

## УПРАВНИ ПОСТУПАК

– Приручник за полагање државног стручног испита –

УПРАВНИ ПОСТУПАК

– Приручник за полагање државног стручног испита –

Аутори:

*Проф. др Зоран Р. Томић*

*Проф. др Добросав Миловановић*

*Доц. др Вук Цуцић*

Издавач:

Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача:

*Ана Брнабић*

министар државне управе и локалне самоуправе

Проф. др Зоран Р. Томић  
Проф. др Добросав Миловановић  
Доц. др Вук Цуцић

# УПРАВНИ ПОСТУПАК

Приручник за полагање државног стручног испита

Београд  
2017



## Садржај

	Страна
ПОЈАМ И СВРХА УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	7
ПОЈАМ УПРАВНЕ СТВАРИ.....	9
ОПШТИ И ПОСЕБАН УПРАВНИ ПОСТУПАК.....	9
ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	10
ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ ЈАВНИХ ЕВИДЕНЦИЈА.....	14
УПРАВНИ АКТ.....	15
ГАРАНТНИ АКТ.....	15
УПРАВНИ УГОВОР.....	17
УПРАВНЕ РАДЊЕ.....	18
ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА.....	19
УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ.....	20
НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА.....	20
ОВЛАШЋЕНО СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ.....	22
САРАДЊА ОРГАНА И СЛУЖБЕНА ПОМОЋ.....	24
Јединствено управно место.....	24
Међународна правна помоћ.....	25
СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ.....	25
ПРЕДСТАВНИЦИ И ЗАСТУПНИЦИ СТРАНАКА.....	27
ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА.....	29
РАЗГЛЕДАЊЕ СПИСА И ОБАВЕШТАВАЊЕ О ТОКУ ПОСТУПКА.....	30
ОБАВЕШТАВАЊЕ.....	31
Достављање.....	33
РОКОВИ И ВРАЋАЊЕ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ.....	35
Рокови.....	35
Враћање у пређашње стање.....	37
ТРОШКОВИ ПОСТУПКА.....	38

ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	39
ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНИМ САОПШТЕЊЕМ И СПАЈАЊЕ УПРАВНИХ СТВАРИ У ЈЕДАН ПОСТУПАК.....	41
ДИСПОЗИТИВНЕ СТРАНАЧКЕ РАДЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ .....	41
НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ И ИСПИТНИ ПОСТУПАК.....	42
ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ.....	43
УСМЕНА РАСПРАВА .....	44
ДОКАЗИВАЊЕ.....	46
Основне одредбе.....	46
Исправе.....	46
Сведоци.....	48
Вештаци.....	50
Увиђај.....	51
Изјава странке.....	51
Обезбеђење доказа.....	51
ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА .....	52
Прекид поступка.....	52
Обустављање поступка .....	53
РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК.....	54
ДЕЛИМИЧНО, ДОПУНСКО И ПРИВРЕМЕНО РЕШЕЊЕ .....	57
ПРАВНА СРЕДСТВА.....	58
Приговор.....	58
Жалба.....	60
ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА .....	67
Заједничке одредбе.....	67
Мењање и поништавање решења у вези са управним спором.....	68
Понављање поступка .....	69
Поништавање коначног решења .....	72
Укидање решења.....	73
Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана .....	74
УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ.....	75
УЛОГА ТУЖЕНОГ ОРГАНА УПРАВЕ У УПРАВНОМ СПОРУ .....	79

## ПОЈАМ И СВРХА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Управни поступак, традиционално, представља скуп правно уређених радњи и процесних односа надлежног органа, странке и других учесника при утврђивању чињеничне подлоге за примењивање прописа у конкретним животним случајевима од јавног интереса, у управним стварима.

Смисао управног поступка јесте у остваривању два повезана и ускладива правна циља. Један је остваривање и заштита јавног интереса у миљеу објективне законитости. Други правни циљ управног поступка јесте да се грађанима и организацијама признају припадајућа субјективна права, да им се одреде следеће обавезе, односно да се утврди да ли у постојећој ситуацији постоје законски услови за признавање тражених права или за одређивање појединих обавеза, затим да се двострано правно уреде одређени правни односи од јавног значаја, као и да се уредно, правовремено, по *lege artis* стандардима и под једнаким условима (недискриминација) обаве важни јавни послови у корист грађана и њихових колективитета. Начелно гледано, могло би се рећи „да су се правила модерног управног поступка, претежним дијелом, развила разрадом процесног положаја странке и оних начела која то заштићују“.<sup>1</sup> У највећем броју данашњих правних система управни поступак је, по угледу на судске, формализовани правни ток рада надлежних органа. Радње поступка детаљно су нормиране у погледу времена обављања, редоследа и рока, субјеката који су овлашћени да их обаве, форме у којој се предузимају и другог. У управном, као и у судским поступцима, утврђује се чињенична слика индивидуалног случаја, како би се – једнострано или двострано (споразумно) – установило (не)постојање законских услова за изазивање предвиђених, односно жељених правних и фактичких дејстава, односно утицаја на главне учеснике тих процеса. Судски поступак је, по правилу, правни процес у коме треба да се разреши спорни појединачни случај – судска ствар. У управном поступку пак поглавито се конкретно правно уређују, односно ненормативно (фактичко) обликују појединачне ванспорне ситуације – управне ствари.

1 И. Крбек, *Право југославенске јавне управе, Функционирање и управни спор*, трећа књига, Загреб, 1962, стр. 54.

Значај правног нормирања управног поступка повезан је с начелом владавине права. Правне норме највишег ранга, демократски формулисане, утемељилац су јавног поретка и ограничавалац, у општем интересу, и носилац власти и грађана. Исто вреди и за законско обухватање управног деловања, и у садржинском и у процесном смислу. Подвргавање државне, односно јавне управе правном режиму, као негација арбитрарности и самовоље, представља основ заштите права и правних интереса грађана пред политичком влашћу.

Према томе, ЗУП је својевремено настао са циљем да се ограничи могућност органа који решавају у управним стварима да због непостојања управнопроцесних норми или њихове разбацаности у великом броју различитих закона и других прописа – онемогуће, отежају или успоре признавање и остваривање (материјалних) права странака, односно да отежају њихов положај када им се утврђују одређене обавезе. Наиме, за заштиту права странака није довољно прописати врсту, обим и услове за признавање (материјалних) права и утврђивање обавеза, или њихових правних интереса, него се мора јасно и на једном месту дефинисати и процесни статус странака, органа и других учесника у управном поступку, врсте и начин извођења процесних радњи, рокови и друга питања која су предмет ЗУП-а. Према томе, за разлику од других закона у области управног права, где је за заштиту права грађана много значајније да се не уводе непотребни услови и процедуре, кључна улога и значај ЗУП-а је управо заштита положаја странке, па дерегулација овде има сасвим другачији смисао.

У Републици Србији је недавно усвојена сопствена, савременија кодификација опште управне процедуре у погледу појединачних јавноправних предмета, закон(ик) који се тиче заједничких правила службеног поступања у животним случајевима широког спектра: у бројним и разноврсним конкретним ситуацијама у којима је ангажован и јавни интерес, у управним областима. Но, у миљеу управно-процесног права још је у највећем делу у примени преузети, и у међувремену несуштински измењени, југословенски Закон о општем управном поступку из 1997. године („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01; „Службени гласник РС“, број 30/10, даље: ЗУП). Он ће као такав важити у Србији све до почетка примене новог закона. Нови ЗУП је усвојен, проглашен, службено објављен,<sup>2</sup> ступио на снагу, али неће бити у примени, у свом највећем делу, све до средине (до 1. јуна) 2017. године.

ЗУП дефинише управни поступак као скуп правила која државни органи, органи територијалне аутономије, органи јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења примењују када поступају у управним стварима (члан 1).

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, број 18/16 од 1. марта 2016. године.



Управни поступак у актуелном праву Србије своди се на: 1) ток предузимања различитих управних активности – а) нормативних, једностранних (класични управни акт, као и новоуведени гарантни акт) и двостраних (управни уговор); и б) ненормативних активности, управне радње и пружање, односно обезбеђење пружања јавних услуга у смислу фактичког рада у управним стварима; 2) спровођење у живот управних аката, њихово извршење (административно, тј. управно извршење); 3) управноправну проверу њихове правилности – правна средства и службено интервенисање у односу на предузете управне активности.

## ПОЈАМ УПРАВНЕ СТВАРИ

Управна ствар у смислу ЗУП-а дефинисана је као „[...] појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући прописе, правно или фактички утиче на понашање странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“, али и као „свака друга правна ситуација која је законом одређена као управна ствар“ (члан 2). Још увек важећи текст ЗУП-а није садржавао дефиницију управне ствари. Поређења ради, према важећем ЗУС-у (члан 5), „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Речју, управна ствар је, у смислу новог ЗУП-а, осетно шире постављена, у складу с класификацијом управних активности, тј. „управног поступања“ (део други: чл. 16–32), чиме је и поље примене овог закона постало обухватније и изнијансираније.

## ОПШТИ И ПОСЕБАН УПРАВНИ ПОСТУПАК

**Појам општег и посебног управног поступка.** Извршавање закона и других прописа у управним стварима подвргава се двама врстама процесних правила: општим и посебним. Отуда, постоје две врсте управних поступака – општи и посебни. Опште управно-процесне регуле важе начелно у погледу свих врста управних ствари. Оне имају карактер заједничких управно-процесних норми које, свеукупно узев, чине правни режим општег управног поступка. Посебна управно-процесна правила тичу се појединих управних области, односно материја. Особености одређених подручја друштвеног живота, праћене потребом делотворног обављања припадајућих управних послова, одражавају се и у специфичностима процесне природе. То доводи до формулисања извесних процесних солуција које одступају од прописане

опште управне процедуре. Али, опште управно-процесне норме остају да вреде за сва питања поступка за која, у односу на сваку управну материју понаособ, није установљена нарочита регулатива. Дакле, ЗУП се примењује при поступању у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу се посебним законом другачије уредити ако је то неопходно за поступање у појединим управним областима.

**Ограничења уређивања поступка посебним законом.** Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и ако се тиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом (члан 3, став 2).

## ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

**Појам и сврха основних начела.** Начела су полазне, најопштије и најважније норме сваког правног поступка. Управни поступак, као јавноправни процес, почива на одређеном броју основних начела која изражавају његов дух и природу. Смисао основних начела управног поступка је језгровито приказивање и дефинисање темељних правних вредности на путу решавања управних ствари. Она треба да обезбеде стабилност и уједначеност у процесу примене закона на појединачне ванспорне ситуације, при прецизирању општих правила понашања с обзиром на особености индивидуалних животних догађаја.

Значај основних начела, поред реченог, најмање је двојак. Прво: она одражавају и учвршћују конзистентност управног поступка, заокруженост и упоришне тачке законског текста који га уређује. Начела су надређена свим појединачним управно-процесним одредбама, како општег управног поступка тако и посебних поступака. Друго: када неко питање није до краја регулисано у управном поступку, односно када је посреди правни стандард, начела су сигуран путоказ за тумачење права у конкретним случајевима.

**Начело законитости и предвидивости** (члан 5) у свом првом делу подразумева да орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката. Начело законитости има у управном поступку две стране: а) формално-процесну – придржавање ЗУП-а, затим одговарајућих специјалних процесних прописа, као и организационих правних норми на које они упућују; б) садржинску – придржавање меродавних општих правних правила на основу којих се одлучује у датој управној ствари. Поред тога, када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато. Повреда потоње норме води незаконитости у облику прекорачења или злоупотребе овлашћења.

Други део овог начела тиче се заштите легитимних очекивања странака, тј. предвидивости. Циљ је да се унапреде правна сигурност и извесност за странке, а да се управна пракса, што је могуће више, устали и уједначи: Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима (члан 5, став 3), уз дозу неопходне еластичности, која дозвољава одступање од раније успостављене праксе кад је то оправдано. У случају одступања, посебно је наглашена обавеза органа да ваљано образложи своју одлуку.

**Начело сразмерности** (члан 6). Посреди је одмеравање и усклађивање три постулата: заштите јавног интереса, очувања интегритета и позиције странке, суштине њених зајемчених права и законитости поступања. Наиме, орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке (члан 6. став 1). Такође, када се странкама и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније, ако се и њима остварује сврха прописа (члан 6. став 2). Све ово појачава брижљивост и одговорност органа у примени и ЗУП-а и меродавног посебног закона.

**Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса** (члан 7) захтева вишеструку улогу органа који води управни поступак. Наиме, орган је дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

**Начело помоћи странци** (члан 8) предвиђа да орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буду на штету права која им припадају. Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то.

У управном поступку треба да постоји стална сарадња органа са странком и другим учесницима у сврху заштите њихових права и правних интереса, као и обезбеђења законитости. Томе служи и ово начело. ЗУП говори о незнању и неукости учесника у поступку. Код незнања узима се у обзир неупућеност странке (и других лица), тј. непознавање извесних за њу битних чињеница, које би иначе требало да јој буду познате. Код неукости нагласак је на невичности, несналажењу, посебно на непознавању прописа од стране странке и других лица у поступку решавања управне ствари. Да би се таква лица сачувала од неповољних последица по њихова права и интересе, орган је дужан да им пружи потребну помоћ онда када је то по његовој оцени потребно. Будући

да се странка по правилу сама брине о својим правима и одлучује које ће радње предузети у поступку, дужност службеног лица о којој је реч исцрпљује се у упозорењу, поучавању, позивању ради обавештавања и друго.

Најзад, према овом начелу, орган је дужан да, нарочито због честе промене прописа, странку информише да је у току поступка дошло до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари. Тиме се странци оставља могућност да остане при свом захтеву, који ће се решавати по прописима који су важили у тренутку његовог подношења или да од њега одустане, те да поднесе нови захтев, о којем ће бити одлучено применом нових прописа, који су повољнији за њу.

**Делотворност и економичност поступка** (члан 9) спојени су у једно начело са две компоненте које ваља комбиновати, равнотежно примењивати. Једна се тиче успешности и целовитости процесног одлучивања – његовог резултата, у смислу успешног и целовитог остваривања и заштите права и интереса странака. То је делотворност. Друга компонента истог начела – економичност, састоји се у брзини (неодуговлачењу) вођења поступка и уз што мање трошкова по учеснике, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. У истом контексту, странка се ослобађа дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавне власти (детаљно обрађено у наредном одељку). То је елемент принципа истражног, службеног деловања органа при утврђивању чињеничног стања, на путу ка истини. С друге стране, орган може да захтева од странке само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција (члан 9. став 4).

Према **начелу истине и слободне оцене доказа** (члан 10) орган је дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари. Овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.

Ово начело састоји се у захтеву да се у поступку, нарочито оном који претходи доношењу решења, установи објективна, тј. стварна истина – право стање ствари. Да би се то постигло, неопходно је да се тачно утврде све правно релевантне чињенице (оне које су значајне за доношење законитог и правилног решења – одлучне чињенице), без обзира на то да ли иду у прилог странци или на њену штету.

Да би се утврдило стварно стање конкретног животног случаја, овлашћеном службеном лицу мора да буде пружена одговарајућа слобода у оцени доказа. Оцена доказа службеног лица које води поступак и доноси решење значи да оно само одлучује које ће чињенице узети

као доказане, а које неће. Конкретно, то службено лице је овлашћено: а) да одреди које чињенице треба доказивати а које не треба, с обзиром на њихов могући утицај на решење дате ствари; б) да сам изврши избор доказних средстава, придајући им, према конкретним околностима, већи или мањи значај; в) да самостално, по свом уверењу, сматра поједине чињенице доказаним, односно недоказаним.

**Право странке на изјашњавање** (члан 11) је начело које подразумева да странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари. Без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то ЗУП-ом или другим законом дозвољено, на пример у случају непосредног одлучивања (члан 104 ЗУП-а).

**Начело самосталности** (члан 12) представља најизраженији део функционалне самосталности органа и овлашћеног службеног лица. Орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења. Овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.

Надлежни орган је самосталан при вођењу поступка и при решавању. Његова самосталност се огледа у томе да органу нико не може и не сме одређивати, тј. давати налоге како ће да води поступак и как(в) о ће решење донети, нити орган евентуална таква наређења сме да прихвата. Границе самосталности одређене су законом и другим прописима. Самосталност службеног лица овлашћеног за вођење поступка има две компоненте: а) самосталност код утврђивања чињеница и околности, у складу са начелом истине и слободне оцене доказа; б) самосталност у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање, тј. при самом управном одлучивању. ЗУС-ом је предвиђено крупно ограничење самосталности у поступку поновног решавања у управној ствари. Када суд у управно-судском поступку поништи оспорени управни акт, а постоји потреба да се донесе ново решење – надлежни орган је везан правним схватањем суда израженим у пресуди и његовим примедбама у погледу поступка (члан 61. ЗУС-а).

**Право на жалбу и приговор** (члан 13) укључује две компоненте које се тичу редовних правних путева управне заштите: 1) право на жалбу другостепеном органу против првостепених решења, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року (првостепеног ћутања) – раније познато и признато као начело две инстанције тј. двостепености управног решавања; 2) право на приговор против закљученог управног уговора и других врста управног поступања. Наведена правна средства су на располагању и надлежним државним органима када су на то овлашћени законом.

**Начело правноснажности решења** (члан 14) настоји да обезбеди релативну правну сигурност и извесност и по странке и по правни

поредак. Правноснажно је оно решење против ког је, кумулативно и сукцесивно: а) искоришћена жалба у управном поступку, или је она била законом унапред искључена (једностепеност управног решавања), или је странка пропустила да је благовремено изјави (у овом потоњем случају управна одлука је једновремено постала, одмах и непосредно, и правноснажна); б) судска заштита у управном спору искоришћена (исцрпена), односно вољом странке није ни тражена у предвиђеном року. Правноснажно решење којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе, може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом одређени. Дакле, када управни акт којим су створена права, односно одређене обавезе стекне правноснажност, значи да се у тој управној ствари не може водити нови поступак и донети нова одлука све док се претходно употребом одговарајућег ванредног правног средства у управном поступку раније правноснажно решење донето у истом правном предмету не стави ван снаге. То не важи за решења којим странка није стекла права и обавезе, на пример, решење о одбацивању захтева за покретање поступка или решење о обустављању поступка. У тим ситуацијама нова, другачија одлука у истој управној ствари може се донети и без претходног уклањања ранијег правноснажног решења.

Ако се чињенично стање, основ решења које је стекло правноснажност, касније битно промени, реч је о новој управној ствари. Одлучивање у таквом новом предмету није нарушавање гесла *Ne bis in idem*, не значи повреду начела правноснажности.

Предвиђено је и **начело приступа информацијама и заштите података** (члан 15), у складу с меродавним законом о доступности информација од јавног значаја и заштити тајних и података о личности. Према овом начелу орган је дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом. С друге стране, тајни и лични подаци штите се у управном поступку у складу са законом.

## ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ ЈАВНИХ ЕВИДЕНЦИЈА

Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9, став 3), а не да тако нешто тражи од странке, као што је то до сада у пракси био чест случај. Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року (члан 103, ст. 1 и 2). Неиспуњење наведених дужности овлашћеног лица, како органа који

тражи податке, тако и замољеног органа, прекршајно је санкционирано (члан 207).

У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним (члан 103. ст. 3).

## УПРАВНИ АКТ

**Појам управног акта.** Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, решава о одређеном праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима. Дакле, орган применом општих правних норми (норме које се односе на неодређен круг субјеката и случајева) на појединачан случај доноси акт који садржи појединачну правну норму (норма која важи само у том конкретном случају) (члан 16. став 1)

**Врсте управног акта.** Постоје две врсте управних аката – решења и закључци, с тим да им посебним законом могу бити дати и други називи (члан 16. став 2 и 3). Решење је главна одлука, мериторни акт, јер се њиме решава о правима, обавезама или правном интересу странке. Решење може да буде и процесни акт у случају кад се поступак окончава без мериторне одлуке, тј. без одлуке о правима, обавезама и правним интересима, на пример, решење о одбацивању захтева или жалбе или решење о обустављању поступка, као и кад се њиме управља поступком, на пример, решење о прекиду поступка. Закључак је увек процесни акт, њиме се само управља током поступка. На пример, закључак којим се одлучује о захтеву странке да се изведе одређено доказно средство (детаљније о решењима и закључцима в. одговарајући део касније).

**Почетак дејстава управног акта.** Управни акт почиње да производи правна дејства од када је странка о њему обавештена, ако њиме није одређено да правна дејства почињу касније (члан 17).

## ГАРАНТНИ АКТ

Гарантни акт је врста управног поступања која увећава озбиљност рада јавне управе и чини позицију странке стабилнијом, те омогућава дугорочније планирање правних трансакција. Гарантни акт је један од

најбољих инструмената за постизање што већег степена правне сигурности и као такав посебно је подобан за подизање нивоа предвидивости пословног окружења.

**Појам.** Гарантни акт је писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине (члан 18). Другим речима, како би учинила своју правну позицију предвидивом, странка ће поднети захтев органу да изда гарантни акт. У гарантном акту ће описати чињенично стање неке будуће животне ситуације и питати орган како би он то, на основу у то време важећих прописа, правно уредио. Гарантни акт је, заправо, обавезујуће мишљење органа о примени прописа на конкретан случај. Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.

Гарантни акт се не уводи самим ЗУП-ом, већ мора да буде уведен у правни систем посебним законом, којим је уређена одређена управна област. Неки посебни закони већ познају гарантни акт. Гарантни акт, примера ради, под тим или другим називом, постоји у члану 19. Царинског закона (као обавезујуће обавештење Управе царина о сврставању робе у одређену царинску тарифу и о пореклу робе), члану 15. Закона о држављанству Републике Србије и члану 83. Закона о државној припадности и упису пловила.

**Сврха гарантног акта.** Сврха гарантног акта је у томе да странка накнадно, кад буде поднела захтев за издавање управног акта, добије управни акт обећане садржине, тј. управни акт који је сагласан раније издатом гарантном акту. Странка ово своје право може штитити подношењем жалбе против управног акта који није издат сагласно гарантном акту (члан 19. став 2 и члан 158. тачка 8).

Ипак, постоје околности под којима орган неће бити дужан да изда управни акт сагласно гарантном акту који је раније издао (члан 19. став 3). Таква дужност органа неће постојати ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом (на пример, Царински закон предвиђа рок од три године). Дата гаранција органа има рок трајања, након ког би и сама постала оптерећење за правну сигурност, чиме би се гарантни акт изродио у своју супротност. Дужност органа да изда управни акт сагласно гарантном акту не постоји ни ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта. Дакле, ако је странка, да узмемо пример из царинског поступка у којем постоји гарантни акт, упутила питање органу како би сврстао одређену робу, добила гарантни акт, а затим затражила да јој се сагласно том гарантном акту оцарини нека друга роба, царински орган не би био у обавези да изда управни акт сагласно том гарантном акту. Оваква дужност органа не постоји ни у случају кад је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом



предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа. Овде је реч о ретроактивној примени правног прописа, која утиче на раније издате управне акте. У том случају, где један већ издати, потенцијално коначни и правноснажни управни акт не пружа заштиту стечене правне позиције странке, утолико мање има смисла да такву заштиту пружа гарантни акт, на основу којег странка чак није још увек ни стекла одговарајуће право. На пример, ако би се стандарди заштите животне средине повећали прописом тако да и они који су до доношења новог прописа испуњавали одговарајуће стандарде сад морају да се прилагоде новим прописима, онда то морају да учине и они који су само добили гарантни акт по ранијем пропису. Они не би могли, нити би то било логично, да се позивањем на гарантни акт ослободе обавезе да примене нове, строже стандарде заштите животне средине.

Најзад, члан 19, став 1 ЗУП-а предвиђа да орган има обавезу да донесе управни акт сагласно гарантном акту само ако странка то захтева. Ова одредба се примењује у случају измене прописа у корист странке. Дакле, уколико странка на чији захтев је издат гарантни акт процени да су нови или измењени прописи повољнији по њу, има право да тражи да се управни акт донесе по тим прописима, уз занемаривање раније издатог гарантног акта. У супротном би странка дошла у апсурдну позицију да је, желећи да осигура свој правни положај, погоршала сопствену правну ситуацију.

**Сходна примена одредаба о управном акту.** Члан 21 ЗУП-а предвиђа да се на гарантни акт сходно примењују одредбе овог закона о управном акту. Одредбе које се сходно примењују су одредбе о року за издавање решење, саставним деловима решења и правној заштити, посебно у случају ћутања управе.

## УПРАВНИ УГОВОР

**Појам управно уговора.** Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари, с тим да садржина управног уговора не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица (члан 22). Дакле, управни уговор није уведен самим ЗУП-ом, већ се у правни поредак уводи законом који уређује одговарајућу управну област. Управни уговор би требало да допринесе конформности и делотворности уређивања појединих јавноправних односа. Као двострани правни акт, споразум склопљен у управној ствари између органа и странке, управни уговор се, пре свега, везује за послове концесија, област јавно-приватног партнерства и јавних служби, али може посебним законом да буде

предвиђен као правни инструмент и у другим областима. ЗУП на најопштнији начин уређује само специфична правна питања у вези са свим управним уговорима (измена и раскид због промењених околности, једнострани раскид, приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза и др.).

**Измена управног уговора.** Да је управни уговор засебна категорија уговора у којем стране уговорнице – имајући у виду остварење јавног интереса – нису равноправне (иако је у питању двострани правни посао) показују и следеће одредбе о измени управног уговора. Тако, ако би, због околности насталих после закључења уговора, које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима. С друге стране, орган решењем одбија захтев странке ако нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка (члан 23).

**Раскид управног уговора.** Орган може једнострано да раскине управни уговор: 1) ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности; 2) ако странка не испуњава уговорне обавезе; 3) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права. Орган раскида управни уговор решењем у коме изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид (члан 24). Међутим, ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор (члан 25).

**Примена других закона.** За особености појединих врста управних уговора биће меродаван одговарајући специјалан закон, којим је управни уговор и уведен. А оно што у погледу управних уговора није уређено ни ЗУП-ом, ни посебним законом, попуњаваће се, супсидијарно, меродавним правилима Закона о облигационом односима (члан 26).

## УПРАВНЕ РАДЊЕ

**Појам.** ЗУП дефинише управне радње, у рангу материјалних (ненормативних, без непосредних и самосталних правних дејстава) аката с фактичким дејствима. У том смислу, управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти (члан 27).

**Заштита.** Против управне радње може да се изјави приговор. Приговор може да се изјави и ако орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме. У оба случаја, приговор је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта (члан 28).

**Издавање уверења и других исправа.** Из мноштва управних радњи ЗУП издваја издавање уверења и других исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција и о оним о којима таква евиденција не постоји, а прописана је обавеза органа на њихово издавање у правном саобраћају.

Уверења и друге исправе (сертификате, потврде итд.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију органи издају странкама, на усмени или писани захтев, у складу са законом. Они се издају сагласно подацима из службене евиденције и имају доказну вредност јавне исправе. Издају се, по правилу, истог дана кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним прописом није друкчије предвиђено. Захтев странке за издавањем уверења и друге исправе може да се одбије решењем. Ако орган у року од осам дана не изда уверење или другу исправу, нити решење којим одбија захтев, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен. Странка која сматра да уверење или друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција нису издати сагласно подацима из службене евиденције, може да захтева њихову измену или издавање новог уверења или друге исправе. Овај захтев може да се одбије решењем. Ако орган у року од осам дана не измени издато уверење или другу исправу или не изда ново уверење или другу исправу, нити изда решење којим одбија захтев – странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен (чл. 29).

Уверења и друге исправе о чињеницама о којима не воде службену евиденцију, органи издају странкама, на усмени или писани захтев, када је то прописом одређено и пошто претходно потребне чињенице утврде у доказном поступку. Рок за њихово издавање или издавање решења којим се одбија захтев странке је 30 дана од подношења захтева, ако законом или другим прописом није одређен краћи рок. У супротном, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен. Орган који води поступак у коме су уверење или друга исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане, из чега следи да она немају доказну снагу јавне исправе (чл. 30).

## ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

**Појам.** Под пружањем јавних услуга (чл. 31 и 32) сматра се оба-вљање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, а којима се

обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања (дакле, нису управни акт, гарантни акт, управни уговор или управна радња). Пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа управе, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Дакле, јавне услуге могу да пруже и органи управе (како су дефинисани у члану 1 ЗУП-а – државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења), али и други субјекти који обављају делатности од јавног интереса (на пример, Пошта Србије, као привредно друштво у својини Републике Србије, које пружа услуге ПТТ саобраћаја, као делатност од општег интереса).

**Стандарди пружања јавних услуга.** Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба.

**Заштита.** Пружаоцу јавних услуга који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника може да се изјави приговор.

## УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Главни субјекти у управном поступку јесу надлежни орган – који води поступак и доноси одлуку у управној ствари и странка – лице о чијим правима, обавезама или правним интересима треба да буде одлучено у датом случају. Од осталих учесника, у управном поступку могу да се појаве замољени органи, пружајући правну помоћ. Затим, различити заступници, односно представници странке, као и њени стручни помагачи. Важну улогу могу да имају и сведоци, вештаци, тумачи итд.

## НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА

**Појам и врсте надлежности.** Управни поступак води и одлуку у управној ствари доноси орган надлежан у конкретном случају. Надлежност је респектабилна правна веза једног органа са одређеном врстом или врстама послова, као и са одређеном територијом (подручјем). У том смислу, надлежност се испољава као право и дужност

одређеног органа да обавља једино прописима му поверене послове (а не и неке друге), и то само на предвиђеној територији. Ако се надлежност посматра у односу на групу/врсту послова који припадају једном органу – говоримо о стварној надлежности, као његовом праву и обавези да их обавља. Стварна надлежност се заснива на утврђеном делокругу органа. Делокруг је скуп послова припадајућих неком органу, одређен на један општи начин већ приликом његовог оснивања. Стварна надлежност је правна конкретизација признатог делокруга органа у погледу конкретног посла. Ако надлежност гледамо према територији на којој орган има право и дужност да врши дате послове – реч је о месној надлежности. Сврха правила о месној надлежности јесте да територијално раздели органе који имају исту стварну надлежност. Надлежним органом сматра се орган који је и стварно и месно надлежан за одређену правну ствар. Сваки орган у току читавог поступка пази по службеној дужности на своју надлежност.

**Стварна надлежност** (члан 33) органа одређује се прописима који уређују одређену управну област или надлежност појединих органа. Ако се стварна надлежност тако не одреди, а не може да се одреди ни према природи управне ствари, стварно надлежан је орган у чијем су делокругу послови опште управе.

**Месна надлежност** органа (члан 34) одређује се: 1) у управним стварима које се тичу непокретности – према месту где се непокретност налази; 2) у управним стварима које се тичу пословне или друге делатности странке – према седишту странке или месту где се делатност обавља или би требало да се обавља; 3) у управним стварима које се тичу послова из надлежности органа – према седишту органа, односно седишту његове подручне јединице ако се ствар односи на послове подручне јединице; 4) у управним стварима које се тичу брода или ваздухоплова или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову – према луци уписа брода или матичном аеродрому ваздухоплова; 5) у осталим управним стварима – према пребивалишту странке, а ако странка нема пребивалиште у Републици Србији – према њеном боравишту, а ако она нема ни боравиште у Републици Србији – према њеном последњем пребивалишту или боравишту у Републици Србији. Ако месна надлежност не може да се одреди према изложеним правилима одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка.

**Стицај месне надлежности.** Ако је истовремено месно надлежно више органа (члан 35), надлежан је онај орган пред којим је прво покренут поступак. Месно надлежни органи могу да се споразумеју који ће од њих да води поступак. Сваки месно надлежан орган мора на свом подручју да предузме радње које не трпе одлагање. Орган пред којим је покренут поступак задржава месну надлежност и ако у току поступка настану чињенице због којих месно надлежан постане други орган. Он

може да уступи предмет другом органу ако то знатно олакшава поступак, нарочито странци. Дакле, код истовремене месне надлежности више органа не ради се о сукобу надлежности између иначе надлежних органа већ о стицају надлежности.

**Обавезност правила о надлежности.** Стварна и месна надлежност органа не могу да се мењају договором органа, органа и странака или самих странака. Орган пази по службеној дужности у току целог поступка на своју стварну и месну надлежност и, ако нађе да није надлежан, уступа списе надлежном органу. Орган може да преузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено (члан 36).

**Посебна ограничења надлежности.** Службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије предузимају се када их орган пријави надлежном војном органу. Службене радње у зградама и другим објектима за посебне намене које се користе за војне потребе у министарству надлежном за послове одбране или Војсци Србије предузимају се по одобрењу министра надлежног за послове одбране (члан 37).

**Сукоб надлежности** (члан 38) настаје кад се два или више органа изјасне да јесу (позитиван сукоб надлежности) или да нису (негативан сукоб надлежности) надлежни у истој управној ствари. Предлог за одлучивање о сукобу надлежности подноси орган који се последњи изјаснио да је надлежан или да није надлежан, а може га поднети и странка. О сукобу надлежности између органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен. Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, па списе доставља надлежном органу. Према члану 58 Закона о државној управи (Сл. гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) сукоб надлежности између органа државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације), између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења (органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације, правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења) и између ималаца јавних овлашћења решава Влада, док сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководиоца органа државне управе.

## ОВЛАШЋЕНО СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ

**Појам.** Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. То је функционална надлежност органа. Овлашћено службено лице, у смислу ЗУП-а, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или

само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку, а ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа. То значи, да овлашћено службено лице, по правилу, није сам старешина органа. Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења. Колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку (члан 39).

**Изузеће овлашћеног службеног лица.** Законитост управног рада и заштита интереса странака подразумевају објективност и личну непристрасност службених лица приликом њиховог деловања у управном поступку. Међутим, то може основано да буде доведено у сумњу услед постојања извесних околности које се тичу било одређеног односа службеног лица и појединих других учесника у поступку (пре свега странке и лица која заступају њене интересе), било неке правне везе између службеног лица и конкретног предмета решавања. Тако се институтом изузећа чине одступања од правила којима се одређују службена лица овлашћена за вођење управног поступка или/и решавање.

Овлашћено службено лице мора бити изузето (члан 40. ст. 1-3): 1) ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке; 2) ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала; 3) ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља; 4) ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника; 5) ако је учествовало у првостепену поступку; 6) ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке; 7) ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету; 8) ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

Чим сазна да постоји неки разлог за изузеће, сем последњег разлога, овлашћено службено лице застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу. Међутим, кад сазна да постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност, оно о томе само обавештава лице или орган који одлучује о изузећу.

Изузеће овлашћеног службеног лица може да захтева странка, у ком случају овлашћено службено лице поступа као да је оно сазнало да постоји неки разлог за изузеће. Странка је дужна да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоји разлог за изузеће

О изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководилац органа, о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом

одређен, а ако то није случај – другостепени или надзорни орган. О изузећу члана колегијалног органа одлучује председавајући колегијалног органа, а о изузећу председавајућег – колегијални орган.

О изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће. Колегијални орган чији је члан изузет наставља поступак без њега.

Објективност и лична непристрасност у конкретној управној ствари важи и за записничаре и вештаке који учествују у поступку. Стога се одредбе о разлозима за изузеће овлашћеног службеног лица сходно примењују и на изузеће записничара и вештака. О томе да ли постоје разлози за изузеће записничара и вештака одлучује овлашћено службено лице (члан 40, ст. 4-5).

## САРАДЊА ОРГАНА И СЛУЖБЕНА ПОМОЋ

### Јединствено управно место

**Појам.** Ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту, наравно, ако је оно успостављено (члан 42). ЗУП не успоставља јединствено управно место, већ само уређује процесне последице његовог успостављања. Јединствено управно место може да буде успостављено законом, другим прописом или општим актом, али и договором органа у било којој форми. Јединствено управно место јесте допринос рационализацији и концентрацији поступка, уједно битном побољшању положаја странке у односима с надлежним органима. Успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

**Процесне последице успостављања јединственог управног места.** На јединственом управном месту врши се: 1) поучавање подносиоца захтева, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву; 2) примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима; 3) обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео. Ове радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин.

У корист странке је и одредба да рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од дана када је услужној служби поднет уредан захтев (члан 42. став 5).



Ближе услове, критеријуме и мерила који се примењују у поступку одређивања јединственог управног места, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту прописује Влада.

## Међународна правна помоћ

Правна помоћ иностраним органима пружа се под условом узајамности. Домаћи орган пружа правну помоћ иностраном органу како је то законом одређено, или како инострани орган затражи ако то није супротно домаћем јавном поретку.

Правна помоћ између иностраних и домаћих органа обавља се према одредбама одговарајуће међународне конвенције закључене између Србије и односне стране државе. Ако у конкретном случају не постоји таква конвенција, код пружања правне помоћи у управним стварима примениће се начело реципроцитета (узајамности). Међутим, начело реципроцитета при пружању правне помоћи у управном поступку не подразумева непосредно општење наших и иностраних органа, већ се помоћ остварује преко Министарства спољних послова. Пружање правне помоћи иностраним органима не сме да буде у супротности са домаћим јавним поретком.

## СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

**Појам.** Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Странка може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом. Коначно, заступници колективних интереса (различите невладине организације, удружења грађана, удружење риболоваца, удружење војних пензионера, удружење за заштиту потрошача итд.) и заступници ширих интереса јавности (нпр. Црвени крст, Центар за права детета, Београдски еколошки центар), који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку, ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају (члан 44).

**Услови за учешће у поступку.** Да би одређени субјект био странка у поступку мора да има: 1) страначку способност, тј. да може да буде носилац права, обавеза или правних интереса о којима се одлучује у конкретном поступку; и 2) страначку (стварну) легитимацију, тј. нарочит однос према предмету поступка, из којег произлази да је реч о одлучивању

о неком његовом праву или обавези, или, посредно, о његовом правном интересу у конкретном случају. Странка, по правилу, има и процесну способност – која подразумева могућност самосталног предузимања радњи у поступку, за шта је услов потпуна пословна способност (члан 46). Странка која нема процесну способност учествује у поступку преко законског и/или уговорног заступника.

**Одлучивање о учешћу у поступку.** Лице које тражи да учествује у поступку дужно је да у поднеску прецизно наведе на који начин то утиче на његово право, обавезу или правни интерес. О признању неком лицу својства странке орган одлучује решењем. О односном захтеву обавештавају се остале странке. Тиме се одређује круг тзв. трећих лица као могућих странка у поступку (заинтересована лица или узгредне странке), и то како због благовремене заштите њихових интереса, посебно у циљу равноправности с главном странком (уместо да се поступак евентуално понавља ако се ти „други“/„трећи“ накнадно „појаве“ или јаве, односно орган сазна за њихову везу с предметом поступка, по његовом редовном окончању), тако и због успостављања објективне законитости, као и правне сигурности.

**Врсте странака.** Разликују се две категорије странака. Директна (главна) странка је лице чија је управна ствар предмет поступка (оно због чега је поступак и покренут). Индиректна странка (узгредна странка, интервенијент тј. заинтересовано лице) је лице чија се правна ситуација додирује (или чак преплиће) са предметом управног поступка, са управном ствари директне странке. Према мерилу давања иницијативе за покретање поступка, директна странка може да буде лице по чијем захтеву је покренут поступак (активна странка), јер даје повод за вођење поступка – захтевом да јој се призна или повећа неко право, односно да јој се укине (или бар смањи) извесна обавеза. Пасивна странка је лице „против кога се води поступак“. То је лице о чијим се правима и обавезама одлучује у поступку покренутом по службеној дужности.

Према броју и усмерености интереса странака у поступку, постоје једностраначке и двостраначке, односно вишестраначке управне ствари. Једностраначке ствари подразумевају да се у управном поступку наспрам органа налази једно лице као странка или два или више лица која заједнички учествују у поступку. Њихови интереси, њихове позиције, међусобно се не супротстављају. Та лица, наспрам органа, представљају процесну заједницу. Тако је код експропријације зграде у сувојини више лица. Двостраначке и вишестраначке управне ствари – контрадикторни управни предмети, јесу оне када у својству странака учествују два или више правних субјеката чији се интереси у поступку супротстављају. Примера ради, кад више лица конкурише у једном поступку за добијање истог права, на пример, одређене стипендије, субвенција или подстицаја.

## ПРЕДСТАВНИЦИ И ЗАСТУПНИЦИ СТРАНКА

**Законски заступник и овлашћени представник странке.** Странку која није процесно способна заступа законски заступник (члан 47, ст. 1). Законски заступник је процесно способни субјект, одређен законом или актом надлежног органа, који делује у поступку у име и за рачун процесно неспособне странке. Процесно неспособним физичким лицима (малолетним лицима и пунолетним лицима којима је пословна способност одузета), законом или актом надлежног државног органа, одређује се законски заступник. Он обавља процесне радње у њихово име и за њихов рачун. Према Породичном закону, родитељи имају право и дужност да заступају дете у свим правним пословима и у свим поступцима изван граница пословне и процесне способности детета. Малолетној деци која нису под родитељским старањем, као и осталим лицима која су неспособна да се старају о својој личности и правима и обавезама, бива на основу закона постављен старалац. Правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица (члан 47. став 2).

Орган као странка у поступку предузима радње преко овлашћеног представника, организација која није правно лице преко лица које је одређено њеним актом, а насеље, група лица и друге странке које нису правна лица – преко лица које овласте, ако друкчије није прописано (члан 47. став 3). Територијалне заједнице/јединице, фондове који имају својство правног лица, као и месне заједнице, у управном и у другим поступцима заступа правобранилаштво, као њихов законски заступник.

Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону (члан 47. став 4).

**Привремени заступник** (члан 48) је процесно способни субјект кога орган решењем поставља странци: 1) ако није процесно способна, а нема законског заступника, о чему се одмах обавештава орган старатељства; 2) ако правно лице, организација, насеље и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; 3) ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке; 4) ако противне странке заступа исти законски заступник; 5) ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника, при чему се потоње решење објављује на веб презентацији и огласној табли органа. Услов за постављање привременог заступника у наведеним ситуацијама је да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе.

Привремени заступник поставља се и када радња не трпи одлагање, а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи.

Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима. Радње које предузме у границама

овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка. Он учествује само у поступку у коме је постављен и предузима само радње за које је постављен и док не престану разлози због којих је постављен. Жалба против решења којим се поставља привремени заступник не одлаже извршење решења.

Трајање функције привременог заступника, у поступку за који је постављен, у корелацији је са појављивањем странке, односно њеног пуномоћника, представника или сталног законског заступника, односно са нестанком разлога који су довели до његовог постављања. Ако се, пак, поменута лица уопште и не појаве у поступку, улога привременог заступника траје до окончања конкретног поступка, укључујући ту и поступак по уложеним правним средствима.

**Пуномоћник** у управном поступку (члан 49) јесте физичко лице овлашћено од властодавца – процесно способне странке или од законског заступника (представника) процесно неспособне странке – да га заступа у поступку (на предузимање процесних радњи у његово име и за његов рачун), изузев да даје изјаве које само странка може дати. Радње које пуномоћник предузме у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка. Постојање пуномоћника не спречава странку да сама предузима радње у поступку.

Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник. Ако посумња у истинитост пуномоћја, орган налаже странци да поднесе оверено пуномоћје.

Пуномоћник може бити свако ко је потпуно пословно способан, изузев лица које се бави надриписарством. Овом лицу орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења и о томе обавештава странку.

Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање. Орган може дозволити да поједине радње у поступку предузме у име странке лице које није приложило пуномоћје, под условом да пуномоћје приложи у року који орган одреди. Док не истекне тај рок, орган не може да оконча поступање у управној ствари, а ако тај рок буде пропуштен – предузете радње остају без правног дејства (члан 50).

**Пуномоћје.** Обим пуномоћја процењује се из садржине пуномоћја. Пуномоћје се даје за цео поступак или поједине радње, а и временски може да се ограничи (члан 51). Пуномоћје не престаје смрћу или губитком процесне способности странке или смрћу, губитком процесне способности или променом законског заступника странке, али наследник, правни следбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније дато пуномоћје. Пуномоћје престаје смрћу или губитком процесне способности пуномоћника или престанком правног лица. Странка може увек опозвати пуномоћје, а пуномоћник може увек отказати пуномоћје изузев док траје нека радња у поступку (члан 52).

**Заједнички представник и заједнички пуномоћник.** Орган може, ако друкчије није прописано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља (заједнички представник) или да узму заједничког пуномоћника. Ако странке то пропусте, орган може да им постави заједничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог.

Заједничко иступање путем заједничког представника или заједничког пуномоћника не утиче на правну позицију учесника процесно-правне заједнице. Сваки од њих задржава својство засебне странке: има сва права која странци и иначе припадају у поступку (члан 53).

**Стручни помагач странке.** Странци је дозвољено да у поступку у коме је потребно стручно познавање управне ствари доведе стручно лице које јој даје објашњења и савете (стручни помагач). Стручни помагач није заступник странке.

## ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА

**Начини општења.** Општење орган и странке може да буде у писаном или усменом облику. Писани облик обухвата општење електронским путем или у папирном облику. Комуникација мора да буде брза и ефикасна, с тим да то не сме ићи на уштрб правне сигурности и економичности поступка (члан 56).

Правило је да комуникација електронским путем захтева сагласност странке. Ипак, посебним прописом може се предвидети обавеза странке да општи електронским путем са органом, на пример, привредна друштва дужна су да финансијске извештаје подносе Агенцији за привредне регистре у електронском облику. Приликом прописивања обавезе електронског комуницирања мора се узети у обзир могућност категорија странака да опште на овај начин (материјални ресурси, обученост, итд.).

**Поднесци.** Поднесци су захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу. Поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа (члан 58).

Поднесак је неуредан ако има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако није потпун (члан 59). Орган не сме одмах да одбаци неуредан поднесак. Орган мора у року од осам дана да обавести странку да је њен поднесак неуредан, да је, сагласно начелу помоћи странци, поучи како да га уреди и да јој за то остави рок, који не сме бити краћи од осам дана. Орган мора и да је упозори да ће њен поднесак бити одбачен ако га не уреди у остављеном року. Поднесак се одбацује решењем, чиме се странци даје могућност

да одлуку о одбацивању побија одговарајућим правним средством (жалбом у управном поступку или тужбом у управном спору). Ако, пак, странка уреди поднесак у остављеном року, сматраће се да је поднесак од почетка био уредан, ако законом није друкчије предвиђено.

Поднесци се предају органу коме су насловљени, ако неки други орган није овлашћен да прими поднесак. На пример, жалба се, по правилу, не предаје другостепеном органу, на кога је насловљена, већ првостепеном органу (в. одељак жалби). Поднесци могу да се предају органу непосредно, преко поште, преко дипломатско-конзуларног представништва, електронским путем, у складу са законом, или могу да се саопште усмено на записник. Кратке и хитне изјаве странке могу, ако друкчије није прописано, да буду саопштене телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин, ако је то могуће по природи ствари. Овлашћено службено лице о томе ставља забелешку у спису, која садржи лично име лица које даје и прима саопштење (члан 60).

Орган је дужан да евидентира сваки поднесак који прими, и то према редоследу пријема. Орган је дужан и да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе. У случају пријема поднеска електронским путем, орган је дужан да га потврди одмах, на исти начин на који је поднесак послат (члан 61). Најзад, ако орган није надлежан да прими поднесак који му се предаје или саопштава, дужан је да га проследи надлежном органу и да о томе обавести подносиоца. Ако не може да утврди који је орган надлежан да прими поднесак, упозориће подносиоца да ће, без одлагања, решењем одбацити поднесак због ненадлежности (члан 62).

## РАЗГЛЕДАЊЕ СПИСА И ОБАВЕШТАВАЊЕ О ТОКУ ПОСТУПКА

**Садржина права (члан 64).** Право на разгледање списка састоји се од права странке да разгледа списе у присуству службеног лица, да о свом трошку умножи или добије копију списка и да јој се копија списка, о њеном трошку, достави преко поште или на други погодан начин. Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у просторијама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије. Документи могу да се разгледају и преузимају и ако се чувају у електронском облику. Износ трошкова остваривања права на разгледање списка не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списка.

Поред права на разгледање списка, одговарајући субјекти имају и право да буду обавештени о току поступка, тј. у којој фази је поступак, ко у њему учествује, које процесне радње су предузете и који акти су донети.

**Ограничења.** Ограничења се тичу забране разгледања одређених делова списка предмета и заштите конкурентних јавних и приватних интереса. Конкретно, не смеју да се разгледају записници о већању и гласању и нацрти решења. Са списима који садрже тајне податке или податке о личности поступа се у складу са законом којим се уређује заштита тајних података, односно заштита података о личности. Податке о личности са којима се упозна у складу са законом, странка може да користи само ради остваривања права, обавеза или правног интереса у том управном поступку, као и права, обавеза или правног интереса на који може да утиче исход тог управног поступка.

**Имаоци права.** Право на разгледање списка у складу са одредбама ЗУП-а има странка и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес. Странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка. Наведене одредбе, ипак, не дирају у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе. Другим речима, трећа лица могу да захтевају приступ информацијама и на основу и у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

**Поступак остваривања и заштите права.** Захтев за разгледање списка, као и захтев за обавештавање о току поступка, подноси се у писаном облику или усмено. Орган може од заинтересованог лица да затражи да у писаном облику или усмено образложи свој правни интерес. Орган је дужан да у року од осам дана од пријема захтева обавести странку или заинтересовано лице о томе како могу да разгледају и умноже списе и добију копију списка, или да решењем одбије захтев. Ако орган у наведеном року ништа не предузме, или одбаци, односно одбије захтев решењем, подносилац захтева може да поднесе жалбу другостепеном органу у року од осам дана (члан 65).

## ОБАВЕШТАВАЊЕ

Обавештавање (члан 66) је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари.

**Основна правила.** Прво основно правило је да кад год није прописом одређен начин обавештавања, орган је тај који бира начин на који ће да обавести странку или другог учесника у поступку о поступању у управној ствари. Притом, ЗУП садржи и критеријуме којима орган треба да се руководи при избору начина обавештавања. Он треба да води рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку. Друго основно правило је да странка не може да трпи штету у случају грешке у достављању.

Наиме, кад је при обавештавању начињена очигледна грешка, сматра се да је обавештавање извршено на дан када је стварно извршено.

**Начини обавештавања.** Обавештавање може да буде електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин. Ако је странка или други учесник у поступку присутан, обавештавање се врши усменим путем. Као и код општења, кратка и хитна обавештења могу да се дају телефоном, електронским путем или на други погодан начин, о чему се ставља забелешка у спису која садржи лично име лица које даје и прима обавештења.

Обавештавање електронским путем (члан 70) може да буде формално и неформално. Разлика између неформалног и формалног обавештавања електронским путем разликује се по томе што потоње мора да се одвија сагласно закону који уређује такав начин обавештавања, мора да садржи потврду којом се доказује пријем документа и изједначава се у својим правним дејствима са достављањем.

Обавештавање путем поште (члан 71) врши се обичном и препорученом поштом. Разлика између њих је у тренутку кад се сматра да је писмено послато поштом примљено и у томе што се обавештавање препорученом поштом у својим правним дејствима изједначава са достављањем. Сматра се да је писмено које је упућено обичном поштом прималац примио седмог дана од када је предато поштанском оператору, ако је упућено на адресу у Републици Србији, односно петнаестог дана од када је предато поштанском оператору ако је упућено на адресу у иностранству, с тим да прималац може да доказује да је писмено касније примио, односно да га није примио. С друге стране, писмено које је упућено препорученом поштом сматра се примљеним на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке.

**Ко се обавештава.** Орган обавештава саму странку или другог учесника у поступку, осим ако имају законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења. У том случају орган неког од потоњих. Сматра се да су странка или други учесник у поступку обавештени онда кад је обавештен њихов законски заступник, пуномоћник или пуномоћник за пријем обавештења.

Пуномоћник за пријем обавештења (члан 69) је субјект коме се упућују сва писмена насловљена на странку или другог учесника у поступку. Њега може да одреди странка, односно други учесник у поступку, а под одређеним условима може и орган. Наиме, ако се странка или законски заступник странке налазе у иностранству, а немају пуномоћника у Републици Србији орган њима, при упућивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе упозорава их да ће, ако то пропусте, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења. Такође, ако у поступку учествује више од пет странака које немају супротне интересе дужне су, ако то нису већ учиниле, да на захтев



органа одреде заједничког пуномоћника за пријем обавештења, у року који орган одреди. Ако то пропусти, орган им, о њиховом трошку, поставља заједничког пуномоћника за пријем обавештења. Поред пријема писмена, пуномоћник за пријем обавештења има овлашћење и да изјави правно средство у име странке или другог учесника у поступку, ако не може да им проследи писмено, а они могу да пропусти рок за изјављивање правног средства.

**Место обавештања (чланови 67 и 68).** Странка и други учесник у поступку се, по правилу, обавештавају у стану, пословној просторији или на радном месту. Обавештавање је могуће и на другом месту, ако се прималац обавештења са тим сагласи. Странка и законски заступник странке дужни су да одмах обавесте орган о томе да су променили пребивалиште, боравиште или седиште. Ако то пропусти, а службено лице не може да ступи у контакт с њима, странка се даље обавештава јавним достављањем (в. наредни одељак). Ако, пак, пуномоћник или пуномоћник за пријем обавештења промени пребивалиште или боравиште, а о томе не обавести орган, обавештавање се даље одвија као да пуномоћник није одређен.

За одређене субјекте важе посебна правила обавештавања. Тако се адвокат обавештава у његовој канцеларији, при чему обавештавање може да се изврши и лицу запосленом у канцеларији. Физичка и правна лица која се налазе у иностранству обавештавају се непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународним уговором није друкчије предвиђено. Лица која се налазе у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове преко њихове команде. Лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе.

## Достављање

Достављање (чл. 72 – 78) је вид обавештавања, процесна радња која се састоји у предаји од стране органа различитих писмена – позива, решења, закључака и других службених списа – лицу коме су намењена, адресату. Постоје три врсте достављања – лично, посредно и јавно.

**Начин достављања.** Лично и посредно достављање орган врши преко свог службеног лица или се врши преко поштанског оператора или електронским путем, у складу са законом. Прималац писмена може бити само изузетно позван да преузме писмено, ако то налажу природа или значај писмена.

**Време достављања.** Достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати. Орган из нарочито важних разлога може одлучити да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати (члан 74).

**Лично достављање** (члан 75) састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено – примаоца. Лично достављање обавезно је

кад је предвиђено законом и када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи (преклузивни рок). У потоњем случају, по изузетку, лично достављање може да се искључи законом.

Ако прималац писмена одбије уручење, службено лице органа или поштански оператор (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначава лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено. Ако службено лице органа или поштански оператор (достављач) не затекне примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, достављач ће поново покушати доставу у року од 24 сата. Ако се прималац писмена поново не затекне на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, достављач о томе сачињава белешку и потом на месту на коме је писмено требало да буде уручено оставља обавештење о томе где и кад може писмено да се преузме. Сматра се да је лично достављање извршено када истекне 15 дана од кад је обавештење остављено на месту на коме је писмено требало да буде уручено.

**Посредно достављање** (члан 76) подразумева уручење писмена лицу које није адресат, а које ће адресата накнадно упознати са пријемом писмена. Посредно достављање је дозвољено ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено.

Писмено може да буде уручено другом лицу које прихвати да га потом преда примаоцу. Приоритет имају пунолетни чланови домаћинства примаоца, односно лица која раде са примаоцем – ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца. Писмено не може бити уручено лицу које је противна странка у истом поступку. Друго лице коме је писмено уручено потписује доставницу у коју достављач уноси и однос другог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено.

Ако друго лице не прихвати да му се писмено уручи, оно се оставља на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу, а време и датум остављања писмена и рок после кога се сматра да је достављање извршено назначавају се на коверти и у доставници. Сматра се да је посредно достављање извршено када истекне 15 дана од кад је писмено уручено другом лицу или од када је оно остављено на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу.

**Јавно достављање** (члан 78) састоји се од објављивања писмена на веб презентацији и огласној табли органа. Писмено може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Јавно достављање врши се: 1) ако ниједан други начин достављања није могућ; 2) ако се доставља решење које се тиче већег броја

лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће; 3) у другим случајевима одређеним законом.

Сматра се да је јавно достављање извршено када истекне 15 дана од када је писмено објављено на веб презентацији и огласној табли органа. Орган може из оправданих разлога да продужи рок.

Ако се јавно доставља решење, његово образложење може да буде изостављено. Уз решење се дају обавештења о месту, просторији и начину увида у образложење.

**Доставница** (члан 77) је потврда о томе да је лично или посредно достављање извршено, која садржи лично име и адресу лица и податке којим се индетификује уручено писмено. Потписују је достављач и прималац или друго лице коме је писмено уручено. Ако прималац или друго лице коме је писмено уручено одбије да потпише доставницу, достављач то бележи на доставници и бројевима и словима исписује датум уручења писмена, чиме се сматра да је достављање уредно извршено. Доставница може да буде у електронском облику, у случају формалног обавештавања електронским путем, које се изједначава у правним дејствима са достављањем.

**Достављање правном лицу** (члан 73) врши се предајом писмена у седишту правног лица запосленом лицу у правном лицу, односно на посебну адресу за пријем поште која је регистрована у складу са законом, или заступнику правног лица на адресу из јавног регистра, односно на адресу његовог пребивалишта.

## РОКОВИ И ВРАЋАЊЕ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ

### Рокови

**Појам.** Рок је будућа извесна околност. Рокови у управном поступку су процесни рокови. Процесни рок је одређен размак у времену у којем треба да се изврши процесна радња – или је то период чијим протеклом настаје могућност извршења процесне радње.

**Врсте рокова.** Рокови у управном поступку могу се поделити према различитим мерилима.

**Раскидни и одложни рокови.** Код раскидних, обављање процесне радње везано је за одређени период, па се само у оквиру њега радња може пуноважно предузети. Код одложних, почетних рокова процесна радња не сме се предузети пре него што протекне предвиђено време. У управном поступку, рокови су по правилу раскидни, али има и одложних. Одложни је рок за жалбу због ћутања управе.

**Законски и службени рокови.** Законски рок одређен је законом или другим прописом. Службени одређује овлашћено службено лице у поступку. Оно према свим околностима конкретног случаја – одређује

да ли ће уопште орочити неко процесно делање учесника у поступку, као и дужину тако постављеног рока.

**Преклузивни и инструкциони рокови.** Протеком преклузивног рока странка губи право на предузимање процесне радње која се једино у оквиру тог рока могла правоваљано извршити. Преклузивни рок може да буде прописан како за странке и друге учеснике у поступку, тако (али ређе) и за орган. Инструкциони рокови служе да подстакну овлашћена лица, односно органе да изврше неку процесну радњу. Међутим, могуће је радњу извршити и по протеклу инструкционог рока. Ако се одређена радња не предузме у оквиру рока инструкционе природе, по правилу не долази до одређивања новог рока. Орган (службено лице) којем је инструкциони рок постављен може сносити дисциплинску одговорност због пропуштања рока.

**Независни (апсолутни) и зависни (релативни) рокови.** Независни су они рокови код којих је прецизно одређен крајњи термин, последњи дан рока, када радња треба да се обави. Таква врста рокова није везана за наступање било каквих догађаја, чињеница. Зависни рокови су они код којих се почетак рока рачуна према некој чињеници, или се крајњи термин, последњи дан рока одређује према извесном будућем моменту. Зависни рокови, с обзиром на чињенице које се узимају као меродавне за отпочињање рока, деле се на објективне и субјективне. Почетак објективног рока рачуна се према одређеној спољној чињеници која може да се тачно и лако установи. Субјективни рок тече унутар објективног. Започиње од момента сазнања лица за одређену чињеницу. Субјективни рок искључиво зависи од реченог психичког процеса тог лица. На пример, код подношења захтева за понављање поступка постоје и субјективни рок – 90 дана од сазнања странке за разлог за понављање поступка и објективни рок – пет година од обавештавања странке о коначном решењу (члан 178).

**Одређивање и продужавање рокова.** За предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одређени рокови. Ако рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, овлашћено службено лице које води поступак. Рокови које одређује овлашћено службено лице, као и рокови одређени законом или прописима за које је предвиђена могућност продужења, могу се продужити на захтев заинтересованог лица, ако је захтев поднет пре истека рока и ако постоје оправдани разлози за продужење (члан 79).

**Рачунање рокова.** Рокови се рачунају на дане, месеце и године. Ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока, не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачуна од првог наредног дана. Рок који је одређен на месеце, односно на године завршава се истеком оног дана, месеца, односно године који по свом броју одговара дану када је обавештавање извршено, односно дану у који пада догађај од

ког се рачуна трајање рока. Ако тог дана нема у последњем месецу, рок истиче последњег дана у том месецу. Истек рока може се означити и календарским даном. Почетак и ток рокова не спречавају дани у којима орган не ради. Ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан (члан 80). Поднесак је предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне. Ако се рок у коме може да се предузме нека радња рачуна у данима, месецима или годинама, сматра се да је рок одржан ако је радња предузета пре истека последњег дана рока. Ако је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан када је предат поштанском оператору. Време када се сматра да је примљен поднесак који је упућен електронским путем уређује се посебним прописом (члан 81).

## Враћање у пређашње стање

**Појам.** Враћање у пређашње стање ванредна је правна могућност да се једна закаснела процесна радња предузме и после протекла прописаног преклузивног рока. За дозволу враћања неопходно је остварење две групе претпоставки. Прво – да странка благовремено поднесе одговарајући предлог. До враћања у пређашње стање не може доћи по службеној дужности. Друго – да постоје оправдани, односно извињавајући законски разлози странкиног закашњења, односно процесног пропуштања у конкретnoj ситуацији.

**Разлози.** Странка која из оправданог разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку па изгуби право да је предузме (преклузивни рок), дозвољава се, на њен предлог, враћање у пређашње стање. Враћање у пређашње стање дозвољава се и кад је из незнања или очигледне грешке поднесак предат благовремено, али ненадлежном органу, као и странци која је очигледном омашком прекорачила рок, ако надлежни орган прими поднесак у наредна три дана од прекорачења рока, а странка би због прекорачења изгубила неко право (члан 82, ст. 1-3).

**Предлог.** Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање наведе чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем вероватним. Предлог за враћање у пређашње стање не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока. Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак. Предлог за враћање у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган који одлучује о предлогу може да застане с поступком док решење о предлогу не постане коначно (члан 82, ст. 4-7).

**Рокови.** Предлог за враћање у пређашње стање подноси се у року од осам дана од када је престао разлог који је изазвао пропуштање, а ако је странка касније сазнала за пропуштање – у року од осам дана

од када је сазнала за пропуштање (субјективни рок). После истека три месеца од пропуштања (објективни рок) не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом. Није дозвољен предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање (члан 83. ст. 1-3).

**Надлежност и поступак за одлучивање о предлогу.** Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштenu радњу, који решењем и одлучује о предлогу. Противној странци пружа се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама. Кад се одобри враћање у пређашње стање, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања и поништавају се решења и закључци који су донети услед пропуштања. Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблагоприятан или недозвољен (члан 83. ст. 4-7).

## ТРОШКОВИ ПОСТУПКА

**Појам.** Трошкови поступка јесу издаци за таксе, лични трошкови странке (трошкови доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке и трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласи и сл.) (члан 84).

Правила о сношењу трошкова. За сношење трошкова кључна су два параметра: кривица и начин покретања поступка.

Редовне трошкове поступка сноси орган. Орган сноси трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку, ако законом није друкчије предвиђено (члан 85, став 1-2).

Кад је првостепени поступак покренут захтевом странке, она сноси трошкове поступка. Кад у поступку учествују противне странке, странка чијим захтевом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу, надокнађује противној странци оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. Свака странка сноси своје трошкове поступка који је окончан поравнањем, ако у поравнању није друкчије одређено (члан 85. став 3-5).

Ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац. Ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену (члан 85. став 6).

Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проузрокује својом кривицом (члан 85. став 7).

Претходно сношење трошкова. ЗУП прописује и правила о томе ко ће сносити трошкове поступка пре него што се применом изнетих правила одлучи о томе ко ће их коначно сносити. Наиме, претходно, пре него што се одлучи о томе ко сноси трошкове поступка, странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а ако у првостепеном поступку учествују противне странке – свака претходно сноси своје трошкове. Ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл), орган може решењем наложити странци да у одређеном року унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци. Ако странка то пропусти, орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, ако настављање поступка није у јавном интересу. Исто важи и кад је странка предложила обезбеђење доказа пре покретања поступка (члан 86. став 1-2). Ако је поступак покренут по службеној дужности, трошкове поступка претходно сноси орган, ако законом није друкчије предвиђено (члан 86. став 3).

**Одлучивање о трошковима поступка.** Странка може да захтева накнаду трошкова до окончања поступка. О трошковима поступка одлучује се решењем о управној ствари. Ако другостепени орган сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка (члан 87). У одлуци о трошковима мора да буде наведено: (1) ко све сноси трошкове и у ком износу; (2) коме се они имају платити; (3) рокови подмирења трошкова.

**Накнада трошкова и награде другим учесницима поступка.** Сведоци имају право на накнаду стварних трошкова који су настали у вези с поступком, а вештаци, тумачи, преводиоци и привремени заступници и право на награду. Они су дужни да захтевају накнаду стварних трошкова и награду још при предузимању тражене радње, а најкасније у року од осам дана од предузимања радње, иначе губе та права. Овлашћено службено лице упозорава их на последице пропуштања да поставе захтев и службену белешку о томе уноси у записник (члан 88).

**Ослобађање од плаћања трошкова.** Странка може бити ослобођена од плаћања трошкова у целини или делимично ако не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице или ако је то предвиђено потврђеним међународним уговором. О захтеву странке одлучује се решењем (члан 89).

## ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

**Начин покретања поступка.** Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности. Поступак покренут захтевом странке води се по правилу да би јој се признало одређено право, одобрило

извесно понашање, односно да би се странка ослободила или да би јој се умањила нека постојећа обавеза. Поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес. Поступак покренут по службеној дужности има по правилу за циљ стварање (утврђивање) или повећање неке обавезе за странку, или укидање или умањење неког права које странка има. Постоје и случајеви када се поступак покреће по службеној дужности, а у интересу странке. На пример, поступак стављања малолетног лица под старатељство. Пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл). Акт о покретању поступка не доноси се ако орган доноси усмено решење (члан 143. овог закона). При покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозорења надлежних органа. Поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке (члан 90).

**Тренутак покретања поступка.** Поступак је покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке. Поступак је покренут по службеној дужности који је у интересу странке кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка. Поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке сматра се покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка. Акт о покретању поступка садржи и позив за усмену расправу као и чињенице на основу којих је орган утврдио да су испуњени услови за покретање поступка, о којима се странка може изјаснити. Обавештавање странке о акту о покретању поступка врши се према одредбама овог закона о достављању (члан 91).

**Одбацивање захтева странке.** Орган решењем одбацује захтев којим је покренут поступак ако: 1) није реч о управној ствари; 2) није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан; 3) подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку; 4) захтев није поднет у року; 5) у истој управној ствари већ се води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза; 6) захтев не буде уређен у року који је одредио орган (члан 59. став (2) овог закона). Орган може у току целог поступка да одбаци захтев странке (члан 92).

**Захтев да се призна својство странке.** Лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка. О захтеву се одмах упознају остале странке, да би се изјасниле (члан 93).



## ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНИМ САОПШТЕЊЕМ И СПАЈАЊЕ УПРАВНИХ СТВАРИ У ЈЕДАН ПОСТУПАК

**Покретање поступка јавним саопштењем.** Орган може да покрене поступак јавним саопштењем према већем броју лица која му нису позната или не могу да се одреде, ако могу да имају својство странке у поступку, а захтев органа је битно исти према свима. Поступак је покренут када се јавно саопштење објави на веб презентацији и огласној табли органа. Јавно саопштење може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин (члан 94).

**Спајање више управних ствари у један поступак.** Правна могућност да се о више управних ствари (једног или више лица) одлучује у истом поступку – уместо да се о свакој води засебан поступак – израз је начела процесне економије.

Спајање ствари у један поступак је факултативно. Орган може да покрене и води један поступак са више странака чија се права или обавезе заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу, ако је стварно надлежан да одлучује о њиховим управним стварима. Под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку (члан 95).

**Самостално иступање странке.** Свака странка задржава право да самостално иступа у поступку који је покренут јавним саопштењем или у коме је више управних ствари спојено у један поступак. У решењу којим се предузимају мере према странкама одређује се на које се странке оне односе, ако странке заједнички не учествују у поступку са истим захтевима или ако законом није друкчије предвиђено (члан 96).

## ДИСПОЗИТИВНЕ СТРАНАЧКЕ РАДЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Диспозитивне страначке радње, поред подношења захтева за покретање поступка, јесу измена захтева, одустанак од захтева и поравнање.

**Измена захтева.** Странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа, ако се измена заснива на битно истом чињеничном стању. Измена захтева се састоји у проширењу или промени захтева. Умањење захтева сматра се делимичним одустанком од захтева. О томе да ли је измена захтева недозвољена орган одлучује решењем (члан 97).

**Одустанак од захтева.** Странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа. Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку. Кад странка одустане од захтева, решењем се обуставља поступак,

изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу. Странка која је одустала од захтева сноси трошкове који су настали до обустављања поступка, ако није друкчије прописано (члан 98).

**Поравнање** је споразум закључен између странака пред службеним лицем које води поступак. Оно није карактеристично за управни поступак као у начелу ванспорни правни процес. У управном поступку поравнање долази у обзир када постоји две или више странака са супротним захтевима. За могућност поравнања у управном поступку претпоставка је постојање захтева којима странке могу слободно располагати, односно у погледу којих није непосредно ангажован јавни интерес (на пример, извесно потраживање између странака). Поравнање претпоставља спорну ситуацију између правних субјеката. Странке се могу поравнати у свим спорним питањима датог односа: то је потпуно поравнање. Ако се споразумеју само у неким од спорних тачака, посредни је делимично поравнање

Орган у току целог поступка настоји да се противне странке у целини или делимично поравнају. Поравнање мора бити јасно и одређено и не сме бити на штету јавног интереса или правних интереса трећих лица. Поравнање се уписује у записник о поравнању и закључено је када странке прочитају и потпишу записник о поравнању. Оверен препис записника предаје се странкама, на њихов захтев. Ако прихвати предложено поравнање орган решењем у целини или делимично обуставља поступак. У решењу о главној ствари орган образлаже зашто није прихватио да се закључи поравнање. Поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку (члан 99).

## НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ И ИСПИТНИ ПОСТУПАК

Доношењу одлуке о управној ствари претходи прибављање потребне чињеничне грађе, установљавање свих битних обележја конкретног животног случаја на који треба применити одговарајући материјални пропис. Потребно је утврдити све правно релевантне чињенице и околности – и оне које иду у прилог странци, и оне које су на њену штету. Уједно, неопходно је омогућити странкама да заштите своја права и правне интересе ЗУП познаје два начина утврђивања чињеничног стања: 1) у скраћеном поступку, тзв. непосредно одлучивање, и 2) у испитном поступку.

**Непосредно одлучивање.** Орган може непосредно да одлучи о управној ствари, без одржавања усмене расправе и спровођења процеса доказивања, дакле, у скраћеном поступку: 1) ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву

или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу; 2) ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса; 3) ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (члан 116. ст. (5) и (6) овог закона); 4) ако је то посебним законом одређено. У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак (члан 104).

**Испитни поступак** (члан 106) води се ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса.

Странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке. Поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари (члан 11. овог закона).

## ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ

**Појам.** Претходно питање је нерасправљено самостално правно питање, изван надлежности органа који води управни поступак, од чијег решења зависи одлука о управној ствари.

**Начин решавања претходног питања.** Ако орган наиђе на претходно питање, може сам да расправи претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање. Одлука органа о претходном питању има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање и уноси се у образложење решења којим се окончава поступак. Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено. Поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање. Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

**Покретање поступка за решавање претходно питање.** Ако се поступак у коме се решава претходно питање покрене по службеној дужности орган који је прекинуо поступак тражи од суда или другог органа да покрене поступак. Ако се поступак у коме се решава претходно

питање покреће на захтев странке, орган који је прекинуо поступак налаже једној од странака да у одређеном року тражи од надлежног органа покретање поступка по претходном питању и да му о томе поднесе доказ. При томе ће орган упозорити странку на последице пропуштања. Ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматра се да је одустала од захтева, а орган који је покренуо поступак решењем обуставља поступак. Ако то не учини противна странка, орган наставља поступак и сам расправља претходно питање.

## УСМЕНА РАСПРАВА

**Појам.** Усмена расправа је процесна деоница у којој водитељ поступка, у сарадњи са другим учесницима, јавно и непосредно претреса и утврђује оно што је предмет посебног испитног поступка. Она служи потпуном и истинитом разјашњењу одлучних чињеница, али и остварењу и заштити права странака. Одржавањем усмене расправе поступак се концентрише, чиме се обезбеђује континуитет у вршењу процесних радњи.

**Кад се одређује усмена расправа.** Овлашћено службено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак. Овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке, да закаже усмену расправу увек када је то корисно за разјашњење управне ствари (члан 109. ст. 1 и 2).

**Припрема за усмену расправу.** При припремању расправе полази се од процесне економије и ефикасности њеног заказивања и одржавања. Орган који води поступак дужан је да предузме 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. Орган је дужан да најмање осам дана пре рочишта позив достави странкама и другим лицима чије је присуство потребно на рочишту. Странци се доставља и поднесак који је дао повод за рочиште (члан 109. ст. 3 и 4).

**Јавност усмене расправе и искључење јавности.** Усмена расправа је јавна (принцип опште јавности).

Овлашћено службено лице може по службеној дужности или на предлог странке или другог учесника у поступку, да искључи јавност на целој усменој расправи или њеном делу: ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; ако се

расправља о односима у породици; ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена расправа буде ометана (члан 112. ст. 1 и 2).

Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа. Јавност не сме бити искључена док се објављује решење. Искључење јавности не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче (страначка јавност). Овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи присуствују поједина службена лица и научни и јавни радници, ако је присуство значајно за њихову службу или рад (ограничена јавност). Упозорава их да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи (члан 112. ст. 3-6).

**Јавна објава усмене расправе.** Орган може јавно да објави да је заказао усмену расправу (члан 113) ако позиви не могу да се доставе на време, а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке, а не учествују у поступку, или ако то налажу други слични разлози. Усмена расправа јавно се објављује према одредбама о јавном достављању (члан 78).

**Изостанак странке са усмене расправе** (члан 114). Ако странка која се није изјаснила о предмету испитног поступка не дође на усмену расправу, а није утврђено да јој је позив уредно достављен, овлашћено службено лице одлаже усмену расправу, изузев ако је усмена расправа јавно објављена.

Ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева. Ако то не може да се претпостави или ако поступак мора да се настави у јавном интересу, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже.

Ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку.

**Место одржавања усмене расправе.** Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја. Усмена расправа може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању (члан 115. ст. 1 и 2).

**Одржавање реда.** Службено лице упозориће лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике. У случају

наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити. Жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења (члан 115. ст. 3 и 4).

## ДОКАЗИВАЊЕ

### Основне одредбе

Доказивање у управном поступку представља укупност активности ради утврђивања потпуног и тачног чињеничног стања као подлоге за доношење решења. Правило је да службено лице само оцењује које ће чињенице узети као доказане, и то на темељу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и у вези са осталим доказима, као и на основу резултата целог поступка. Доказ је доказни основ – податак, односно чињеница помоћу које се закључује о постојању или непостојању оне чињенице која се утврђује.

**Доказивање одлучних чињеница.** Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари (одлучне чињенице) утврђују се доказима. Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне. Не доказују се општепознате чињенице. Не доказују се ни чињенице чије постојање закон претпоставља. Дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом друкчије није одређено (чл. 116. ст. 1-4). О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), ако је то законом одређено. На извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не примењују се одредбе овог закона о извођењу доказа (чл. 116. ст. 5 и 6). Садржина страног права, са становишта управног поступка, представља чињеницу и доказује се доказима.

**Извођење доказа пред замољеним органом.** Докази се изводе пред органом који води поступак, с тим да тај орган може, по службеној дужности или на предлог странке, да одлучи да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, под условом да је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена (чл. 117).

**Појам и врсте доказних средстава.** Доказно средство је извор, носилац доказа – све оно што садржи или је подобно да пружи податак о чињеници која се утврђује. Врсте доказних средстава су: исправе, сведочење, вештачење, увиђај и изјава странке.

### *Исправе*

**Појам.** У најширем смислу, исправа је свака ствар са ознакама помоћу којих се може стећи сазнање о постојању извесне чињенице.

Исправа није правни акт, нема сопствена правна дејства, не изазива непосредне правне последице. Исправа је материјални акт чије садржина и форма могу да буду од правног значаја. У зависности од врсте знакова, разликују се писане од осталих исправа. С обзиром на то да ли је писана исправа дело државних органа или, пак, појединаца и приватноправних лица, постоје јавне и приватне исправе.

**Јавна исправа.** Јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности. Јавна исправа доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Она је најјаче доказно средство: служи као потпун доказ о ономе због чега је издата. Уз то, јавна исправа начелно сведочи и о свим другим чињеницама које се у њој наводе, или чије се постојање може закључити на основу чињеница садржаних у јавној исправи. Орган који води поступак редовно узима као утврђене (доказане) и такве друге чињенице.

**Доказна вредност јавне исправе.** Претпоставка је да оно што јавна исправа директно потврђује одговара правом, стварном стању ствари. Орган не може подвргнути јавну исправу оцени доказа. Такође, онај ко подноси јавну исправу ослобођен је од дужности да доказује истинитост онога што у њој пише. Исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом. Микрофилмска или електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне исправе изједначени су у поступку доказивања са јавном исправом, ако их је издао орган у границама своје надлежности (члан 118).

**Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јавне исправе.** Кад промена правних чињеница (догађаји, правни послови и слично) може да утиче на оно што се у јавној исправи утврђује или потврђује, за потребе доказивања може се прибавити нова јавна исправа. Ако је на јавној исправи нешто прецртано, остругано, избрисано или уметнуто или ако она има друге спољне недостатке, овлашћено службено лице цени, с обзиром на околности случаја, да ли је доказна вредност јавне исправе престала или је смањена и колико (члан 119).

**Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе.** Дозвољено је да се доказује да су у јавној исправи или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена (члан 120).

**Подношење исправа.** Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак (члан 121. ст. 1).

Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису. Овлашћено службено лице увек може захтевати да се покаже оригинал исправе. Ако је препис веран оригиналу, овлашћено службено лице о томе ставља службену белешку на препису. Сматра се да је странка поднела исправу и кад обавести орган о томе у којој

се службеној евиденцији налази одговарајући запис који је доступан органу(члан 121. ст. 2-5).

Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави. Ако се исправа налази код противне странке која неће добровољно да је поднесе, овлашћено службено лице налаже јој да исправу поднесе на усменој расправи. Ако странка упркос налогу не поднесе исправу орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари (члан 122. ст. 1-3).

Ако се исправа налази код трећег лица које неће добровољно да је покаже, овлашћено службено лице налаже му да исправу покаже на усменој расправи. Пре тога, трећем лицу пружа се прилика да се изјасни. Треће лице може одбити да покаже исправу из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога (члан 125. овог закона). Против трећег лица које неоправдано одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који неоправдано ускраћује сведочење. Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да њему накнади трошкове који су настали у вези с показивањем исправе (члан 122. ст. 4-7).

Орган који води поступак прибавља по службеној дужности исправу која се налази код другог органа. Странци се тиме не ускраћује право да и сама прибави такву исправу (члан 122. ст. 8-9).

**Стране исправе** које имају доказну вредност јавне исправе у држави у којој су издате имају, под условом узајамности, доказну вредност као домаће јавне исправе, ако су прописано оверене. Уз исправу састављену на страном језику прилаже се оверени превод, ако је потребно (члан 123).

## Сведоци

Сведочење је процесна радња која се састоји у давању исказа о одређеним правно релевантним чињеницама из прошлости од стране физичког лица које није странка у том поступку. Када једно лице у одређеном поступку учествује у својству службеног лица, не може у истој ствари да буде сведок.

**Ко може бити сведок.** Сведок може да буде свако лице које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти. За способност сведочења није пресудно како је сведок дошао до сазнања о ономе о чему треба да буде саслушан – непосредно, или му је податак пренет (речима или мимичким покретима). У контексту способности сведочења, није одлучујућа ни околност да ли је то лице унапред знало да ће о догађајима којима присуствује, односно о којима слуша касније сведочити у поступку или неће. У потоњем случају, у питању је случајан сведок. Није прописан одређени узраст као услов за способност сведочења у правном смислу. Године



сведока, саме по себи, нису од пресудног значаја ни за његову фактичку способност сведочења. Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок (члан 124. ст. 1 и 2).

**Дужност сведочења.** Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано (члан 124. став 3).

Постоје ситуације у којима лице има право да ускрати сведочење, о чему га овлашћено службено лице мора поучити (члан 126. став 5). Тако, не сме да се саслуша као сведок, и дужно је да ускрати сведочење, лице које би сведочењем повредило обавезу чувања државне тајне док га надлежни орган тога не ослободи (забрана сведочења) (члан 125. став 1). Такође, сведок има право да ускрати сведочење о: 1) појединим питањима – ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника; 2) појединим питањима – ако би одговором повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професионалну тајну; 3) чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је сазнао; и 4) о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним. Опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у случају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама (члан 125. ст. 2-4).

**Саслушавање сведока.** Сведоци се саслушавају понаособ и без присуства осталих сведока. Овлашћено службено лице може поново да саслуша сведока, а може и да суочи сведоке чији се искази не слажу. Сведоци који због старости, болести или инвалидитета не могу да дођу на усмену расправу саслушавају се у стану или другом објекту у коме бораве. Саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник (члан 126. ст. 1-4).

Питања сведоку морају да буду прецизна и разумљива. Нису дозвољена питања која садрже обману, којима се сведок наводи на одређени одговор или која произлазе из претпоставке да је сведок рекао нешто што стварно није рекао. Сведоку се увек поставља питање откуда му је познато оно што је изрекао. Питања сведоку најпре поставља овлашћено службено лице, па странке или њихови заступници, преко овлашћеног службеног лица (члан 126. ст. 6-7).

**Новчана казна сведоку.** Сведок може да буде новчано кажњен ако је уредно позван, а не дође на усмену расправу, нити оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, као и ако дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење. Такође, орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења (члан 127).

## Вештаци

Вештак је појединац са посебним стручним знањем или умећем, ангажован од водитеља поступка да о некој правно значајној чињеници изнесе свој налаз и/или дâ стручно мишљење. Као доказно средство, вештачење се поверава процесно незаинтересованом лицу у конкретном случају.

**Разлози за вештачење и одређивање вештака.** Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже. Овлашћено службено лице одређује вештака, једног или више – зависно од сложености вештачења, као и предмет и обим вештачења и рок за давање налаза и мишљења. Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи. Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак. Странци се пружа прилика да се изјасни о подобности вештака (члан 128).

**Дужност вештачења.** Ко је одређен за вештака дужан је дати налаз и мишљење. Предмет вештачења је утврђивање одређене чињенице или/и оцена већ утврђене чињенице. Утврђивање извесне чињенице од стране вештака састоји се у откривању њеног (не)постојања применом вештаковог знања или умећа. Добијени резултати презентирају се у налазу вештака. Оцена већ утврђене чињенице од стране вештака јесте изношење стручног мишљења, његовог суда о значају те чињенице у датом случају.

Вештак може да ускрати вештачење из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога. Странка може захтевати изузеће вештака и ако сумња у његову стручност (члан 129).

**Правила вештачења.** Овлашћено службено лице саопштава вештаку о којим чињеницама треба да да налаз и мишљење. Ако вештачење није могуће на усменој расправи изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи. Више вештака заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу одвојено их излажу. Ако недостаци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем, вештачење се понавља, са истим или другим вештацима (члан 130).

На саслушавање и новчано кажњавање вештака сходно се примењују одредбе овог закона о саслушавању и кажњавању сведока (члан 131).

## Увиђај

Увиђај је доказно средство које се састоји у непосредном чулном опажању правно значајних чињеница од стране службеног лица које води поступак. За разлику од вештачења, увиђај не подразумева нарочиту стручност и способност лица које га врши. Довољна је уобичајена моћ чулног опажања. Предмет увиђаја могу да буду: 1) ствари, 2) места, локалитети или 3) жива бића.

**Вршење увиђаја.** Странка може да присуствује увиђају. Ко се по ред станке позива на увиђај одређује овлашћено службено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази. Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део. Снимак се прилаже записнику (члан 133. ст. 1-4).

Држалац ствари, просторија или земљишта који су предмет увиђаја или у којима или на којима се налази предмет увиђаја или преко којих се прелази да би се извео увиђај, мора дозволити увиђај. Он може да забрани увиђај из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење. Против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење. Увиђај у стану дозвољен је само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда. Овлашћено службено лице не сме дозволити да се увиђај злоупотреби и повреди тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну, професионалну, научну или уметничку тајну. Држаоцу ствари надокнађује се штета коју увиђај проузрокује, о чему се доноси решење (члан 133. ст. 5-10).

## Изјава странке

Изјава странке састоји се у странкином изношењу сазнања о правно релевантним чињеницама. Оно у управном поступку има мању важност и ужу примену у поређењу са осталим доказним средствима, посебно јавним исправама. Уопште узев, њен доказно-процесни значај другоразредни је, с обзиром на то да се не може очекивати пуна објективност у сопственој ствари. Узимање изјаве од странке, ради прибављања доказа, цени се у склопу њеног целокупног изјашњавања у поступку.

Наиме, орган може да узме усмену изјаву странке као доказ, само кад се чињеница не може утврдити другим доказима. Усмена изјава странке узима се и ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке (члан 134).

## Обезбеђење доказа

**Појам и услови.** Обезбедити доказ значи установити чињеницу за решење управне ствари пре него што би она у поступку била редовно

сазната. До обезбеђења доказа може да дође у случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано.

**Тренутак обезбеђења доказа.** Доказ се може обезбедити у току поступка или пре покретања поступка. Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или правноснажности решења (члан 135. ст. 1 и 2).

**Иницијатива за обезбеђење доказа.** Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес. Предлог за обезбеђење доказа, поред осталог, садржи чињенице које се доказују, доказе који треба да се изведу и разлоге због којих се тражи обезбеђење доказа. Предлог за обезбеђење доказа доставља се противној странци да се о њему изјасни. Постоји ли опасност од одлагања, о предлогу се одлучује без претходног изјашњења противне странке (члан 135. ст. 3-6).

**Надлежност за обезбеђење доказа.** О предлогу за обезбеђивање доказа решењем одлучује орган који води поступак. Кад се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка или после коначности или правноснажности решења, о предлогу одлучује орган на чијем се подручју налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша. Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу за обезбеђење доказа (члан 135. ст. 7-9).

## ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

### Прекид поступка

У случају прекида, поступак се може накнадно наставити. Док је поступак прекинут не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење.

**Разлози за прекид поступка** (члан 100). Орган прекида поступак решењем: 1) ако законски заступник странке умре или изгуби процесну способност – док се странци не постави привремени заступник или не одреди законски заступник; 2) ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника; 3) ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке или ако противне странке заступа исти законски заступник – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника; 4) ако наступе правне последице стечаја – док стечајни управник не ступи у поступак; и 5) у другим случајевима одређеним законом.

**Правна заштита.** Против решења о прекиду поступка може се изјавити жалба, која не одлаже извршење решења. О наставку поступка

орган обавештава другостепени орган, који ће у том случају обуставити поступак по жалби. Ако нема другостепеног или надзорног органа, против решења о прекиду поступка може се непосредно покренути управни спор.

## Обустављање поступка

Обустављање поступка правно значи његово немериторно, процесно окончање. За разлику од прекида, поступак се у случају обустављања не може накнадо наставити.

**Разлози за обустављање поступка.** Поступак се у потпуности или делимично обуставља у следећим случајевима:

- 1) ако физичко лице чијим захтевом је покренут поступак умре или правно лице чијим захтевом је покренут поступак престане да постоји, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике (члан 45);
- 2) ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл.), те орган наложи странци да у одређеном року унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци, а она то не учини (члан 86);
- 3) ако странка изричито одустане од захтева (члан 98) или жалбе (члан 157);
- 4) ако се странке поравнају (члан 99);
- 5) ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматра се да је одустала од захтева, а орган који је покренуо поступак решењем обуставља поступак (члан 107);
- 6) Ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева, изузев ако наставак поступка налаже јавни интерес (члн 114);
- 7) Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави (члан 101), на пример, у случају пропасти ствари поводом које се води поступак.

**Правна заштита.** Против решења о обустављању поступка може се изјавити жалба или непосредно покренути управни спор.

## РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК

Две врсте управних аката предвиђених ЗУП-ом су решење и закључак, с тим да им се посебним законом могу одредити и други називи (члан 16).

**Појам решења.** Решење је главни акт у управном поступку. Њиме се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке (члан 136). Њиме се увек окончава поступак, макар и немериторно, тј. њиме се одбацује захтев за покретање првостепеног поступка или жалба (чланови 92 и 162) и обуставља поступак (члан 101). Решење се доноси и у другим случајевима одређеним ЗУП-ом, на пример кад се прекида поступак (члан 100) или у поступку управног извршења (члан 196).

**Решење колегијалног органа.** Ако решење доноси колегијални орган, он то чини већином гласова укупног броја чланова (апсолутна већина), с тим да у случају подељеног броја гласова одлучује глас председавајућег колегијалног органа (члан 137). Може да се пропише и да се одлука доноси квалификованом већином (више од половине укупног броја чланова).

**Заједничко решење.** ЗУП уређује и доношење заједничког решења (члан 138). Заједничко решење је решење код којег више органа компонује своју вољу како би га издали, тј. један орган доноси решење, али уз претходну или накнадну сагласност или мишљење другог субјекта управе. Кад је прописано да орган доноси решење уз претходну сагласност другог органа, решење се доноси пошто други орган да сагласност и у њему се наводи акт којим је она дата. Кад је прописано да орган доноси решење уз накнадну сагласност другог органа, орган сачињава решење и доставља га са списима другом органу, који посебним актом даје сагласност. Решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност. Када је прописано да се решење доноси уз мишљење другог органа, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави. Орган је дужан да затражи мишљење, али није дужан да по њему поступи. Орган је дужан да претходну или накнадну сагласност или мишљење достави органу који доноси решење, у року од 30 дана од дана пријема захтева. Ако орган не поступи у том року сматраће се да је дао сагласност, односно мишљење, осим ако посебним законом није друкчије предвиђено.

**Облик и саставни делови решења.** Решење се доноси у писаном облику, и то у форми електронског или папирног документа (члан 140). Решење може, сасвим изузетно, да буде донето и у усменом облику. Усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину, с тим да странка у року од 60 дана од доношења усменог решења може захтевати да орган изради и достави јој писмено решење, што је он дужан да учини у року од осам дана од постављања захтева (члан 143).

Решење у писаном облику садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности (члан 141). Други вид потврде аутентичности односи се првенствено на електронски документ.

Увод решења садржи назив и адресу органа који доноси решење и пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште и кратко назначење предмета поступка. Ако решење не доноси руководилац органа, већ овлашћено службено лице, увод садржи и његово лично име и правни основ његовог овлашћења.

Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку. По потреби, може да се подели у више тачака. У посебне тачке уносе се рок, услов или налог, кад их решење, у складу са законом, садржи, назнака да жалба не одлаже извршење решења и одлука о трошковима поступка.

Образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

У упутству о правном средству странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чијег решења се изјављује. Ако може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа. Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења. Штавише, ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству, странка има право да тражи да се оно и по наступању коначности, па чак и правноснажности поништи (в. одељак о поништавању коначног решења – члан 183. став 1, тачка 11).

Решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа. Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако друкчије није прописано. Изузетно, типско решење се не потписује, већ се уместо потписа ставља факсимил или одштампано лично име овлашћеног службеног лица.

Најзад, ЗУП предвиђа одступање од одредбе о саставним деловима решења. Тако, у мање значајним једностраначким управним стварима, тј. предметима у којима нема странака са супротстављеним интересима, у којима се захтев странке усваја и не дира се у јавни интерес или интерес трећих лица, решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису.

**Исправљање грешака у решењу.** Орган увек може да исправи своје решење или његове оверене преписе и уклони грешке у именима или бројевима, писању или рачунању и друге очигледне нетачности. Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, осим ако је исправка неповољна по странку, у којем случају решење почиње да производи дејства од када странка буде обавештена о исправци (члан 144).

**Рок за издавање решења.** Издавање решења обухвата његово доношење и обавештавање странке о донетом решењу. Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. Кад је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, и када се о управној ствари не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

**Закључак.** Закључак (члан 146) је управни акт којим орган управља поступком. Закључак се доноси кад није одређено да се доноси решење. Кључна разлика између решења и закључка је у томе што против закључка није дозвољена жалба у управном поступку, нити непосредно покретање управног спора. Странка незадовољна закључком може исти побијати правним средством (жалбом и/или тужбом) против решења којим је окончан поступак. Закључак се доноси у усменом облику, а у писаном облику – кад странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка. Ова одредба је израз начела делотворности и економичности поступка. Наиме, странка не може да побија закључак непосредно, већ једино правним средством против решења којим је окончан поступак, а чије образложење ће одсликати и закључак којим странка није задовољна. Следи да ће странка моћи да заштити своја права и интересе и без издавања закључка у писаном облику. На закључак се сходно примењују одредбе овог закона о решењу, на првом месту оне о саставним деловима, у случају кад је он издат у писаном облику.



## ДЕЛИМИЧНО, ДОПУНСКО И ПРИВРЕМЕНО РЕШЕЊЕ

**Делимично и допунско решење.** Правило је да се решењем одлучује о предмету поступка у целини. То би била потпуна, стандардна решења. Ако се, међутим, једним решењем не одлучи о свим питањима поступка већ само о појединим, може се говорити о непотпуном решењу. Оно се појављује у виду делимичног и у виду допунског решења.

Делимично решење (члан 139. став 1) је посебно решење, којим се одлучује само о неким, у време његовог доношења сазрелим питањима поступка. Да би се могло донети делимично решење, потребно је: а) да је у питању дељива управна ствар; б) да се о извесним деловима ствари може решити пре него о другима; в) да је, према оцени надлежног органа, целисходно да се о деловима управне ствари који су сазрели за решавање донесе засебно решење, пре него што буде одлучено о остатку ствари. После доношења делимичног решења поступак се наставља ради одлучивања о преосталим тачкама ствари, другим решењем. Оба решења чиниће целину с гледишта предмета поступка, чије је решавање било временски раздвојено у две фазе. Делимично решење има сва обележја самосталног решења донесеног у управном поступку: у погледу органа који га доноси, форме и саставних делова, правних дејстава, могућности побијања, извршења.

Допунско решење (члан 139. став 2) је посебно решење, којим се одлучује о оним питањима предмета поступка која грешком органа нису обухваћена већ донетим решењем. За разлику од делимичног решења, код издавања допунског решења има се у виду ситуација у којој је првобитним, ранијим решењем пропуштено да се одлучи о свим питањима која улазе у предмет истог управног поступка, иако су она и тада била зрела за решавање. Допунско решење се доноси по службеној дужности или по предлогу странке. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење се може донети без спровођења посебног испитног поступка. Допунско решење има природу самосталног, засебног решења у управном поступку. Правна судбина допунског решења независна је, према томе, од судбине раније донетог непотпуног решења у истој управној ствари (код изјављивања жалбе на то решење, могућности извршавања итд.).

**Стално и привремено решење.** Уобичајена ситуација је да се решење доноси после спроведеног поступка, на темељу свих утврђених правно релевантних чињеница. То решење је стално, не у значењу непроменљивости његових дејстава, већ искључиво у релацији са привременим решењем. А привремено (члан 139. ст. 3-5) је оно решење којим се превремено и привремено одлучује о управној ствари, на темељу чињеница које су до тог момента утврђене. Дакле, привременим решењем одлучује се још у току поступка. Привремено решење бива касније увек укинуто, замењено сталним решењем донесеним

после спроведеног поступка. У извесним ситуацијама чекање на потпуно утврђивање свих правно значајних чињеница, а затим на доношење решења – може да буде штетно по јавни интерес или по интерес странке. Циљ привременог решења јесте да брже регулише конкретни случај, чиме се постиже својеврсно обезбеђење ангажованог интереса. Привременом решењу признаје се својство самосталног, засебног решења. Тиме се странци пружа правна заштита једнака оној коју ужива у односу на главно решење. По завршетку поступка доноси се решење којим бива укинута привремено решење. Овим другим, сталним решењем може да буде одлучено у истом или другачијем смислу него привременим решењем. Ако је привремено решење већ извршено, после доношења сталног решења врши се, ако је потребно, усаглашавање стварног стања са диспозитивом сталног решења. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може се условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен.

## ПРАВНА СРЕДСТВА

*Правна средства* против управног поступања јесу жалба и приговор (чл. 147–174) (в. начело из члана 13). Они стоје на располагању како странци, тако и овлашћеним државним органима, у складу са њиховим делокругом и надлежношћу. Изјављивање жалбе, што обухвата и жалбу на одлуку по уложеном приговору (изузев тамо где је жалба законом искључена), представља предуслов за вођење управног спора пред надлежним судом.

### Приговор

*Приговор* (чл. 147–150) је правно средство којим се захтева оцена законитости и целисходности свих врста управног поступања, осим управног акта (против њега се изјављује жалба) и гарантног акта. Другим речима, предмет приговора су поступања у управној ствари која немају карактер управног акта, нити су повезана са доношењем управног акта – на шта иначе не може да се изјави жалба, нити карактер гарантног акта, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси. У нашем ЗУП-у, право на приговор има ранг *начела* (члан 13)

**Предмет приговора.** Приговор се може изјавити 1) против управног уговора – због неиспуњења уговорне обавезе органа, а у року од шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора; 2) против управне радње, у року од 15 дана од њеног предузимања или пропуштања да се она предузме; 3) поводом начина поступања

органа управе и организација које пружају јавне услуге, у року од 15 дана од неуредног, некавалитетног или пружања јавне услуге под неједнаким условима, односно 15 дана од дана када је услуга требало да буде пружена.

**Искључење приговора.** ЗУП прописује да је приговор допуштен само ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку (члан 147. став 1). Речено је да се против управних аката (и решења и закључака) не може изјавити приговор. Исто важи и за гарантни акт. Ова одредба не тиче се тих искључења, већ ситуације у којој се напада законитост и/или целисходност неке од врста управног поступања против којих је иначе приговор допуштен – управни уговор, управна радња, пружање јавних услуга, а посебним законом је предвиђено да се та управна поступања могу нападати неким другим правним средством у управном поступку. Пример таквог правног средства била би притужба коју, према члану 234. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016), може поднети свако лице које сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе. О притужби у првом степену одлучује руководилац организационе јединице у којој ради запослени против чијег поступања или пропуштања се изјављује притужба, а у другом степену Комисија за притужбе. Притужба се, заправо, изјављује против управних радњи припадника полиције. Дакле, против управних радњи полиције, ако је испуњен услов да је предузимањем или непредузимањем тих радњи повређено неко људско и мањинско право или слобода, не може да се изјави приговор по ЗУП-у, већ притужба по Закону о полицији.

**Надлежност за одлучивање о приговору.** Приговор је недеволутивни, тј. ремонстративни правни лек – правни лек који се изјављује старешини, тј. руководиоцу истог органа управе, односно организацији на чије се поступање односи (члан 148).

**Одлучивање о приговору.** Старешина органа одбацује приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року који је одредио – одбија приговор ако није основан, или пак усваја приговор ако је основан (члан 149. став 2). У поступку одлучивања по уредном приговору, надлежни старешина најпре утврђује правно релевантно чињенично стање, оно које је у вези с приговором. Старешина органа управе, односно организације, одлучује о приговору решењем у року од 30 дана од дана пријема приговора. Овим решењем, ако се приговор усваја, може се: 1) наложити обустављање спровођења управне радње и отклањање њених последица; 2) наложити обављање управне радње на коју странка има право, дакле, не и њено непосредно предузимање од старешине који је одлучивао по приговору; 3) наложити предузимање мера утврђених законом ради отклањања недостатака у поступању организације која

пружа јавне услуге; 4) наложити извршење управног уговора; 5) одлучивати о захтеву за накнаду штете због неиспуњења управног уговора.

**Правна средства против одлуке о приговору.** Решење којим се одлучује о приговору представља управни акт и против њега може да се изјави жалба у управном поступку, па тужба у управном спору (тј. тужба Управном суду) или непосредно тужба у управном спору, у зависности од положаја органа који га је донео у управној хијерархији. Тако се против решења о приговору може изјавити жалба ако га је издао орган против чијих је решења жалба дозвољена. Кад тај орган одлучи о жалби, против решења о жалби допуштена је тужба у управном спору. Ако је решење о приговору донео орган против чијих решења није дозвољена жалба (на пример, Влада, министарства, посебне организације, независна регулаторна тела), против таквог решења може се непосредно покренути управни спор. Да закључимо, за разлику од решења, код осталих врста управног поступања, неопходно је изјавити приговор, како би се издејствовао управни акт – решење којим се одлучује о приговору, након чега се такав управни акт може нападати редовним управноправним путем – жалбом па тужбом или непосредно тужбом у управном спору.

## Жалба

### *Опшће одлике*

Жалба (чл. 151–174) је редовно правно средство против првостепених решења и решења донетих у поступку извршења, као и против првостепеног ћутања које се по посебним прописима не сматра усвајањем захтева странке и ћутања у поступку извршења решења. Коришћењем права на жалбу омогућава се покретање механизма преиспитивања одлуке којом жалилац није задовољан па жели њено уклањање, односно измену у своју корист. Право на жалбу спада у основна Уставом зајамчена процесна права грађана (члан 36. став 2. УРС-а). У нашем ЗУП-у, као и право на приговор, право на жалбу има ранг начела (члан 13).

**Надлежност за одлучивање о жалби.** Поводом жалбе спроводи се другостепени управни поступак пред надлежним органом. Надлежни орган одређује се законом, којим се уређује надлежност органа или одређена посебна управна област. Надлежност за одлучивање о жалби није прописана Законом о општем управном поступку. Закон о државној управи одређује да 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, да о жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар, а о жалби на првостепено решење имаоца јавних овлашћења донесено у повереним пословима државне

управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није друкчије одређено (члан 59). Жалба је, по правилу, деволутивно правно средство, тј. изјављује се другом, вишем субјекту управе, а не оном који је донео решење које се побија жалбом.

**Искључење жалбе.** Искључење права на жалбу може се прописати једино законом (члан 151. став 1). Закон о општем управном поступку одређује искључење права на жалбу против решења Владе Републике Србије (члан 151. став 2), као и искључење права на жалбу против закључка. Против закључка се не може непосредно изјавити посебна жалба, ни непосредно покренути управни спор (члан 146, став 3). Странка незадовољна закључком, може исти да побија жалбом против решења, којим је поступак окончан. На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само кад је то законом изричито одређено, у којем случају, ако није друкчије предвиђено законом, о жалби решава Влада (члан 59. став 3 Закона о државној управи).

**Легитимација за изјављивање жалбе.** Право на жалбу има странка. Право на жалбу има и свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, као и органи и организације који су на то овлашћени законом, а у року у коме жалбу може поднети странка (члан 151). Орган је обавезан да о донетом решењу (нападљивом жалбом) обавести и лице коме није признато својство странке, како би и оно могло да брани своју правну позицију. Обавештење садржи број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења (члан 152).

**Одложно дејство жалбе.** Жалба има одложно (суспензивно) дејство, тј. одлаже извршење решења док жалилац не буде обавештен о решењу о жалби. Одложно дејство има и рок за изјављивање жалбе, тј. решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу. Кад у поступку учествују две или више странака са истим захтевима, жалба макар и једне странке одлаже извршење решења према свакој. Одложно дејство жалбе може се искључити само законом (члан 154). Тако је ЗУП, на пример, искључио одложно дејство жалбе код усменог решења – оно се извршава и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе. Одложно дејство жалбе може, изузетно, да буде искључено одлуком органа, ако би одлагање извршења странци нанело ненадоднадиву штету или теже угрозило јавни интерес (члан 155).

**Одрицање од права на жалбу.** Странка може да се одрекне права на жалбу од тренутка када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове. Решење постаје коначно и правноснажно једино ако се све странке, као и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу (члан 156).

**Одустанак од жалбе.** Жалилац може одустати од жалбе све док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. Одустанак, као и одрицање, од жалбе не може да се опозове. Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби (члан 157).

**Предаја жалбе.** Најзад, правило је да се жалба предаје првостепеном органу. Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу, с тим да се жалба која је у року предата другостепеном органу сматра благовременом. Жалба се предаје у довољном броју примерака за орган и противну странку (члан 160). Жалба се предаје непосредно другостепеном органу ако је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року, кад првостепени орган не изда у законом одређеном року уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција и кад првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списка (члан 161). Жалба се непосредно предаје другостепеном органу и кад је изјављена против решења којим је првостепени орган одбацио жалбу (члан 162. став 3), против решења којим је првостепени орган поништио ожалбено решење (члан 163. став 2) и против решења којим је првостепени орган заменио сопствено ожалбено решење (члан 165. став 3) (в. наредни одељак).

**Рокови.** Жалба се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано. Кад орган не изда решење у законом прописаном року ('ћутање управе') жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока (члан 153). Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок (члан 174).

Садржина жалбе. Жалба мора садржати навођење решења које се побија и означање органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. Дакле, жалба не може да буде одбачена због тога што жалилац није правно квалификовао жалбене разлоге. Са истим циљем помоћи (посебно неугој) странци, ЗУП изричито прописује да се има сматрати жалбом и поднесак који није тако означен, докле год из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење. У жалби се могу износити и нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку (члан 159).

**Основи за побијање ожалбеног решења.** У поступку по жалби испитују се, у оквиру жалбених навода, и законитост и целисходност аката и радњи који су предмет жалбе, односно оправданост неиздавања захтеваног акта у прописаном року. Конкретно, разлози за жалбу су, тј. првостепено решење може да се побија (члан 158): 1) због

ненадлежности; 2) због примене немеродавног материјалног закона (другог прописа или општег акта), као и због погрешне примене меродавног материјалног права; 3) због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања; 4) због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању; 5) због повреде правила поступка; 6) због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по дискреционој оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато; 7) због тога што орган није правилно применио дискрециону оцену при одлучивању; 8) зато што управни акт није донет сагласно гарантном акту.

### *Поступак одлучивања о жалби*

Поступак по жалби, која је стандардни деволутивни правни пут (начелно, преноси терет одлучивања на виши орган), одвија се најпре пред првостепеним органом, а затим пред оним жалбеним.

### *Посредство првостепеног органа по жалби*

Улога првостепеног органа у жалбеном поступку је двострука. С једне стране он испитује испуњеност процесних услова за одлучивање по жалби, док с друге стране, има овлашћење да изврши самоконтролу. Рад првостепеног органа поводом изјављене жалбе обухвата две групе овлашћења: (1) овлашћења чисто процесног, немериторног карактера (којима се не задире у сопствени, ожалбени акт); (2) мериторна овлашћења у погледу сопственог акта нападнутог жалбом.

**Процесна овлашћења.** Овлашћење немериторног карактера састоји се у праву и обавези првостепеног органа да одбаци жалбу услед процесних недостатака. Тако, првостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио. Законодавац овде наглашава још једном да жалба не мора бити посебно образложена, тј. да не може бити одбачена због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија (члан 159) (в. претходни одељак – садржина жалбе). Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Таква жалба се назива 'процесном' жалбом. Процесна жалба се непосредно предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о 'главној', 'мериторној' (насупротив 'процесној') жалби, тј. жалби која је била одбачена (члан 162).

**Мериторна овлашћења.** Првостепени орган ће поништити побијано решење ако оно садржи неки од разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1) – 6) ЗУП-а. Реч је о најтежим облицима незаконитости, због којих решење може да буде поништено без временског ограничења и на које орган пази по службеној дужности. Жалба против

решења којим је првостепени орган поништио побијано решење непосредно се предаје другостепеном органу, који одлучује о жалби (члан 163). Првостепени орган је овлашћен и да замени сопствено, ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву. Новим решењем се побијано решење поништава, ако законом није друкчије прописано. Првостепени орган може да допуни поступак ако нађе да је то неопходно. Против новог решења може се поднети жалба, која се непосредно предаје другостепеном органу (члан 165). У оба случаја реч је о самоконтроли, о ситуацији у којој другостепени орган из жалбе или поводом жалбе увиђа да је његово решење незаконито или нецелисходно и услед тога га поништава, са или без доношења новог решења у истој управној ствари.

**Прослеђивање жалбе другостепеном органу.** Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1) – 6) ЗУП-а, нити удовољи жалбеном захтеву, жалбу ће доставити противној странци на одговор, која ће доставити одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана (члан 164), а затим ће жалбу, са списима предмета, одговором противне странке на жалбу и сопственим одговором на жалбу, доставити другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци. Првостепени орган је дужан да у одговору на жалбу оцени све наводе жалбе (члан 166). Сврха ове одредбе је да наведе првостепене органе да чешће замењују сопствена решења у случају да су незаконита или нецелисходна, те да се смањи оптерећеност другостепених органа. Ако првостепени орган већ мора да оцени све наводе жалбе, веће су шансе да ће заменити неправилно решење. Чак и ако то не учини, оценом свих жалбених навода, првостепени орган ће олакшати посао другостепеном органу.

### *Поступање другостепеног органа по жалби*

Поступак пред другостепеним органом може да резултира одбацивањем жалбе, одбијањем жалбе, поништавањем решења у целини или делимично, са или без враћања управне ствари на поновно одлучивање првостепеном органу или пак његовом изменом (члан 167. ст. 1 и 2). Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени орган или које је он сам утврдио у другостепеном поступку (члан 167. став 3).

**Процесна овлашћења.** Уколико првостепени орган пропусти да одбаци жалбу, то ће учинити другостепени орган, из истих разлога из којих би је одбацио и првостепени орган (није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио) (члан 167. став 1).



**Границе испитивања побијаног решења.** Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева. Орган најпре треба да утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. Ова одредба конкретизује начело помоћи странци (члан 8) и омогућава остваривање одредбе по којој је довољно да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али да жалбу не мора посебно образложити (члан 159). Орган је тај који ће извршити правну квалификацију захтева странке, уколико то странка не учини сама. Другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1) – 6) ЗУП-а и надлежност првостепеног органа. Другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби (члан 168). У потоњем случају орган нема обавезу да испитује постојање разлога за измену или уклањање ожалбеног решења, али уколико на такав разлог наиђе, усвојиће жалбу. Реч је о конкретизацији начела законитости (члан 5) и начела помоћи странци (члан 8). Другостепени орган може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева (*reformation in melius*), али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица. Другостепени орган може да измени побијано решење на штету жалиоца (*reformation in peius*), али само из разлога за поништавање из члана 183. став (1) ЗУП-а или укидање решења из члана 184. ЗУП-а (члан 169). Реч је о поступцима за уклањање управних аката, који се могу покренути и по службеној дужности. Дакле, орган би, да то не учини поводом изјављене жалбе, накнадно имао обавезу да по службеној дужности покрене одговарајући правни поступак и да уклони такво решење, те самим тим измени на штету правни положај странке у конкретној управној ствари.

**Мериторна овлашћења.** Мериторна овлашћења другостепеног органа састоје се у одбијању жалбе у случају њене неоснованости или њеном усвајању уколико је основана. У случају усвајања жалбе, другостепени орган ће изменити или уклонити ожалбени акт, те, евентуално, друкчије решити управну ствар. Ако је предмет жалбе било ћутање првостепеног органа, другостепени орган ће сам решити управну ствар или наложити првостепеном органу да то учини у одговарајућем року.

Другостепени орган ће одбити жалбу ако нађе: 1) да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је побијано решење законито и правилно; 2) да је у првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења; или 3) да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења. У случају одбијања

жалбе, другостепени орган је овлашћен да се у образложењу решења позове на наводе из образложења првостепеног решења (члан 170).

Правило је да другостепени орган, уколико усвоји жалбу, сам решава предмет. Другостепени орган ће то учинити било изменом првостепеног решења, било поништавањем првостепеног решења и решавањем управне ствари. Другостепени орган ће изменити првостепено решење ако нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку (члан 172). Другостепени орган ће поништити решење првостепеног органа и сам решити управну ствар ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени (члан 171. став 5). Другостепени орган ће поништити решење и сам одлучити о управној ствари и у случају погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања или повреде правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. Орган ће у том случају допунити поступак, било сам, било преко првостепеног или замољеног органа (члан 171. став 2).

Изузетно ће другостепени орган поништити ожалбени акт, али неће сам решити управну ствар. Наиме, 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 најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу. По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу, само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење (члан 171. став 3). Другостепени орган ће поништити ожалбено решење без одлучивања о управној ствари и ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган. У том случају ће предмет бити прослеђен надлежном органу на одлучивање (члан 171. став 1).

Најзад, кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган затражиће да му првостепени орган саопшти зашто благовремено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужиће рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана. Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог

због кога решење није издато у законом одређеном року, он ће сам одлучити о управној ствари или наложити првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он ће сам одлучити о управној ствари (члан 173). Дакле, у случају поновљеног ћутања управе, другостепени орган не сме ни под којим условима да врати управну ствар на поновно одлучивање првостепеном органу.

## ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

### Заједничке одредбе

„Посебни случајеви уклањања и мењања решења“ (чл. 175–189) чине укупност правних средстава против управних аката у управном поступку изван жалбе, која се означавају „ванредним правним средствима“. Употреба тих ванредних правних средстава у управном поступку долази по правилу у обзир тек после жалбе, као редовног правног средства. Ванжалбеним правним средствима побијају се само решења, не и друге врсте управног поступања. Решења се могу побијати, са једним изузетком, кад постану коначна (тј. кад се против њих не може [више] изјавити жалба) или чак правноснажна решења (решења против којих се не могу изјавити ни жалба у управном поступку, ни тужба у управном спору). Постоји пет ванжалбених правних путева уклањања и/или мењања решења: 1) Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 175); 2) Понављања поступка (чл. 176–182); 3) Поништавање коначног решења (члан 183); 4) Укидање решења (члан 184); 4) Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана (члан 185).

**Рок за одлучивање.** Управни акт уклања, односно мења орган који га је донео, другостепени или надзорни орган, на иницијативу самих тих органа, или пак на иницијативу странке. При томе, уклањање, односно мењање има карактер управног акта. Оно има исту форму као и претходни акт, у складу са овим законом. Рок за доношење свих нових решења – у поновљеном поступку, о поништавању коначног решења, као и о његовом укидању – јесте 60 дана од дана покретања одговарајућег поступка (члан 186). Ово не важи за мењање и поништавање решења у вези са управним спором. Ту доносилац оспореног акта има могућност да измени или поништи сопствено решење до окончања управног спора.

**Дејство уклањања решења.** Уклањање управног акта може да буде у облику поништавања, које има ретроактивно дејство, или укидања, које делује само за убудуће. Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава

да даље производи правне последице. Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење већ произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице (чл. 187). Уклањање може да буде потпуно или само делимично.

**Правна средства.** На решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може се поднети жалба. Такође, жалба није дозвољена ни против решења којим се дозвољава понављање поступка (члан 188). Ова општа одредба ће бити прецизирана код сваког од ових облика ванжалбене правне контроле засебно.

**Дужност обавештавања.** Орган који сазна за решење које садржи разлог за понављање поступка или за поништавање и укидање решења, дужан је да о томе одмах обавести орган који је надлежан да по службеној дужности покрене одговарајући поступак, као и јавног тужиоца.

## Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

*Мењање и поништавање решења у вези са управним спором* (члан 175) представља облик самоконтроле, самим тим **иницијатива** и **надлежност** за коришћење овог пута за уклањање и мењање акта су у рукама органа који је донео акт који је тужбом оспорен у управном спору. Тај орган има положај туженог у управном спору. То може да буде другостепени орган у управном поступку или првостепени орган против чијег решења жалба није допуштена. Решење које се поништава и мења мора да буде коначно, али не и правноснажно, тј. мора бити оспорено у управном спору.

**Рок.** Тужени орган има право да искористи ову могућност искључиво током трајања управног спора, тј. од подношења тужбе до достављања судске одлуке странкама.

**Разлог.** Оспорени акт може се поништити и уклонити из оних разлога из којих је и суд овлашћен да поништи оспорени управни акт, с тим да је тужени дужан да уважи све захтеве тужбе, а да притом не буду повређена права других странака из управног поступка, нити трећих лица. Ако је тужилац задовољан уклањањем или изменом оспореног акта, суд ће обуставити поступак (члан 30 Закона о управним споровима).

**Правна средства.** Против одлуке органа о мењању или поништавању оспореног решења не могу се користити правна средства. Заштита је обезбеђена у оквиру већ покренутог управног спора (в. одељак о улози туженог органа у управном спору).

Да сумирамо, ако на основу поднете тужбе увиди да је његово решење незаконито, орган који је донео оспорено решење може, а не мора да користи ово правно средство, тј. може, а не мора да измени или поништи сопствено решење, како би удовољио тужбеном захтеву и довео

до окончања управног спора. Реч је о облику самоконтроле чији је циљ убрзање целокупног поступка (мисли се и на управни поступак и на управни спор) остваривања и заштите права и правних интереса странака.

## Понављање поступка

*Понављање постојаности* (чл. 239–250) јесте правна могућност да се на темељу извесних нових, правно релевантних процесних момената обнови решавање о истој ствари, од стране доносиоца решења којим је редовно окончан ранији поступак. Предмет понављања је сам поступак. Његова правна ваљаност испитује се из угла појединих нових, накнадно наступелих или накнадно сазнатих околности. Уже, предмет контроле је коначно управно решење са којим се доводе у везу ти нови моменти, као основ понављања поступка. Провера законитости акта долази тек на крају контролног тока. Томе претходи: (1) испитивање основних процесних претпоставки да би уопште дошло до разматрања могућности понављања поступка; (2) оцењивање значаја тих нових момената у погледу доношења другачије управне одлуке од оне која је формулисана у редовном, првостепеном и жалбеном поступку. Пређу ли се те процесне деонице, доћи ће до провере законитости коначног акта донетог у ранијем редовном поступку. Понављање се завршава тиме што први коначни акт остаје на снази – или пак бива замењен, односно уклоњен (поништен или укинут) другим коначним актом, донесеним у поновљеном поступку. Са становишта предмета, понављање има карактер ванредног правног средства у управном поступку, јер се може спровести само после коначности решења, без обзира на то да ли је жалба била коришћена, односно уопште допуштена. Ту се нарочито води рачуна о томе да „странка без своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе околности због којих тражи понављање“. За понављање поступка није препрека ако је решење постало и правноснажно, без обзира на то да ли је то последица истека рока за управно-судску тужбу, или неуспешног исхода управног спора по тужиоца.

**Иницијатива за понављање поступка.** Поступак се понавља на захтев странке или га орган који је донео коначно решење понавља по службеној дужности (члан 177). Странка мора да у захтеву за понављање поступка учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка. Захтев за понављање поступка увек се предаје првостепеном органу, а првостепени орган ће га доставити са списима другостепеном органу, ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву (члан 179).

**Надлежност.** О захтеву за понављање поступка одлучује орган који је донео коначно решење. Исти орган је овлашћен да понови поступак по службеној дужности (члан 181. став 1). У зависности од тога на који начин је решење постало коначно, надлежан може да буде првостепени

или другостепени орган. Наиме, ако је решење постало коначно услед неизјављивања жалбе у законом прописаном року, надлежан за понављање је првостепени орган. Уколико је жалба изјављена, надлежан ће бити другостепени орган.

**Разлози за понављање поступка.** Поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) понавља се: 1) ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења; 2) ако се решење повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду; 3) ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето; 4) ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа; 5) ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку; 6) ако странка није била заступана сагласно закону; 7) ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка на свом језику и писму или језику и писму које разуме или преко тумача, а били су испуњени законски услови за то; 8) ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела; 9) ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена; 10) ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано; 11) ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење; 12) ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена (члан 176. став 1).

Услов за понављање поступка је савесност странке. Разлози за понављање поступка под 1), 3), 5) и 7) могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем поступку. Разлози од 3) до 7) не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку (члан 176. ст. 2 и 3).

**Рокови за понављање поступка.** ЗУП прописује субјективни и објективни рок за понављање поступка. Странка може да захтева понављање поступка у року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање (субјективни рок), односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије“. Исти рокови важе и ако се

поступак понавља по службеној дужности. Када истекне пет година од када је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности (објективни рок) (члан 178).

**Одложно дејство.** Захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења. Изузетно, ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка може решењем одложити извршење коначног решења. (члан 180).

**Одлучивање о понављању поступка.** Надлежни орган решењем одбацује захтев који није благовремен, није дозвољен или који је изјављен од неовлашћеног лица или у коме разлог за понављање поступка није учињен вероватним. Ако не одбаци захтев, даље испитује да ли је разлог за понављање поступка могао да доведе до друкчијег решења и, ако нађе да није, решењем одбија захтев. Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања. Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења (члан 181), за разлику од самог захтева за понављање поступка, који не доводи до (аутоматског) одлагања извршења решења. Против решења којим се дозвољава понављање поступка, а које је донео првостепени орган, није дозвољена жалба (члан 188. став 2).

**Одлучивање у поновљеном поступку.** Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка. Изузетно, другостепени орган може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку ако првостепени орган може да их брже и економичније предузме. При томе, другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе. Ово, наравно, важи под претпоставком да је за понављање поступка надлежан другостепени орган. По понављању поступка, надлежни орган може оставити на снази коначно решење или донети ново решење којим се, с обзиром на околности случаја, коначно решење поништава или укида (члан 182). Дакле, надлежни орган има дискреционо овлашћење да узимајући у обзир „околности случаја“, а посебно времена које је протекло од коначности решења и правних последица које је нападнути акт произвео, одлучи да ли ће акт укинути, тј. уклонити само за убудуће или поништити, од тренутка издавања акта.

**Правна средства.** Против одлуке донете поводом захтева за понављање поступка, као и против одлуке донете у поновљеном поступку, може се изјавити жалба само ако их је донео првостепени орган. Уколико је то учинио другостепени орган, незадовољној странци на располагању стоји покретање управног спора тужбом.

## Поништавање коначног решења

*Поништавање коначног решења* (члан 183) је облик ванжалбене, мешовите контроле. Може да буде облик и контроле надређеног органа и облик самоконтроле, у случају да надређеног органа нема. У оба случаја, услов је да је решење постало коначно, без обзира на начин на који је постало коначно, а може да буде и правноснажно. Поништавање може да буде потпуно или делимично.

**Иницијатива за поништавање.** Поништавање коначног решења може да захтева странка (осим у једном случају). Поступак за поништавање покреће и надлежни орган по службеној дужности.

**Надлежни орган.** Надлежан за поништавање коначног решења је другостепени орган или надзорни орган, тј. орган који је хијерархијски надређен органу који је донео решење. Ако, пак, таквог органа нема, онда ће решење поништити орган који га је донео. У првом случају реч је о правој контроли, а у потоњем о самоконтроли. У оба случаја, поништавање коначног решења је у надлежности органа који над собом нема жалбену инстанцу у датој управној ствари.

**Разлози за поништавање.** Коначно решење се поништава: 1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело; 3) ако његово извршење уопште није могуће; 4) ако је донето без захтева странке, а тај захтев је по закону или природи ствари био неопходан за покретање поступка, нити је странка накнадно изричито или прећутно пристала на решење; 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; 6) ако садржи неправилност која је по изричитој одредби посебног закона предвиђена као разлог ништавости (на пример, члан 128 Закона о патентима предвиђа разлоге ништавости решења о признању патента или малог патента); 7) ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе (по свом правном положају врха извршне власти, она може да преузме надлежност од сваког, иначе стварно надлежног органа), а није реч о разлогу за поништавање из тачке 1); 8) ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена; 9) ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа (важи за сложене управне акте – акте код којих више органа компонује своју вољу како би настао управни акт, на пример, један орган доноси акт уз претходну или накнадну сагласност или мишљење другог органа); 10) ако је решење донео месно ненадлежни орган; 11) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.

Најзад, другостепени или надзорни орган или, ако таквог нема, орган који је донео решење, решењем ће, по службеној дужности, у



целини или делимично поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт. Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења. Ово је једини разлог за поништавање коначног акта на који се не може позивати странка. Једини овлашћен да иницира поступак јесте надлежни орган по службеној дужности.

**Рокови.** Рокови за поједине разлоге за поништавање коначног решења се разликују. Наиме, уколико постоји неки од разлога од 1) до б), поништавање се може тражити без временског ограничења. За разлоге под 7), 8) и 9), рок је пет година од коначности решења, а за разлоге под 10) и 11), рок износи годину дана од коначности решења.

**Правна средства.** С обзиром на положај органа који одлучује о поништавању коначног решења, његова одлука може се побијати само у управном спору.

## Укидање решења

*Укидање решења* (члан 184), као и поништавање коначног решења, представља облик мешовите контроле. Реч је о правном средству груписаном према последицама уклањања акта, тј. у сваком од случајева које потпадају под овај члан долази до укидања решења. С друге стране, ово правно средство је хетерогено, како у погледу иницијативе за покретање поступка, тако и у погледу својстава акта који се напада (извршан, коначан, правноснажан).

**Разлози за укидање.** Разлози за укидање решења могу бити тројаки.

Решење ће бити укинато ако је постало извршно, а његово укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се постигне другим средствима којима се мање дира у стечена права. Овде је реч о решењу које је постало извршно и опасно, тј. његово извршење би угрозило наведене јавне интересе. Решење, притом, може да буде и коначно и правноснажно, а не мора да буде ни једно ни друго. Најзад, решење може да буде и законито. Оно се не уклања по овом основу због незаконитости, већ због тога што је постало опасно по јавни интерес. До покретања поступка за укидање може доћи на захтев странке или по службеној дужности.

Решење ће бити укинато и ако је постало правноснажно, а укидање тражи странка на чији је захтев донето, те укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица. Реч је о ситуацији у којој је законито решење, издато на захтев и у корист странке, истој тој странци почело да представља препреку за остваривање неког другог права или правног интереса. До укидања решења долази како би се окончала таква апсурдна ситуација. Решење мора да буде правноснажно.

Поступак за укидање решења може да покрене само странка својим захтевом. По природи ствари, овде не долази у обзир покретање поступка по службеној дужности.

Решење ће бити укинута и кад је то посебним законом одређено. Код овог разлога посебним законом се уређује иницијатива за покретање поступка, рокови за његово покретање и својство акта који он треба да има, а чак и надлежност за укидање акта може да буде друкчије уређена.

**Рокови.** Укидање из прва два разлога може се захтевати без временског ограничења. Рок код трећег разлога прописује се посебним законом.

**Надлежност за укидање.** Као и код поништавања коначног решења, поступак укидања решења је у надлежности другостепеног или надзорног органа, а ако њега нема – органа који је донео решење.

### **Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана**

*Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана* (члан 185) је средство самоконтроле.

**Иницијатива за покретање поступка.** Поступак за поништавање, укидање или мењање незаконитог правноснажног решења покреће орган, с тим да покретању поступка претходи препорука Заштитника грађана да се предметно решење уклони или измени. Орган и покреће поступак како би поступио по препоруци Заштитника грађана, с тим да се мора нагласити да орган нема обавезу да поступи по препоруци (члан 31. став 3. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07). Такође, ваља напоменути да ће иза препоруке Заштитника грађана, по правилу, стоји иницијатива (притужба) странке из управног поступка или другог лица које је незадовољно исходом поступка.

**Разлог за уклањање и мењање решења.** Решење може да буде уклоњено или измењено због било којег облика незаконитости, а ради отклањања исте. Решење мора да буде правноснажно. То је у складу и са захтевом члана 25. став 3. Закона о Заштитнику грађана да морају да буду исцрпљена друга, редовна правна средства против предметног решења пре обраћања Заштитнику грађана.

**Надлежност органа.** Надлежан за уклањање или измену акта на препоруку Заштитника грађана је орган који је донео незаконити акт.

**Рок.** Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

**Правна средства.** Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава. Ово је логична последица необавезности препорука Заштитника грађана. У том смислу и не постоји одлука против које би се могло изјавити било које правно средство.

## УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ

**Појам извршења.** Извршење управног акта је правни циљ његовог доношења. А основна сврха извршења је задовољење и заштита интереса уграђених у норму примењеног прописа. Извршење управног акта је директно оживотворење садржине његове норме. Извршити акт значи поступити у складу с њим: отпутовати у иностранство са издатим пасошем, почети изградњу грађевинског објекта за који је добијена дозвола, платити порески дуг, одазвати се позиву за обавезну вакцинацију, отказати (не одржати) пријављени јавни скуп који је у међувремену забрањен итд. По природи ствари, принудно извршење долази у обзир једино када су управним актом одређене обавезе; права призната управним актом слободно се уживају, а не 'извршавају' употребом државне силе.

**Врсте извршења.** Постоје две врсте принудног извршења: управно (административно) и судско (члан 191). Врста извршења зависи од врсте обавезе из управног акта. ЗУП уређује само управно извршење, тачније принудно управно извршење (чл. 192–206). У питању је извршење неновчаних обавеза које извршеник није сам, добровољно извршио. Принудно извршење новчаних обавеза спроводи се судским путем (судско извршење, по Закону о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15), осим ако ЗУП-ом или посебним законом није прописано другачије (члан 191. став 2).

**Извршност решења.** Решење које је донето у управном поступку извршава се кад постане извршно (члан 190, став 1). Разликује се наступање извршности првостепеног и другостепеног решења. Решење првостепеног органа постаје извршно: 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена; 2) обавештавањем странке о решењу, ако жалба против решења није дозвољена; 3) обавештавањем странке о решењу, ако жалба против решења не одлаже извршење решења; 4) кад се све странке, као и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу; 5) обавештавањем странке о другостепеном решењу, којим се жалба одбацује или одбија. Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему. Дакле, другостепено решење је извршено самим издавањем (доношењем и обавештавањем странке о њему). Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне. Ако у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од када је постало извршно. У оба случаја реч је о парижском року, тј. року за добровољно извршење обавезе. Правила која важе за извршење решења, важе и за извршење закљученог поравнања, с тим да се оно може извршити само против лица које је закључило поравнање.

**Странке у поступку управног извршења.** Странке у поступку управног извршења су извршеник и, евентуално, тражилац извршења (члан 192). Извршеник је лице које је дужно да испуни одређену обавезу. Према њему се спроводи извршење. Тражилац је лице на чији предлог се спроводи извршење. Извршење се спроводи на предлог тражиоца извршења, кад је у његовом интересу, односно по службеној дужности, кад то налаже јавни интерес.

**Надлежност за спровођење извршења (члан 193).** Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење. Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Ако орган који је донео решење у првом степену није надлежан за спровођење извршења, онда тај орган, на предлог тражиоца извршења или по службеној дужности, ставља на решење које се извршава потврду да је постало извршно (потврда о извршности) и решење одмах прослеђује органу који је надлежан за спровођење извршења (члан 195). Министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу (комунална полиција), дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

**Начин и време извршења (члан 194).** Ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности (члан 6. ЗУП-а). Извршење се спроводи радним даном од 7 до 20 сати. Ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писани налог, извршење може да се спроводи и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

**Решење о извршењу** издаје орган који је надлежан за спровођење извршења по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења предлога. Решење о извршењу садржи утврђење о томе када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења. Решењем о извршењу може да се одреди додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах. О решењу о извршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је донето на његов предлог (члан 196. ст. 1 – 4). Усмено решење може да се изврши одмах, без доношења решења о извршењу (члан 201).

**Трошкове извршења** сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење (члан 196. став 5).

**Начини извршења.** Постоје три начина управног извршења – извршење преко других лица, извршења посредном и извршење непосредном принудом.

До извршење преко других лица (члан 197) долази ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично. Радња се предузима преко другог лица о трошку извршеника. У том случају орган који спроводи извршење решењем може наложити извршенику да положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно сачини.

Извршење посредном принудом (члан 198) је извршење путем новчаних казни. Орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна изриче се решењем. Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу – у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. Новчана казна може поново да се изрекне, све док извршеник не испуни обавезе из решења. Новчане казне извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје. Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну (члан 199).

Извршење непосредном принудом (члан 200) спроводи се ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне, као и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.

**Жалба.** Против решења о извршењу у поступку управног извршења може да се изјави жалба, која не одлаже извршење решења. Жалба против решења о извршењу може се изјавити само на време, место и начин извршења. Жалба се подноси у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење, тј. ако орган на захтев тражиоца извршења ћути. Жалба се у оба случаја предаје другостепеном органу (члан 202. ст. 1-3).

**Одлагање извршења.** Извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, да се одложи ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном

интересу. Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству. О предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава (члан 202. ст. 4-6).

**Обустављање извршења.** Орган који спроводи извршење обуставља извршење ако је обавеза у целини извршена, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинито. Извршење се обуставља решењем, по службеној дужности или на предлог странке. Решењем којим се обуставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је решење које се извршава укинито или измењено (члан 203).

**Противизвршење.** Кад је извршење спроведено, а решење које је извршено касније буде поништено или укинито, лице може да захтева да се њему врати што му је извршењем одузето, односно да захтева накнаду штете, или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. О захтеву решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу (члан 204).

**Извршење ради обезбеђења.** Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, решење може у целини да се изврши или се поједине радње извршења могу предузети и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. Ако обавеза може принудно да се изврши само на предлог странке, она мора да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, при чему орган може да предузимање радњи извршења услови полагањем новчаног износа подобног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари. Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе. О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу (члан 205). Као и свако друго привремено решење, оно ће бити укинито доношењем сталног решења, тј. решења којим се окончава поступак (члан 139. став 5).

Кад правноснажним решењем о управној ствари није утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је донето привремено решење о обезбеђењу или кад је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога, странка је дужна да противној странци накнади штету насталу извршењем привременог решења о обезбеђењу (члан 206).

## УЛОГА ТУЖЕНОГ ОРГАНА УПРАВЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

**Појам.** Управни спор (управно-судски поступак) је судски поступак у којем Управни суд, првенствено, цени законитост коначног управног акта и коначног ћутања управе (чл. 3. и 15. Закона о управним споровима (ЗУС), „Службени гласник РС“, бр. 111/09).

**Предмет управног спора.** Предмет управног спора је законитост коначног управног акта или коначног ћутања управе.

Коначан је онај управни акт против кога није могуће изјавити жалбу у управном поступку, тј. решење другостепеног органа или решење првостепеног органа против чијег решења је жалба законом искључена (члан 14. ЗУС).

Коначно ћутање управе наступа онда кад у законом предвиђеном року решење није донео орган против чијег решења, да је донето, не би била допуштена жалба. То може да буде другостепени орган или првостепени орган против чијег решења је жалба законом искључена. Да би наступило коначно ћутање управе, треба да истекну два узастопна рока. Прво треба да истекне законом предвиђени рок за доношење решења. У случају другостепеног органа то је 60 дана од подношења жалбе, а у случају првостепеног органа – рок предвиђен ЗУП-ом (в. одељак о решењу) или посебним законом. Тек кад истекне тај први рок, странка чијим захтевом је покренут управни поступак стиче право да још једном од органа затражи да донесе решење. Тај накнадни захтев за доношење решења се зове пожурница. Други рок почиње да тече тек кад се поднесе пожурница и износи седам дана. Дакле, кад истекне законом предвиђени рок за доношење решења, па странка поднесе пожурницу, па орган не доноси решење ни у наредних седам дана, тек онда наступа коначно ћутање управе и странка има право да поднесе тужбу у управном спору (члан 19. ЗУС).

**Странке.** Управни спор покреће тужбом лице које је незадовољно коначним управним актом или коначним ћутањем управе. То је, по правилу, незадовољна странка из управног поступка, чији су захтев и/или жалба одбијени. Али, то може да буде и друго лице које на чија права и правне интересе утиче решење органа, на пример, станар у згради у којој је одређено лице добило грађевинску дозволу за надградњу. Тужиоци могу да буду и државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са 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. Управни спор може да покрене и надлежни јавни тужилац, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, као и надлежно правобранилаштво, ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе (члан 11. ЗУС).

Орган који је донео коначни управни акт оспорен тужбом или који није донео решење у законом предвиђеном року има улогу туженог у управном спору (члан 12. ЗУС).

У управном спору може да се јави и заинтересовано лице као странка. Заинтересовано лице је оно лице коме би поништавање оспореног акта непосредно било на штету (члан 13. ЗУС). У горе изнетом примеру, то би било лице коме је издата грађевинска дозвола.

**Надлежни судови.** Надлежни суд за одлучивање у управном спору је Управни суд. Реч је о суду републичког ранга, који је једини суд надлежан за решавање управних спорова на целој територији Републике Србије. Његове одлуке су правноснажне и против њих није дозвољена жалба. Ипак, у управном спору се може јавити још један суд – Врховни касациони суд, највиши суд у Републици Србији. Наиме, против одлуке Управног суда, Врховном касационом суду може да се изјави посебно правно средство – захтев за преиспитивање судске одлуке (члан 49 ЗУС). Ово правно средство може се изјавити у законом предвиђеним ситуацијама, од којих је у пракси најважнија и најчешћа она у којој против одлуке првостепеног органа у управном поступку није била допуштена жалба у управном поступку. На пример, Комисија за заштиту конкуренције доноси решења против којих није допуштена жалба у управном поступку, тј. која постају коначна чим странка буде обавештена о њима. Против таквог решења се непосредно изјављује тужба Управном суду, а против те одлуке Управног суда може да се изјави захтев за преиспитивање судске одлуке Врховном касационом суду. Ово правно средство може да изјави и тужени, тј. орган чије је решење оспорено и поништено пред Управним судом.

**Најважнија права и обавезе туженог у управном спору.** Тужени има право да достави суду одговор на тужбу. Рок за достављање одговора на тужбу одређује Управни суд, с тим да тај рок не може да буде дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор туженом (члан 30. ЗУС). У истом року је тужени орган дужан да Управном суду достави списе предмета. Уколико то не учини, руководилац органа може да буде новчано кажњен од стране Управног суда (члан 75. ЗУС).

Тужени орган може и да удовољи тужбеном захтеву на два начина. Први, ако је тужбом оспорен коначни управни акт – изменом или поништавањем сопственог решења употребом правног средства из управног спора које се зове мењање и поништавање решења у вези са управним спором (в. горе одељак под тим називом). Орган није дужан да користи наведено правно средство, већ је то само могућност. Други, ако је тужба поднета због ћутања управе – престанком ћутања, тј. доношењем решења пре него што је Управни суд донео одлуку. У оба случаја, ако је тужилац задовољан учињеним, Управни суд ће обуставити (управно-судски) поступак (члан 29. ЗУС).



Најзад, најважнија обавеза туженог је да поступи по пресуди суд којом је тужба усвојена. У случају ћутања управе – да поступи по налогу суда да у одређеном року донесе незаконито изостало решење. У случају поништавања незаконитог решења – да, ако је то суд наложио, донесе ново решење у року од 30 дана од достављања пресуде, и то у складу са правним схватањем суда (на пример, како треба тумачити и применити одредбу релевантног закона у конкретном случају) и примедбама суда у погледу поступка (на пример, да одржи усмену расправу или изведе одређени доказ) (члан 69. ЗУС). Ако орган не изврши судску пресуду (доношењем новог акта који није у складу са судском пресудом или ћутањем у извршењу судске пресуде), Управни суд ће новчано казнити руководиоца органа (члан 75. ЗУС) и поништити нови акт, уз могућност да сам одлучи у тој управној ствари (ако се због тога поднесе нова тужба), односно сам решити управну ствар (ако орган неоправдано ћути и након упозорења тужиоца из првобитног управног спора).



УПРАВНИ ПОСТУПАК  
– Приручник за полагање државног стручног испита –

*Ауџори*

Проф. др Зоран Р. Томић  
Проф. др Добросав Миловановић  
Доц. др Вук Цуцић

*Издавач*

Министарство државне управе и локалне самоуправе

*За издавача*

Ана Брнабић  
министар државне управе и локалне самоуправе

*Уредник*

Станија Вишекруна  
секретар Министарства државне управе и локалне самоуправе

*Техничко уређење*

Саша Бешевић

Тираж 1.000

ISBN 978-86-920653-1-6

Штампа

Штампариија *Гласник*,  
Лазаревачки друм 13–15, Београд

---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

34/35(075.9)  
35.077.3(497.11)

ТОМИЋ, Зоран Р., 1956-  
Управни поступак : приручник за полагање државног стручног испита / Зоран Р.  
Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић. - Београд : Министарство државне  
управе и локалне самоуправе, 2017 (Београд : Службени гласник). - 81 стр. ; 30 см

Тираж 1.000.

ISBN 978-86-920653-1-6

1. Милановић, Добросав, 1964- [аутор] 2. Цуцић, Вук, 1983- [аутор]

а) Радници у органима управе - Стручни испити - Приручници б) Управни поступак - Србија  
COBISS.SR-ID 228966924

---