орган који је донео акт ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. У овом случају, суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива, достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у наведеном року, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

3. Ако суд тужбу не одбаци, нити поништи управни акт, односно не огласи га ништавим – по један примерак тужбе с прилозима доставља **на одговор туженом** и заинтересованим лицима, ако их има. Овај одговор даје се у року који суд одреди у сваком појединoм случају, с тим што суд не може одредити рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор. У остављеном року, тужени је дужан да достави суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од 8 дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списа, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи.

На захтев суда, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, и други носиоци јавних овлашћења (органи јавне власти) дужни су да **доставе исправе** којима располажу у року који суд одреди. Орган јавне власти дужан је да означи које исправе, односно делови исправа представљају тајну у складу с посебним законом, тако да странке у њих не смеју имати увид. Ако орган јавне власти по поновљеном захтеву суда у другом остављеном року, не достави тражене исправе, суд ће руководиоца тог органа позвати да пружи обавештење о разлозима пропуштања поступања по налогу суда.

Тужилац може **одустати од тужбе** све до доношења одлуке. У случају одустанка тужиоца од тужбе, судија појединац или веће суда решењем *обуставља поступак*. Против решења судије појединца о обустављању поступка, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења. О приговору одлучује веће суда.

## 7.2. Утврђивање чињеница

У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној **усменој јавној расправи**. Према томе, одржавање усмене расправе је правило, чиме је достигнут европски стандард о обавезности усмене јавне расправе у сваком судском поступку. Предвиђена је могућност и **одступања** од овог правила. Тако, суд може да решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану. Оваква могућност предвиђена је ради бржег спровођења судског поступка у једноставнијим управним споровима, као и да би се суђење окончало у разумном року – али не на уштрб законитости, истине и права странака. Суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.

Веће суда **увек** ће одржати расправу: 1) због сложености предмета спора; 2) ради бољег разјашњења стања ствари; 3) ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити; 4) ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима, као и 5) када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији.

Усмена јавна расправа је **јавна**. Међутим, предвиђена је могућност **одступања** од начела јавности усмене расправе. У том смислу, веће суда може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе: 1) ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности; 2) ако то захтевају разлози јавног реда и морала; 3) ради заштите интереса малолетника, или 4) ради заштите приватности учесника у поступку. О искључењу јавности, суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Председник већа одређује дан одржавања расправе и на расправу позива странке и заинтересована лица, ако их има. Расправа се може одложити само из важних разлога, о чему решава веће. Расправом руководи председник већа. О расправи се води **записник** у који се уносе само битне чињенице и околности. Записник о одржаној усменој расправи потписују председник већа и записничар.

Изостанак уредно позване странке с усмене расправе не одлаже њено одржавање. Због изостанка странака с усмене расправе не може се узети да су оне одустале од својих захтева, већ ће се њихови поднесци прочитати. Ако на усмену расправу не дођу ни тужилац ни тужени, а расправа се не одложи, суд ће расправити спор и без присуства странака.

На расправи, реч прво добија члан већа који је **известилац**. Известилац излаже стање и суштину спора, не дајући своје мишљење. Председник већа даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтересованим лицима,

водећи рачуна о томе да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари. Суд на расправи одлучује који ће се докази извести ради утврђивања чињеничног стања.

## 8. ОДЛУКЕ СУДА У УПРАВНОМ СПОРУ

1. У управном спору, суд је овлашћен да доноси две врсте одлука: а) пресуду и б) решење.

Суд решава спор **пресудом**. Пресудом, тужба се уважава или одбија као неоснована. Суд доноси пресуду већином гласова. О већању и гласању води се посебан записник који потписују сви чланови већа и записничар. Већање и гласање врши се без присуства странака.

Законитост оспореног управног акта суд испитује **у границама захтева** из тужбе, али притом није везан разлозима тужбе. На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности.

2. У управном спору, може бити донета пресуда у спору: а) ограничене јурисдикције; б) пуне јурисдикције и в) због ћутања управе.

а) Пресуда у **спору ограничене јурисдикције** доноси се онда када се суд не упушта у решавање управне ствари. Код спора ограничене јурисдикције, могу се донети следеће врсте пресуда: 1) о поништавању оспореног управног акта и враћању предмета надлежном органу на поновно одлучивање; 2) о утврђењу незаконитости акта без правних дејстава; 3) о утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ једном судски поништен као незаконит и 4) о оглашавању решења ништавим. Ако се тужба уважава, суд пресудом ***поништава*** оспорени управни акт у целини или делимично и ***враћа*** предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди ***незаконитост акта без правних дејстава***, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је ***тужени поновио свој ранији акт*** који је већ поништен пред судом – суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење. Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће утврђујућу, односно декларативну пресуду којом тај акт ***оглашава ништавим***.

б) Пресуда у **спору пуне јурисдикције** доноси се онда када пресуда суда у свему замењује акт који је поништен по тужби. Пуна јурисдикција, односно решавање управне ствари од стране суда у предвиђена је: 1) када природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање пружа поуздан основ за то; 2) ако сам тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар; 3) када би поништавање оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање и 4) када орган јавне управе не изврши правоснажну судску пресуду.

Када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако ***природа ствари*** то дозвољава и ако ***утврђено чињенично стање***, било из управног поступка, било оно које је сам суд утврђивао, пружа поуздан основ за то. Овде се ради о овлашћењу, а не обавези суда, да реши управну ствар. Таква пресуда у свему замењује поништени управни акт. Изричито је забрањено да се води спор пуне јурисдикције када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени. У појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде искључен посебним законом.

Ако ***тужилац тражи*** да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је овлашћен да управну ствар реши. Међутим, ако суд одбије захтев тужиоца, обавезан је да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио.

У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом ***изазвало за тужиоца штету*** која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.

Када орган јавне управе ***не изврши правоснажну судску пресуду***, било активно (донесе акт у супротности с пресудом), било пасивно (не донесе никакав акт противно тој својој обавези), суд је обавезан да уместо органа јавне управе сам непосредно реши управну ствар, осим ако му то не допушта сама природа ствари, или пак постоји изричита законска забрана пуне јурисдикције у одређеном случају (о чему ће касније бити више речи када будемо обрађивали извршење пресуде донете у управном спору).

в) У управном спору због **ћутања управе** могу се донети две врсте пресуда, и то: 1) пресуда којом се уважава тужба и налаже надлежном органу да донесе решење и 2) пресуда којом се непосредно решава управна ствар.

Када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће ***уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење***.

Када је тужба поднета због ћутања управе, спор се може решити и у пуној јурисдикцији. Наиме, ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, суд може својом пресудом ***непосредно решити управну ствар***.

3. Суд може да одлучује и у **парничним стварима** у управном спору. Пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

Суд ће, по завршеној расправи, одмах **донети и објавити пресуду** заједно с најважнијим разлозима. У сложеним случајевима, суд може, најкасније у року од 15 дана од дана закључења расправе да донесе пресуду.

Ако по завршеној усменој расправи не може да донесе пресуду, односно решење због тога што претходно треба да утврди неку чињеницу за чије расправљање није потребна нова усмена расправа, суд ће пресуду донети без расправе, најкасније у року од осам дана од дана када ту чињеницу утврди.

Пресуда **садржи**: 1) означење суда; 2) име и презиме председника већа, чланова већа и записничара; 3) означење странака и њихових заступника; 4) предмет спора; 5) дан када је пресуда донета и објављена; 6) диспозитив; 7) образложење и 8) поуку о правном средству. Диспозитив пресуде мора бити одвојен од образложења. Изворник пресуде потписују председник већа и записничар. Пресуда се издаје странкама у овереном препису.

4. Судским **решењем** поступак се немериторно окончава, односно спор се завршава без одлуке о законитости тужбом оспореног управног акта. Решење се доноси: 1) при одбацивању тужбе; 2) при обустављању поступка и 3) при одлучивању о приговору против решења судије појединца којим се одбацује тужба, или обуставља поступак. Међутим, постоји и могућност доношења судског решења којим се мериторно одлучује о самој управној ствари. Такво решење суд доноси у случају ћутања управе у извршавању правоснажне судске пресуде (о чему ће касније бити више речи када будемо обрађивали извршење пресуде донете у управном спору).

Одредбе ЗУС-а о доношењу и објављивање пресуде, као и о садржини и саставним деловима пресуде, сходно се примењују и на доношење судских решења.

## 9. ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ

Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба. Према томе, управно-судски поступак увек је једностепен. Међутим, у управном спору могу се користити ванредна правна средства, и то: 1) захтев за преиспитивање судске одлуке и 2) понављање поступка.

### 9.1. Захтев за преиспитивање судске одлуке

Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке. Захтев може да се поднесе: 1) када је то законом предвиђено; 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији и 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. Захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

Захтев за преиспитивање судске одлуке предаје се Врховном касационом суду. Када је странка физичко лице, она захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката. Захтев се предаје непосредно или преко поште. Предаја захтева у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду. Дан предаје захтева пошти препоручено сматра се као дан предаје суду.

Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. Ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, он може поднети захтев у року од 60 дана од дана достављања одлуке суда странци којој је последњој достављена.

Захтев за преиспитивање судске одлуке **садржи**: 1) означење судске одлуке чије се преиспитивање предлаже; 2) означење подносиоца захтева, као и 3) разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање.

Врховни касациони суд ће **решењем одбацити** захтев ако је: 1) непотпун; 2) неразумљив; 3) недозвољен; 4) неблаговремен, или 5) ако га је поднело неовлашћено лице. Ако Врховни касациони суд не одбаци захтев, доставиће га противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети **одговор на захтев**. Суд против чије је одлуке поднет захтев и тужени дужни су да без одлагања а најкасније у року од 30 дана, доставе Врховном касационом суду, на његов захтев, све списе.

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева. Врховни касациони суд **пресудом**: а) одбија, или б) уважава захтев као основан.

Пресудом којом захтев *уважава*, Врховни касациони суд може: 1) укинути, или 2) преиначити судску одлуку против које је поднет захтев. Ако Врховни касациони суд *укине* судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд дужан је да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

## 9.2. Понављање поступка

Поступак завршен правоснажном пресудом или решењем суда **поновиће се по тужби странке**: 1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку; 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је

касније укинута другом правоснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору; 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору и 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правоснажно окончаног судског поступка. Због околности наведених под 1) и 5) понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

Понављање поступка може се тражити најкасније у **року** од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања (*субјективни рок*), осим због околности наведене под 7) када се понављање може тражити у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у Службеном гласнику Републике Србије. Ако је странка сазнала за разлог понављања поступка пре него што је поступак пред судом завршен, а тај разлог није могла употребити у току поступка, понављање се може тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда. По протеку пет година од правоснажности судске одлуке (*објективни рок*) понављање поступка не може се тражити.

О тужби за понављање поступка **решава суд** који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка.

У тужби за понављање поступка мора се **нарочито навести**: 1) судска одлука донета у поступку чије се понављање тражи; 2) законски разлог понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; 3) околности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује и 4) у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

Суд ће **решењем одбацити** тужбу за понављање поступка, ако утврди да: 1) је тужбу поднело неовлашћено лице, 2) тужба није благовремена, или 3) да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање поступка.

Ако суд не одбаци тужбу из наведених разлога, доставиће је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима, и позваће их да у року од 15 дана **одговоре на тужбу**. По истеку рока за одговор на тужбу, суд **решењем одлучује да ли ће дозволити понављање** поступка. Ако суд нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања. После поновљеног поступка, суд доноси **пресуду**, којом се ранија пресуда може: 1) оставити на снази; 2) укинути, или 3) преиначити.

Прописана је одговарајућа правна заштита против одлука суда у вези с понављањем поступка. Тако се против: 1) решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка; 2) решења суда којим се не дозвољава понављање поступка и 3) пресуде суда донете по тужби за понављање поступка, може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке. У поновљеном поступку сходно се примењују одредбе ЗУС-а о поступку по тужби и захтеву за преиспитивање судске одлуке, ако није другачије одређено.

## 10. ИЗВРШЕЊЕ ПРЕСУДЕ ДОНЕТЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Пресуда донета у управом спору је обавезујућа. Пресуда се може извршити онда када постане правоснажна.

Када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган дужан је да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. О овом случају, суд извештава орган који врши надзор над радом надлежног органа. Пресуда донета у овом случају у свему замењује акт надлежног органа. Ако суд сматра да због природе ствари не може сам да реши управну ствар, дужан је да то посебно образложи.

Ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе захтевани акт ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. По захтеву странке, суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган дужан је да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети **решење** које у свему замењује акт надлежног

органа, уколико природа ствари то дозвољава. Суд ће ово решење доставити органу надлежном за извршење, и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је да, без одлагања, изврши овакво решење.

У циљу ажурнијег извравања правоснажних судских пресуда и уважавања њиховог ауторитета, прописано је право тужиоца на **накнаду штете** настале неизвршењем или неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору. Ово право остварује се пред надлежним судом, у парници, у складу са законом.

Када је надлежни орган донео управни акт у извршењу пресуде, па се код тог органа тражи **понављање управног поступка** окончаног управним актом донетим у извршењу судске пресуде, понављање се може дозволити само ако је разлог за понављање настао код органа који је тај управни акт донео.

## 11. НОВЧАНО КАЖЊАВАЊЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Ако на захтев суда, државни орган, орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, или други носилац јавног овлашћења не достави исправе којима располаже у року који суд одреди, или не наведе по оцени суда оправдане разлоге за недостављање тражених исправа – суд решењем руководиоцу тог органа, односно руководиоцу носиоца јавног овлашћења, изриче новчану казну у износу од 10.000 до 50.000 динара. Такође, суд руководиоцу органа који није поступио по пресуди донетој у управном спору, решењем изриче новчану казну у износу од 30.000 до 100.000 динара. У случају да руководилац, и поред изречене новчане казне, не изврши обавезу због које му је казна изречена, суд може поново изрећи новчану казну у прописаном износу. Новчана казна изречена у управном спору извршава се по службеној дужности.

# ЛИТЕРАТУРА


Alder John, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1994.

Alderferf Harold, *Lokal Government in Developing Countries*, Mc Graw Hill Book Company, New York, 1964.

Antoniolli Walter, Koja Friedrich, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Naunz Verlag, Wien, 1989.

Бачанин Невенка, *Управно право*, Крагујевац, 2000.

Борковић Иво, *Управно раво*, Загреб, 2002.

Bradley W., Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, Person Education, Harlow, 2003.

Bugtenbach A., *Manuel de droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1959.

Garner F.J., *Administrative Law*, London, 1970.

Дамјановић Мијат и Ђорђевић Снежана, *Изазови модерној управи и управљању*, Београд, 1995.

Дамјановић Мијат, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Београд, 2002.

Дамјановић Мијат, *Упоредна искуства државних управа*, Београд, 2003.

Диги Леон, *Преображаји јавноī права*, Београд, 1929.

Димитријевић Павле, *Орīанизација и методи рада јавне управе*, Београд, 1959.

Димитријевић Павле, *Јавна управа*, Ниш, 1964.

Jackson H. Robert, *The Supreme Court in the American System of Govenment*, Harvard university Press, Cambridge, 1958.

Јелић Зоран, *Законско дефинисање управне ствари*, Избор судске праксе, број 12, Београд, 1997.

Јовановић Слободан, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914.

Кавран Драгољуб, *Орīанизација, кадрови, руковођење (Наука о управљању)*, Београд, 1991.

Кавран Драгољуб, *Јавна управа*, Савет за државну управу, Београд, 2003.

Келзен Ханс, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1956.

Крбек Иво, *Дискрециона оцена*, Загреб, 1937.

Крбек Иво, *Основи управноī права ФНРЈ*, Загреб, 1950.

Кулић Живко, *Службеничко право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009.

Кулић Мирко, *Примена Закона о изменама и допунама Закона о контроли, утврђивању и наплати јавних прихода*, Пракса и књиговодство, број 15, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 1994;

Кулић Мирко, *Овлашћења финансијске полиције у пословима контроле јавних прихода*, Зборник радова Удружења за кривично право и криминологију Србије, Београд, 1994.

Кулић Мирко, *Порескоправна пракса Републичке управе јавних прихода и сива економија*, Право и привреда, број 3–6, Београд, 1995.

Кулић Мирко, *Остваривање финансијског система и фискалне политике и улога финансијске полиције*, Зборник радова Удружења за кривично право Црне Горе и Српског удружења за кривично право, Београд, 1995.

Кулић Мирко, *Значај Републичке управе јавних прихода у остваривању пореског система*, Књиговодство, број 1–2, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 1996.

Кулић Мирко, *Улога Акцијског фонда у поступку својинске трансформације*, Рачуноводствена пракса, број 1, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 1999.

Кулић Мирко, *Управно-рачунски спор у поступку својинске трансформације*, Право и привреда, број 5–8, Београд, 1999.

Кулић Мирко, *Пореско право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.

Кулић Мирко, *Пореско процесно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.

Кулић Мирко, *Управно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2010.

Кунић Петар, *Управно право – општи и посебни део*, Бања Лука, 2001.

Кутлешић Владан, *Увод у право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008.

Cambier Cyr, *Droit administratif*, Larcier, Bruxelles, 1968.

Cane P., *An introduction to Administrative Law*, Clarendon iaw series, Oxford, 1987.

Carleton Allen, *Administrative Jursidiction*, London, 1958.

Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006.

Leonard Dick, *Guide to the Europen Union*, London, 1994.

Leyland P., Anthony G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2005.

Лилић Стеван, *Посебно управно право*, Београд, 1998.

Лилић Стеван, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Лончар Зоран, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.

Лукић Радомир, *Теорија државе и права*, Београд, 1973.

Лукић Радомир, *Увод у право*, Београд, 1993.

Марковић Ратко, *Управно право*, Слово, А.Д. Краљево, 2002.

Марковић Милан, *Јавна управа – студије*, Подгорица, 2006.

Mehl Lucien, *La cybernetique et l'administration*, La Revue Administrative, Paris, no. XII, 1959.

Милков Драган, *Управно право I (уводна и организациона питања)*, Нови Сад, 2001.

Милков Драган, *Управно право II (управна делатност)*, Нови Сад, 2003.

Милков Драган, *Управно право III (контрола управе)*, Нови Сад, 2003.

Поповић Славољуб и Кулић Мирко, *Управно право*, Виша пословна школа и Научна књига, Београд, 1998.

Поповић Славољуб, Марковић Бранислав и Петровић Милан, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995.

Поповић Славољуб, Лилић Стеван и Савиншек Јованка, *Коментар Закона о општем управном поступку са објашњењима, судском праксом, обрасцима за примену закона и регистром појмова*, Београд, 1998.

Поповић Дејан, *Наука о порезима и пореско право*, Институт Отворено друштво/Институт за уставну и законодавну политику, Будимпешта, у сарадњи с ИШП Савремена администрација, Београд, 1997.

Поповић Дејан, *Коментар Закона о пореском поступку и пореској администрацији*, Цекос ин, Београд, 2003.

Пусић Еуген, *Друштвена регулација*, Загреб, 1989.

Секулић Љубо, *Управно право*, Подгорица, 2004.

Стјепановић Никола, *Управно право I*, Београд, 1973.

Томић Зоран, *Самоконтрола управног акта у току управног спора*, Наша законитост, број 4, Београд, 1985.

Томић Зоран, *Појам управне радње у југословенској правној теорији*, Анали Правног факултета у Београду, број 4, Београд, 1988.

Томић Зоран, *Управно право (Управна контрола управе)* Савремена администрација, Београд, 1990.

Томић Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Томић Зоран, Бачић Вера, *Коментар Закона о управним споровима, Службени лист СФРЈ*, Београд, 1985.

Томић Зоран, Бачић Вера, *Коментар Закона о општем управном поступку, Службени лист СФРЈ*, Београд, 1987.

Tomkins Adam, *Public Law*, Oxford University Press, 2003.

Funk F. William, Seamon H. Richard, *Administrative Law – Examples and Explanations*, third edition, New York, 2009.

Hofmann C. Herwig, Türk H. Alexander, *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Cheltenham, 2009.

Церовић Дражен, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004.

Штурм Ловро, *Значење системског управљања за јавну управу*, Зборник Правног факултета у Загребу, број 3–4, Загреб, 1987.

# ПРОПИСИ

Устав Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06).

Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број 98/06).

Закон о државној управи („Службени гласник РС", број 20/92, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99).

Закон о државној управи („Службени гласник РС", 79/05, 101/07 и 95/10).

Закон о министарствима („Службени гласник РС", број 72/12).

Закон о Влади („Службени гласник РС", број 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС и 72/22).

Закон о територијалној организацији Републике Србије ("Службени гласник РС", број 129/07).

Закон о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 129/07).

Закон о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС", број 30/10).

Закон о управним споровима („Службени гласник РС", број 111/09).

Закон о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС", број 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр. и 93/12).

Закон о уређењу судова („Службени гласник РС", број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11).

Закон о Народној банци Србије ("Службени гласник РС", број 72/03, 55/04, 85/05 – др. закон, 44/10 и 76/12).

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС" број 88/11).

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС", број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 и 104/09).

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС", број 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 – испр. и 123/07 – др. закон).

Законом о јавним службама („Службени гласник РС", број 42/91, 71/94 и 79/05)

Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС", број 18/05 и 81/05).

Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС" број 99/09 и 67/12 – одлука УС.

Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ" број 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ", број 31/93 и „Службени лист СЦГ", број 1/03 – Уставна повеља).

Закон о порезима на имовину („Службени гласник РС", број 26/01, „Службени лист СРЈ", број 42/02 – одлука СУС и „Службени гласник РС", број, 80/02, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11 и 57/12 – одлука УС).

Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС", број 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон и 30/10).

Закона о парничном поступку („Службени гласник РС", број 125/04 и 111/09).

Закон о личној карти („Службени гласник РС", број 62/06 и 36/11).

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", број 120/07, 54/07, 104/09 и 36/10).

Закон о оружју и муницији („Службени гласник РС", број 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/03, 85/05, 101/05 и 27/11).

Кривични законик („Службени гласник РС", број 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09).

Резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка РепубликеСрбије („Службени гласник РС", број 125/07).

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС", број 81/07 и 69/08).

Статут Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ", број 17/09).

Покрајинска скупштинска одлука о Влади Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АПВ", број 4/10).