

СТУДИЈСКА ГРУПА ИЗ УПРАВНОГ
ПРАВА 2019-20

МАТЕРИЈАЛНО УПРАВНО ПРАВО

Нина Митровић
Милош Вељашевић
Ђорђе Степић

Ивана Подгорица
Милан Вулевић
Предраг Тадић



САДРЖАЈ

Овом презентацијом је обрађено 18 испитних питања (36 - 54)

Управни рад и акти јавне управе

Подела управних аката

Правна дејства управног акта

Управни уговор

Гарантни акт

Инспекцијски Надзор

ДЕФИНИЦИЈА

Правно регулисана, влашћу подупрта државна делатност, оперативно корективног карактера, која се своди на примену правних прописа у појединачним ванспорним ситуацијама ради остварења јавног и приватних интереса.

УПРАВНО-ОПЕРАТИВНИ РАД

Претежнија категорија која је усмерена ка будућности. Пример је доношење управног акта којим се признаје право или утврђује обавеза у одређеном обиму.

УПРАВНОКОНТРОЛНИ РАД

Правна активност корективне **природе ради накнадне провере правилности** одређеног понашања.

Превасходно је окренут прошлим понашањима, већ предузетим радњама, односно актима: интервенише се на основу закона у раније настале друштвено-правне односе.

Управноконтролни рад је срж управног посла именованог управни надзор.

Примењујући прописе, јавна управа том приликом контролише и друге и себе.

Примери су поништавање и укидање управног акта или инспекцијски надзор.

УПРАВНИ РАД

Стожери Управног Рада

- **НОРМАТИВНИ (УПРАВНОПРАВНИ АКТ)**

формулисање појединачног правног правила на темељу и у примени опште правне норме, која се том приликом индивидуализује

- **РЕАЛНИ (УПРАВНОМАТЕРИЈАЛНИ АКТ)**

директно спровођењу у живот појединачног или општег правног акта.

У савремено доба придружују им се и:

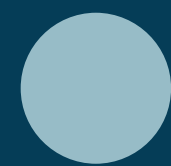
- **УПРАВНИ УГОВОР**
- **ГАРАНТНИ АКТ**
- **ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА**

УПРАВНЕ ОБЛАСТИ

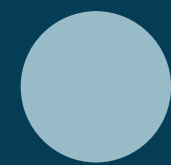
типична државна подручја појачаног унутар државног ауторитативног **интервенисања према грађанима и организацијама**

Управна област се дели на гране, а свака грана се састоји од ужих језгара сродних послова којима се остварују постављени задаци.

Пример је област полиције (унутрашњих послова)



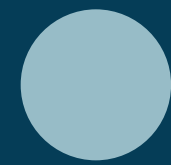
Војска



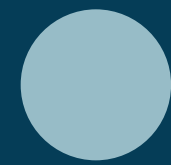
Унутрашњи
послови



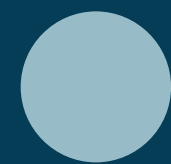
Правосудна управа



Општа управа

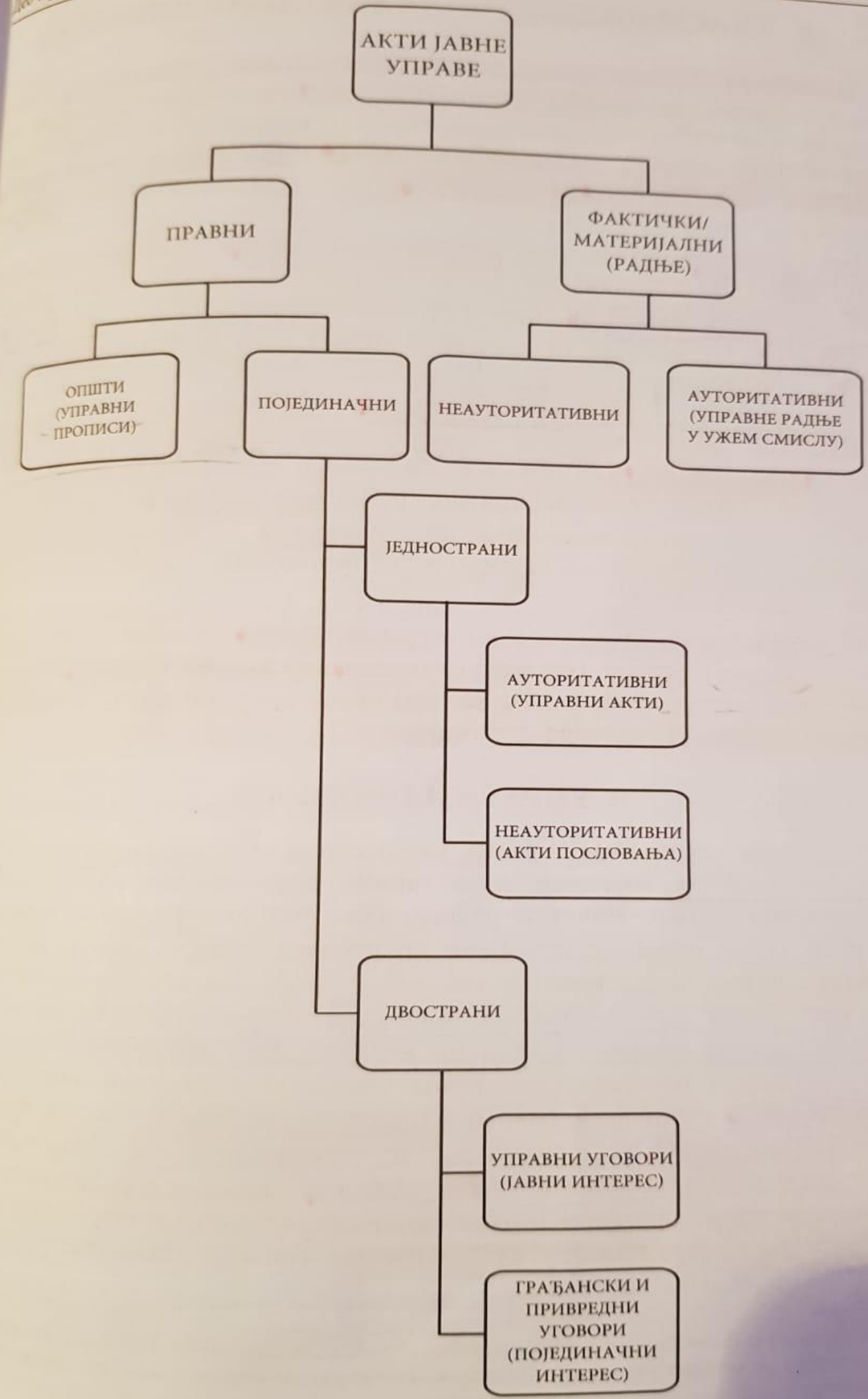


Финансије



Област задирања у право
својине грађана и др.

ТАБЕЛА НА СТРАНИ
205 УЏБЕНИКА



АКТИ УПРАВЕ

сви акти органа и организација управе (и државне и недржавне) донети или предузети у примени права.

Према критеријуму да ли имају непосредна, самостална правна дејства, раздвајају се:

ПРАВНО НОРМАТИВНИ АКТИ

Имају непосредна правна дејства

- Општи - управни прописи
- Појединачни (акти неауторитативни) (конкретни) (пословања/правни послови) ауторитативни

МАТЕРИЈАЛНИ (ФАКТИЧКИ) АКТИ (РАДЊЕ)

немају непосредна, тј. самостална правна дејства.

- Ауторитативни (управне радње у ужем смислу)
- Неауторитативни

УПРАВНИ АКТ

Засебан, државној управи својствен
облик правног деловања.

ДОМАЋЕ ПРАВО
појединачан правни акт јавне

управе са својством

ауторитативности и

извршивости, којим се, на основу
закона решава у управној ствари.

ИСТОРИЈСКИ ОКВИР

Настанак и брушење појма управног акта одвијали су се
током прве половине XIX века,

2 основна значења:

- **шире** – обухвата опште и појединачне правне акте органа управе, и то не само једнострано-ауторитативне, већ и двостране – управне уговоре;
- **уже** - искључиво у значењу правног појединачног ауторитативног акта екстерног карактера, којим се врши државна власт у погледу конкретне ситуације и тачно одређених лица

ПРАВНОРЕШАВАЈУЋИ КАРАКТЕР

Управним актом се применом закона, решава о одређеном праву, обавези или правном интересу неког лица. При томе, он има непосредно решавајући карактер, производећи директне правне последице на ситуацију тог лица. Адресат нормe не стиче право, нити преузима обавезу самим материјалним прописом који их је установио – већ тек управним актом. По овој особини, управни акт се разликује од управне радње која спада у материјалне акте, без самосталних правних учинака.

АУТОРИТАТИВНОСТ ПОВЕЗАНА СА ЈЕДНОСТРАНОШЋУ

Донет је применом управне власти од надлежног државног или недржавног органа или организације у вршењу јавних овлашћења или обављању поверених државних послова.

Ауторитативност управног акта је израз неравноправности у односу између доносиоца и адресата акта (странке). Субординација воља, одваја управни акт од грађанскоправних послова, којима је, начелно, својствена координација воља учесника.

Једностраност значи да је неки акт дело једне воље (појединца – код инокосног органа, или колектива – код колегијалног органа)

ПОЈЕДИНАЧНИ КАРАКТЕР

Управни акт се издаје за конкретан случај, а карактерише га индивидуалност тако што се односи на поименце одређена лица. Ипак постоје акти у којима су лица само одредива, али не и неодређена. Ова особина га разликује од управног прописа који као акт управне власти општенормативног карактера, садржи апстрактно правно правило.

ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНОГ АКТА 1/2

ЗАСНОВАНОСТ НА ЗАКОНУ

Законски је одређен у процесном (начин доношења) и материјалном погледу (примена меродавног прописа на конкретне случајеве). Постоји потпуна правна везаност управног акта материјалним законом, осим код дискреционог одлучивања.

НЕПОСРЕДНА ИЗВРШИВОСТ

Може се принудно спровести управним (неновчане обавезе) или судским путем (новчане обавезе). То значи да се правило садржано у управном акту може спровести и против воље лица на које се односи применом одговарајућих принудних средстава у складу са законом.

УРЕЂУЈЕ УПРАВНУ СТВАР

Управна ствар је појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се понашање странке ауторитативно правно одреди.

ОБЕЛЕЖЈА УПРАВНОГ АКТА 2/2

ОДРЕЂЕЊЕ УПРАВНОГ АКТА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ



ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА ЧЛ. 4

Појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари

ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ ЧЛ. 16

Појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима. Управни акти су решења и закључци. Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено

1. ПРАВНО ВЕЗАНИ И ДИСКРЕЦИОНИ
2. ПОЗИТИВНИ И НЕГАТИВНИ
3. КОНСТИТУТИВНИ И ДЕКЛАРАТИВНИ
4. ИНДИВИДУАЛНИ И ГЕНЕРАЛНИ
5. ПРОСТИ (ЈЕДНОСТАВНИ) И СЛОЖЕНИ (ЗБИРНИ)
6. УПРАВНИ АКТИ ДОНЕТИ ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ И ПО ЗАХТЕВУ СТРАНКЕ
7. ОГРАНИЧЕНОГ И НЕОГРАНИЧЕНОГ ТРАЈАЊА
8. СТРОГО ФОРМАЛИЗОВАНИ И УБЛАЖЕНО ФОРМАЛИЗОВАНИ
9. РЕШЕЊА И ЗАКЉУЧЦИ

ПОДЕЛЕ УПРАВНИХ АКТАТА

ДЕЛИМИЧНА ПРАВНА ВЕЗАНОСТ- ДИСКРЕЦИОНО ОДЛУЧИВАЊЕ

1

ПОТПУНА ПРАВНА ВЕЗАНОСТ

ДОНОСИЛАЦ УПРАВНОГ АКТА
МАТЕРИЈАЛНЕ ПРОПИСЕ ПРИМЕЊУЈЕ У
КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ ТАКО ШТО
ОЦЕНИ (НЕ)ИСПУЊЕНОСТ УСЛОВА ЗА ЊИХОВУ
ПРИМЕНУ.

АКО СУ УСЛОВИ ИСПУЊЕНИ, ПРИМЕЊУЈЕ
ПРОПИСОМ ПРЕДВИЂЕНА СОЛУЦИЈА НА
КОНКРЕТАН СЛУЧАЈ, ДОК АКО НИСУ, ИЗОСТАЈЕ И
ПРИМЕНА СОЛУЦИЈЕ ПРОПИСАНЕ УПРАВНОМ
НОРМОМ.

ПРИМЕНА МАТЕРИЈАЛНЕ УПРАВНО- ПРАВНЕ
НОРМЕ НЕ зависи искључиво од
(не)испуњености услова, већ је потребно да
орган узме у обзир укупност датих околности
(средине И ВРЕМЕНА) У КОНКРЕТНОМ СЛУЧАЈУ,
ПА ОЦЕНИ ДИСКРЕЦИОНО („...МОЖЕ“,
„...ОДЛУЧИЋЕ“ ИТД.) ДА ЛИ ЈЕ ПРИМЕНА НОРМЕ
ОПРАВДАНА, ЦЕЛИСХОДНА, ДА ЛИ ОСЛИКАВА
ВОЉУ ЗАКОНОДАВЦА(КРБЕК: „ИДЕ СЕ ЗА
ТУЂОМ ВОЉОМ“).

ПОРЕД ТОГА, КАДА ОРГАН ДОНОСИ ОДЛУКУ, НА
РАСПОЛАГАЊУ МОЖЕ ИМАТИ ДВЕ ИЛИ ВИШЕ
ПРАВНИХ СОЛУЦИЈА, А ОН ЋЕ У СКЛАДУ СА
ЦИЉЕМ ОДЛУЧИТИ О ПРИМЕНИ ЈЕДНЕ ОД
ПОНУЂЕНИХ ПРАВНО ДОПУШТЕНИХ
АЛТЕРНАТИВА.

ДА БИ СЕ СПРЕЧИЛА ЗЛОУПОТРЕБА
ЕЛАСТИЧНОСТИ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ,
ПОСТАВЉЕНЕ СУ ЈАСНО ОДРЕЂЕНЕ ГРАНИЦЕ
ОВЛАШЋЕЊА ОРГАНА КОЈИ ОДЛУЧУЈЕ КАО И
ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ИМАЈУ ПОСТИЋИ (ОСТВАРЕЊЕ
ИЛИ ЗАШТИТА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА).

2

НЕГАТИВНИ УПРАВНИ АКТИ

- исказују став издаваоца да нема потребе за мењањем постојећег правног стања.

**Пример, странка захтева признавање неког права; ако надлежни орган одбије захтев странке, такав акт је негативан, јер се његов доносилац изјаснио да нема потребе мењати постојеће правно стање*

- странка има **право на жалбу** (чл. 151.ст.3. ЗУП) ако решење није издато у законом одређеном року (случај ћутања управе). Странци се право на жалбу додељује да би се проверило да ли је неоправдано повређено њено процесно право да се одлучи о њеном захтеву у прописаном року.
- **увек декларативни.**
- **ОПОЗИВИ**

ПОЗИТИВНИ УПРАВНИ АКТИ

- усмерени на промене у односу на претходно правно стање.
- Они стварају правни однос који раније није постојао, мењају постојећи правни однос или га гасе.

Пример - орган доноси управни акт којим утврђује да су испуњени услови за утврђивање пореске обавезе одређеном лицу.

- Само позитивни акти могу стећи својство материјалне правноснажности.

3

КОНСТИТУТИВНИ 1/2

управни **акт признаје или одређује** (на основу прописа) **нешто ново у правном поретку**

Конститутивни акт делује *pro futuro*, само за будућност, од момента доношења, евентуална одступања морају бити посебно прописана.

ДЕКЛАРАТИВНИ

формално саопштава да је правни однос, правна ситуација већ раније настала, или да једног правног односа, правне ситуације правно нема. Декларативни акт делује од момента настанка односа, односно ситуације чије постојање утврђују (дакле уназад, ретроактивно). Декларативне управне акте делимо према предмету утврђивања (целокупан правни однос или само део правног односа).

ВАРИЈАНТЕ КОНСТИТУТИВНОСТИ

- **права конститутивност**

правни однос изворно
настаје

- **реконститутивност**

преиначавање раније
постојећег правног односа
(мењање)

- **деконститутивност**

у целини или делимично
гашење раније постојећег
правног односа

ВИД ИСПОЉАВАЊА

- **Повлашћујући -**

- **обавезујући - мешовити**

Критеријум - Права и обавезе
које акт одређује - аспект
странке

- **Лични - стварни**

Критеријум - (не)посредан
утицај на правну ситуацију
адресата

- **Наређења - забране**

Критеријум - опредељујући
карактер обавезе из акта

ДВОДЕОБА

- **Субјективни акти**

- **Акти услови**

Критеријум - да ли управни
акт сам одређује садржину
новог

правног стања тј. односа
или је акт само неопходна
правна претпоставка за
ступање у једну правну
ситуацију која је већ
установљена и одређена.

КОНСТИТУТИВНИ АКТИ 2/2

ИНДИВИДУАЛНИ УПРАВНИ АКТИ

Лица су прецизно наведена у акту, дакле несумњиво индивидуално одређена

ГЕНЕРАЛНИ УПРАВНИ АКТИ

круг лица на која се акт односи је такође затворен. Акт се односи на категорију лица која су **одредива** и то на основу у акту

постављеног критеријума (старост адресата, локација становања итд.).

Адресати
RATIO L - ефикасност управног рада се могу накнадно поименце одредити (хитно поступање или бројност адресата)

Генерални акти се објављују

Сви управни акти се односе на конкретан животни догађај, а тим догађајем **МОЖЕ БИТИ ОБУХВАЋЕНО** ЈЕДНО ИЛИ ВИШЕ ЛИЦА

4

ПРОСТИ УПРАВНИ АКТИ

почивају на принципу да један орган доноси један акт.

СЛОЖЕНИ УПРАВНИ АКТИ

у доношењу акта учествује више органа (чл. 138.

- 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.
 - 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.
 - Решење се доноси **уз мишљење** другог органа, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави.
- 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

• чл. 183 ЗУП.

6

Критеријум - који субјект даје иницијативу за покретање поступка доношења управног акта

УА ДОНЕТИ ЕХ OFFICIO

доноси се када то одређује закон или на закону заснован пропис те када надлежни орган утврди да ради заштите јавног интереса, а на основу чињеничног стања, треба покренути управни поступак

Некада је за доношење акта по службеној дужности обавезан

пристанак странке

УА ДОНЕТИ ПО ЗАХТЕВУ СТРАНКЕ

Захтев странке је неопходан услов за покретање и вођење управног поступка (чл. 90. ст. 5. ЗУП). Тада се ради о признању, односу повећању права или престанку, односно умањењу обавезе неком лицу

Уколико акт буде донет по службеној дужности без постојања захтева странке, такав акт је ништав уколико странка накнадно изричито или прећутно не одобри његову садржину (чл. 183. ст. 1. тач. 4. ЗУП)

7

УПРАВНИ АКТИ НЕОГРАНИЧЕНОГ ТРАЈАЊА

Већина управних аката је, у начелу, неограниченог трајања, без обзира на то да ли њихово трајање везујемо за наступање одређеног услова као будуће, неизвесне околности. Њихова трајност је релативна.

УПРАВНИ АКТИ ОГРАНИЧЕНОГ ТРАЈАЊА

Једнократно понашање адресата исцрпљује садржину управног акта.

ФОРМАЛИЗАМ ПРИ ДОНОШЕЊУ АКТА

поштовање предвиђених
формалнопроцесних услова
при вођењу поступка који
претходи доношењу акта

СВИ УПРАВНИ АКТИ СУ ДОНЕКЛЕ ФОРМАЛИЗОВАНИ

RATIO L - правна сигурност -
заштита странака

УБЛАЖАВАЊЕ ФОРМАЛИЗМА КАО ПРЕПРЕКЕ ЕКОНОМИЧНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ ПОСТУПКА

- **чл. 143 ЗУП** предвиђа доношење усменог решења кроз непосредно одлучивање
- **чл. 199 став 1. ЗУП** предвиђа претпоставке за упрошћено образложење писаног акта;
- **чл. 142. ЗУП** предвиђа доношење решења које се

састоји само од

диспозитива (тзв.

забелешка на спису)

8 СТРОГО ФОРМАЛИЗОВАНИ И УБЛАЖЕНО ФОРМАЛИЗОВАНИ АКТИ

9

РЕШЕЊА

ГЛАВНА УПРАВНА ОДЛУКА, ТО ЈЕ УПРАВНИ АКТ КОЈИМ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПРЕДМЕТУ ПОСТУПКА И О ПРОПИСАНИМ ПРОЦЕСНИМ ПИТАЊИМА. (ЧЛ. 136. ЗУП)

ЗАКЉУЧЦИ

СПОРЕДНЕ УПРАВНЕ ОДЛУКЕ, претходне и акцесорне. Одлучују о РЕЛАТИВНО СПОРЕДНИМ ПИТАЊИМА ТОКОМ ПОСТУПКА, УГЛАВНОМ СЕ ОДНОСЕ НА УПРАВЉАЊЕ ПОСТУПКОМ. ТАКВЕ СУ ОНЕ ОДЛУКЕ ЗА КОЈЕ ЈЕ ОДРЕЂЕНО ДА СЕ НЕ ДОНОСЕ РЕШЕЊЕМ

ЗАКЉУЧЦИ СЕ НЕ МОГУ ПОБИЈАТИ ПРАВНИМ СРЕДСТВИМА

ПРАВНА ДЕЈСТВА УПРАВНОГ АКТА

ОБАВЕЗНОСТ

ВРЕМЕНСКО
ВАЖЕЊЕ

ПРЕСТАНАК ДЕЈСТАВА
ЗАКОНИТОГ УПРАВНОГ
АКТА ДОНОШЕЊЕМ
НОВОГ (КАСНИЈЕГ)
УПРАВНОГ АКТА

ПРАВНОСНАЖНОСТ

ПРОИЗИЛАЗИ ИЗ АУТОРИТАТИВНОСТИ И ИЗВРШНОСТИ

Карактеристична за управне акте који су у свему
засновани на закону

За све управне акте важи **претпоставка
законитости**, која може бити проверена
прописаним правним средствима

ТРОЈАКА УПРАВЉЕНОСТ ОБАВЕЗНОСТИ

- Према странкама
 - Издаваоцу
- Свим трећим лицима

ОБАВЕЗНОСТ

МОМЕНАТ ОТПОЧИЊАЊА ПРАВНИХ ДЕЈСТАВА

- Моменат правног везивања **издаваоца** - начелно од момента отправљања (пре обавезивања адресата)
- Редован моменат правног обавезивања **адресата** - након уредног достављања писано израђеног акта + моментог усменог саопшавања садржине акта

СМЕР ДЕЛОВАЊА

- Акт **по правилу** делује **за будућност**, а другачије мора бити предвиђено
- Ретроактивно дејство имају:
 - Декларативни акти
 - Акти којима се оглашава ништавим или поништава претходно донет управни акт

ЗАВРШЕТАК ПРАВНОГ ДЕЛОВАЊА

Разликују се правила донета за противправне управне акте и за управне акте донете у складу са законом

ВРЕМЕНСКО ВАЖЕЊЕ

Престанак дејстава законитог управног акта доношењем новог (каснијег) акта

Два основна вида:

ПРЕЂУТНО ОКОНЧАЊЕ - ДОНОШЕЊЕ СУПРОТНОГ АКТА

Дејства претходног акта аутоматски престају доношењем новог акта, јер се они међусобно искључују и не могу истовремено постојати.

ДОНОШЕЊЕ НОВОГ АКТА

Примењује се клаузула *rebus sic stantibus* у два модалитета - нови акт:

- не дира у произведене последице
- онемогућује дејства једног управног акта за убудуће.

Пуноважан правни акт (најчешће) опозива сам издавалац тог акта

ПРАВНОСНАЖНОСТ УПРАВНОГ АКТА



Релативна непроменљивост акта -
релативна дефинитивност
створеног правног односа



По правилу, више се не може
водити поступак међу истим
субјектима о датој управној ствари



Процесни обележје -
ненападљивости редовним
правним лековима правноснажног
управног решења



Забрана поништавања, мењања и
укидања (осим кад је то
предвиђено законом)



правностваралачких аката којима
странка стиче права/обавезе
Правноснажност стиче искључиво
диспозитив писаног решења
(може и делимично бити
правноснажан)

ДОДАЦИ УПРАВНОМ АКТУ 1/2

ПОЈЕДИНЕ КЛАУЗУЛЕ АКТА

Утичу на правна дејства акта

АКЦЕСОРНА ПРИРОДА

Незаконитост самог додатка не утиче на
правну ваљаност акта

МОРА БИТИ ПРЕДВИЂЕНА ИЗРИЧИТА
ЗАКОНСКА МОГУЋНОСТ ДА ОРГАН ПРИ
ДОНОШЕЊУ ИСТИ ДОПУНИ НАВЕДЕНИМ
КОРЕКТИВОМ

Ако не постоји законска подлога, сматра
се да додатак не постоји

ДОДАЦИ УПРАВНОМ АКТУ 2/2

УСЛОВ

Будућа неизвесна околност
Мења општа правило о почетку или завршетку деловања акта.

Постоји **одложни** и **раскидни** **услов**

РОК

Будући **известан** период у времену
Календарски одређен или путем догађаја који ће наступити у будућности
Постоји

одложни и **раскидни рок**

ТЕРЕТ

Налагање странци **споредне чинидбе**, она има самосталну егзистенцију (није акцесорна)
Може бити донета и накнадно (новим УА)

Обавеза је подобна за принудно извршење

ЗАДРЖАВАЊЕ ПРАВА НА ОПОЗИВ

Врста **раскидне формуле**

Наступање овог права одређују 2 врсте **кумулятивних и сукцесивних чинилаца**

- Неизвесна будућа околност или оцена целисходности
- воља доносиоца акта о доношењу новог УА којим се уклања иницијални (стр. 220)

ПОГРЕШНИ (МАНЉИВИ) УПРАВНИ АКТИ

Управни акти могу бити са **битном** или са **небитном** маном.

Управне акте са битном маном делимо на **неисправне** и **противправне** акте

НЕИСПРАВНИ

Управни акти са ванправним (техничким) недостацима

НЕТАЧНИ

имају очигледне (техничке) грешке на писаном примерку акта.

ИСПРАВЉА их без временског ограничења, орган који је донео акт;
О исправци се доноси посебно РЕШЕЊЕ;
Имају РЕТРОАКТИВНО дејство, али ако је исправка неповољна по странку – онда делују од тренутка када странка буде обавештена о исправци;
-Када се решење доноси по захтеву странке, оно има двојаку садржину: о одбијању или о уважавању предлога;

НЕУРЕДНИ

нечиткост,
недовољна прегледност садржине,
испрљаност или изгужваност писаног примерка,
некомплетност

ПРОТИВПРАВНИ АКТИ

Садрже правне мане, грешке у форми или садржини
саме изјаве воље

НЕЗАКОНИТИ

несагласност управног
акта одговарајућим
когентним правним
прописима (погађа све
управне акте)

НЕЦЕЛИСХОДНИ

Неправилно
примењена
дискрециона оцена

НЕЗАКОНИТИ

Подела према врсти незаконитости

ФОРМАЛНОПРОЦЕСНА

- **Чиста** формално процесна незаконитост -
нарушава се прописана формална страна
акта
 - Надлежност (стварна, месна, функционална)
 - Поступак доношења акта
 - Завршно обличје акта
- **чињенично процесна** незаконитост -
настаје током прибављања (оцене)
релевантне грађе у поступку
 - непотпуно утврђено чињенично стање
 - нетачно утврђено чињенично стање
 - Извођење погрешног закључка из тачно
утврђеног стања

МАТЕРИЈАЛНА (1/2)

Суштинска, односно дубинска
незаконитост управног акта, повезана са
применом материјалних прописа на
прибављену чињеничну грађу у
конкретној ситуацији

- ПРИМЕНИ НЕМЕРОДАВНОГ МАТЕРИЈАЛНОГ ПРОПИСА
 - ПОГРЕШНОГ ТУМАЧЕЊА МЕРОДАВНОГ ПРОПИСА
 - ПРИМЕНИ МАТЕРИЈАЛНОГ ПРОПИСА УПРКОС ПРАВНОЈ ИЛИ ФАКТИЧКОЈ СМЕТЊИ
 - ПРЕКОРАЧЕЊУ ОВЛАШЋЕЊА НА ВРШЕЊЕ СЛОБОДНЕ ОЦЕНЕ
 - ЗЛОУПОТРЕБИ - ИЗИГРАВАЊУ ЦИЉА СЛОБОДНЕ ОЦЕНЕ - ОРГАН ИДЕ КА ПОСТИЗАЊУ ДРУГЕ СВРХЕ ОД ОНЕ КОЈА ЈЕ ЗАКОНОМ ПОСТАВЉЕНА.
 - ДВЕ ВРСТЕ НЕЗАКОНИТИХ ЦИЉЕВА:
 - Сврха која нема никакве везе са јавном службом (лични мотив службеника)
 - Орган се руководи сврхом јавне службе, али не оном коју је закон имао у виду за конкретну ствар
- Чл. 5. ст. 2. ЗУП и чл.10. ст. 2. ЗУС

МАТЕРИЈАЛНА НЕЗАКОНИТОСТ(2/2)

Може се састојати у:

НЕЗАКОНИТИ

Подела према тежини незаконитости

РУШЉИВИ

Релативно сужен круг лица, која се поред органа, правно могу на њу позивати- ЈЕДИНО СТРАНКА!

(лице чији је интерес правно ангажован у конкретној ситуацији)

*ограничено време (рок) за елиминисање рушљивих управних аката из правног поретка (било по захтеву овлашћеног лица, било по службеној дужности). Протеком рока, право на позивање се ГАСИ- рушљив акт стиче пуноважност.

-Дејства рушљивих аката, бришу се на два начина: ПОНИШТАВАЊЕ и УКИДАЊЕ

*Поништавање- акт се уклања из правног поретка од тренутка отпочињања његових правних дејстава- РЕТРОАКТИВНО

*Укидање-блажа правна мера, укидање делује само унапред, за убудуће, што значи да дејства која је акт већ произвео остају.

-Елиминисање рушљивог акта (у целини или делимично)

спроводи се на више начина: управном жалбом, ванредним правним средствима или тужбом,

НИШТАВИ

*на ништавост управног акта се могу позвати сва лица, не само ограничен круг лица.

*рок за подизање правних средстава којима се утврђује ништавост управног акта не постоји, што значи да истицање ништавости није временски ограничено, јер је реч о разлозима који се односе на најтеже повреде закона.

ДЕФИНИЦИЈА

Неправилно примењена поверена
дискрециона оцена

У ЧЕМУ СЕ САСТОЈИ ПРАВНА МАНА

У лошем избору законом предвиђених алтернатива
једног конкретног правног случаја. Испитивање
целисходности врши непосредно виша управна
инстанција
(ДРУГОСТЕПЕНИ ОРГАН) поводом изјављене жалбе

ОЦЕНА ЗАВИСИ ОД СУБЈЕКТИВНИХ ПАРАМЕТАРА

- Сецифичности поједине животне
ситуације
- Субјективно виђење самог органа

НЕЦЕЛИСХОДНИ

УПРАВНЕ РАДЊЕ



УПРАВНОМАТЕРИЈАЛНИ -
ФАКТИЧКИ АКТИ

ПРУЖАЊЕ
ЈАВНИХ УСЛУГА

УПРАВНОМАТЕРИЈАЛНИ - ФАКТИЧКИ АКТИ

ПОЈАМ - ЧЛ. 27 ЗУП

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

ТУМАЧЕЊЕ ЧЛАНА 27

- Најважније категорије управноматеријалних аката
- Могућност изјављивања приговора (чл. 28)
- Издвајање из мноштва управних радњи - издавање уверења (чл. 29-30)

УПРАВНЕ РАДЊЕ У УЖЕМ СМISЛУ

- Ауторитативност
- Питања на која треба дати одговор да би дошли до дефиниције - врсте радње, основ предузимања, циљ предузимања
- Критеријуми за разврставање: правни основ, непосредни објект према коме се радња предузима, природа обавезе, вршилац радње, степен ауторитативности, распрострањеност примењивања

ЗАКОНИТОСТ ПРЕДУЗИМАЊА УПРАВНИХ РАДЊИ

Садржински вид -

правна претпоставка за предузимање, структура аката и поштовање законске сврхе радње

Формални вид -

јасна и прецизна надлежност за вршење сваке радње, законитост

поступка, завршни облика, начина и

тока вршења

ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА (ЧЛ. 31 ЗУП)

ШТА СЕ СМАТРА ПОД ПРУЖАЊЕМ ЈАВНИХ УСЛУГА

- Обављање привредне и друштвене делатности, тј. послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања
 - Обављање делатности - послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, тј. задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања
 - 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
- Ненормативни карактер поступања су њихове потреба и ко су њихови оснивачи? Који су то принципи ваљаног функционисања јавних служби

ТУМАЧЕЊЕ ЧЛ. 31

ПРИГОВОР

Према одредби чл. 32. - приговор може да се изјави пружаоцу јавних услуга који не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника

Управни уговор представља правни инструмент познат различитим правним традицијама, који је код нас по први пут (експлицитно) уређен ЗУП-ом. Различита су његова схватања и дефинисања, нарочито изражена у француској и немачкој доктрини и пракси

ДЕФИНИЦИЈЕ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

- Томић: "Управни уговор је сагласје две правно неједнаке воље о произвођењу међусобних, као и примерених јавноправних учинака"
- Законска дефиниција (чл. 22. ЗУП)

ТЕОРИЈСКА ПОДЕЛА ПО СТРАНАМА КОЈЕ ГА ЗАКЉУЧУЈУ

1. управни уговори између јавноправних органа
2. управни уговори између странке и јавноправног органа

Према формулацији чл. 22. ЗУП-а опција 1 није предвиђена

УПРАВНИ УГОВОР

УПРАВНИ УГОВОР

Прописано је:



Конститутивна
форма



Узајамност
чинидби



Стране које га могу
закључити



Апстрактно дејство

Институт управних уговора стоји на средокраћи између класичног управног акта и уговора приватног права

„Ако је игде исправно схватање Келзенове школе да не постоји битна разлика између приватног и јавног права и да се не може повући сигурна граница између једног права и другог..., то је оправдано у области административних уговора.“

Лазар М. Костић



БРОЈ СТРАНА

Основна карактеристика управног акта је његова (макар начелна) једностраност, док је управни уговор двострани правни посао, у складу са општом дефиницијом уговора у свим гранама права

ИНТЕРЕС

Воља изјављена управним актом је увек јавноправна и изражава искључиво јавни интерес, док се код управног уговора појављује као меродаван и приватни интерес странке, наравно, „утопљен“ у јавни интерес органа, као каузу обвезивања

ШТА СЕ УРЕЂУЈЕ

Управним актом орган уређује управну ствар странке, а управним уговором и сопствену правну ситуацију, али и јавни интерес и ситуацију свих трећих лица на које се простира дејство управног уговора (нпр. корисника аутопута код уговора о концесији или корисника болничких услуга код уговора о јавној набавци болничке опреме)

УПРАВНИ УГОВОР И. УПРАВНИ АКТ

Управни уговор и уговор грађанског права(1/2)

У делу домаће доктрине и правном систему послератне Југославије, владало је становиште да уговоре јавноправних органа ни по чему не би требало разликовати од уговора приватног права. Међутим, како неки аутори примећују, управни уговори носе довољан степен посебности да би се разликовали од приватноправних уговора и захтевали другачији систем регулације.

Најбитније разлике биле би:

УПРАВНИ УГОВОР И УГОВОР ГРАЂАНСКОГ ПРАВА(2/2)

ЈАВНИ ИНТЕРЕС

Јавни интерес код управних уговора не егзистира само као граница слободи уговарања, већ је његово задовољавање кауза за једну уговорницу (орган)

ПРАВНО ДЕЈСТВО

његово дејство је како између уговорница, тако и међу свим трећим лицима.

ЈЕДНАКОСТ

За разлику од уговора грађанског права, равноправност страна овде није ни формална. Снага органа као уговорне стране огледа се како у предуговорној фази (кроз „опште услове“), тако и по закључењу (ограничење права странке да измени уговор због промењених околности, да уговор раскине због неиспуњења органа; посебна права органа на раскид). Види ЗУП чл

ВИШЕСЛОЈНА ПРАВНА РЕГУЛАТИВА

- Специјална правила за посебне врсте управних уговора (ЗЈН, ЗЈПП)
- Заједнички правни режим за све управне уговоре (ЗУП)
- Сходна примена правила о управном акту (ЗУП)
- Супсидијерна примена правила
- општег уговорног права (ЗОО)

ПРЕД ГРАЂАНСКИМ
СУДОМ

ПОСРЕДНО

Побијањем решења
органа-уговорника
управном жалбом
непосредно вишем
органу

НАКНАДА ШТЕТЕ
УСРЕД НЕИСПУЊЕЊА

Може се захтевати на
претходно наведене
начине, као и
приговором органу-
уговорнику

ПОБИЈАЊЕ УПРАВНОГ
УГОВОРА

✓ Специфичне врсте јавних уговора уређених посебним законима, који могу стећи статус управних уговора, када то буде предвиђено тим законима
ЈПП

✓ „дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђења финансирања, изградње, реконструкције...објеката од јавног значаја...“(чл. 7 Закона о јавно – приватном партнерству)
Посебно значајна питања уређена су члановима 35-61 ЗЈПП

Концесија

✓ „...јавним уговором уређено комерцијално коришћење природног богатства, добра у општој употреби која су у јавној својини, односно добра у својини јавног тела или обављања послова од општег интереса, које јавни партнер уступа приватном партнеру, на одређено време, под посебно прописаним условима, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног,односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије“ (чл. 10. ЗЈПП)

Закон о јавним набавкама

✓ Примењује се у различитим питањима везаним за управне уговоре, особито код надзора и правне заштите(чл. 138-167. ЗЈН)

УГОВОР О ЈАВНО-ПРИВАТНОМ ПАРТНЕРСТВУ И УГОВОР О КОНЦЕСИЈИ

ОДРЕДБЕ ЗУП-А О УПРАВНИМ УГОВОРИМА (1/2)

УПРАВНИ УГОВОР И ЊЕГОВА ДОЗВОЉЕНОСТ ЧЛ. 22

- 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.
 - Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.
- *Службени гласник РС, број 95/2018 (види Аутентично тумачење)

ИЗМЕНА УПРАВНОГ УГОВОРА ЗБОГ ПРОМЕЊЕНИХ ОКОЛНОСТИ ЧЛ. 23

- Ако би, због околности насталих после закључења управног 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.
- 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.

ОДРЕДБЕ ЗУП-А О УПРАВНИМ УГОВОРИМА (2/2)

ПРАВО ОРГАНА ДА РАСКИНЕ УГОВОР

ЧЛ. 24

Орган може да раскине управни уговор ако:

- Изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности
 - странка не испуњава уговорне обавезе
- 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

ПРИГОВОР СТРАНКЕ ЗБОГ НЕИСПУЊЕЊА УГОВОРНИХ ОБАВЕЗА ЧЛ. 25

Ако орган не испуњава уговорне обавезе странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор

ГАРАНТНИМ АКТОМ ОРГАН
УПРАВЕ УСЛОВНО ПРИЗНАЈЕ
(ГАРАНТУЈЕ) СТРАНЦИ НЕКО БУДУЋЕ
ПРАВО

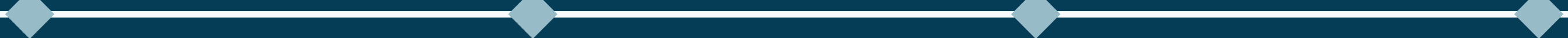
ДЕЈСТВА ГАРАНТНОГ АКТА:

- обавезује орган да призна одређено право у тренутку и под условима који су у њему одређени;
- даје овлашћење странци да захтева признавање раније гарантованог

ГАРАНТНИ АКТ

ГАРАНТНИ АКТ НИЈЕ ТИПИЧАН УПРАВНИ АКТ. ^{права}
Одредбе о управном акту се стога примењују, не
буквално, већ сходно – прилагођено његовој
природи и улози. (ЧЛ. 21.)

ГАРАНТНИ АКТ



УСЛОВИ ЗА
ПРИЗНАЊЕ
ЗАХТЕВА

ЗАКОНСКЕ
ПРЕТПОСТАВКЕ

ПРИМЕРИ

ПОБИЈАЊЕ



да је захтев поднет у
одређеном року (1 година од
издавања гарантног акта или у року
који је предвиђен посебним законом
- нпр. Царински закон - 3 године)



да није, у међувремену, измењен правни
основ на основу кога је гарантни акт донет и
то тако што се новим прописом предвиђа
поништавање, укидање или измена управних
аката донетих
на основу ранијих прописа (пример је
поштравање стандарда заштите животне
средине, јер би издавање управног акта
сагласно управном акту било противно јавном
интересу и заштити равноправне
конкуренције)



да се чињенично стање на
коме се захтев заснива битно не
разликује од оног описаног у
захтеву за
доношење гарантног акта



других разлога утврђених
посебним законом

УСЛОВИ ЗА ПРИЗНАЊЕ ЗАХТЕВА СТРАНКЕ

Гарантни акт обавезује орган у смислу
доношења управног акта сагласног садржини
гарантног у погледу исте ствари само ако то
странка тражи

ЗАКОНСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ

1. законом предвиђена могућност доношења гарантног акта
2. захтев странке за доношење гарантног акта
3. да доношење акта није противно јавном интересу нити интересу трећих лица
4. писани облик гарантног акта

ГАРАНТНИ АКТ СЕ ДОНОСИ КАДА ЈЕ ТО ПОСЕБНИМ ЗАКОНОМ ОДРЕЂЕНО

- Царински закон (чл. 19)
- Закон о држављанству Републике Србије (чл. 15)
- Закон о државној припадности и упису пловила (чл. 83)

ПОБИЈАЊЕ

Право на жалбу против гарантног је одвојено од права на жалбу против класичног управног акта. Она претходи жалби на класичан управни акт. Ако странка сматра да би доношење управног акта сагласног гарантном, повредило њен правни интерес или право. Поред овога, странка којој је издат гарантни акт, овлашћена је да поднесе жалбу против управног акта јер исти није донет у сагласности са гарантним

ГАРАНТНИ АКТ



ПОЈАМ

Инспекцијски надзор је специјализовани управни надзор који се састоји у непосредном увиду у пословање и поступање недржавних субјеката, грађана, као и у рад органа државне управе (ово последње је искључиво „управна инспекција), уз предузимање одговарајућих законом прописаних мера) Предмет надзора - неауторитативне активности надзираних у погледу којих се испитује придржавање закона, других прописа и општих аката.

ОБЕЛЕЖЈА

- Обавља се у више различитих области друштвеног живота - на стручним пословима (здравство, саобраћај..)
- Постоји могућност поверавања инспекцијског надзора органима територијалних заједница
 - надзор се врши специфичним методама и ограничењима и по правилу непосредно

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

ВРСТЕ НАДЗОРА

РЕДОВНИ

Спроводи се у складу са годишњим програмом рада инспектората

КОНТРОЛНИ

Спроводи се ради провере извршења мера које су наложене током ванредног или редовног надзора

ДОПУНСКИ

ВАНДРЕДНИ

Када је неопходно да се предузму хитне мере; када је ризик висок или критичан или промене околности; када га захтева надзирани субјекат; код нерегистрованих субјеката; по захтеву јавног тужиоца;* по представци лица и др.

ОБЛИЦИ

ТЕРЕНСКИ

КАНЦЕЛАРИЈСКИ

ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ

Објављивање важећих
прописа и њихових
промена, контролних
листова, пружање
стручне и саветодавне
помоћи...

ПРИКУПЉАЊЕ ОДГОВАРАЈУЋИХ РЕЛЕВАНТНИХ ПОДАТАКА



ИЗДАВАЊЕ НАЛОГА ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА

- По службеној дужности
- по захтеву надзираног субјекта
 - По захтеву других заинтересованих лица (својство странке им се признаје ако испуњавају услове по ЗУП-у)

ВРШЕЊЕ НАДЗОРА И ПРАВНА ЗАШТИТА(1/2)

ВРШЕЊЕ НАДЗОРА И ПРАВНА ЗАШТИТА(2/2)

НАЧЕЛА

Инспектор је дужан да се при вршењу надзора држи начела **равноправности** надзираних страна и **сразмерности** поступања

МЕРЕ КОЈЕ ЈЕ ОВЛАШЋЕН ДА ИЗРЕКНЕ

- Превентивне
- За отклањање незаконитости
- наредбе забране или заплене
- Заштите права трећих

ЗАПИСНИК

О надзору сачињава записник који садржни **налаз стања** и **предложене-наложене** мере
Обавезно се доставља правно субјекту на чије је пословање извршен увид (примедба - рок 5 дана)

ЖАЛБА

По правилу је допуштена на решење инспектора
По правилу има суспензивно дејство
Ако другостепени орган решава по други пут, дужан је да мериторно одлучује и одлука му је увек коначна

ПРИРОДА ИНСПЕКЦИЈСКЕ АКТИВНОСТИ, ОВЛАШЋЕЊА И ПОСТУПАК

ПРИРОДА ЗАВИСИ ОД САДРЖИНЕ

- Превентивна
- Корективна
- Реперсивна(по потреби)

НАЈВАЖНИЈА ОВЛАШЋЕЊА

- Прегледање аката, евиденција и друге документације
 - позивање лица, саслушавање и узимање изјава од одговорних и заинтересованих лица
- Прегледање пословних просторија, објеката, постројења, предмета, робе и уређаја
 - Узимање узорака робе ради анализе и експертизе
 - Наређивање мерења или спровођења од стране инспекцијске службе
- Наређивање отклањања утврђених незаконитости у одређеном року
- Извештавање надлежних органа управе о утврђеним незаконитостима

ОДГОВОРНОСТ ИНСПЕКТОРА

ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ

- Кривична и прекршајна
 - Дисциплинска
 - Материјална

ИНСПЕКТОР ЈЕ НАРОЧИТО ОДГОВОРАН АКО:

- При вршењу надзора не предузме не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен
- Не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, неправилности
 - Прекорачи границе овлашћења
- Ода податке до којих дође у вршењу надзора а ти подаци представљају службену тајну

МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ ИНСПЕКЦИЈСКИХ ОРГАНА

Две главне компоненте одликују међусобне односе инспекцијских органа, а то су однос сарадње и хијерархије

ИЗДАВАЊЕ
ОБАВЕЗНИХ
ИНСТРУКЦИЈА И
КОНТРОЛИСАЊЕ
ИЗВРШАВАЊА
ДАТИХ НАЛОГА

НЕПОСРЕДАН
НАДЗОР НАД
РАДОМ ОРГАНА

ПРЕУЗИМАЊЕ
НАДЛЕЖНОСТИ

ОДУЗИМАЊЕ
ОВЛАШЋЕЊА

ОСНИВАЊЕ ВРСТЕ И ОБЛИЦИ ИНСПЕКЦИЈСКИХ СЛУЖБИ

ФОРМИРАЊЕ СЛУЖБИ

- Као унутрашње организационе јединице одговарајућих министарстава
- Као посебни органи у саставу министарства (инспекторати) - специјализовани за вршење инспекцијских послова у седишту или ван седишта органа (у управном округу)

УПРАВНА ИНСПЕКЦИЈА

Спроводи надзор над законитошћу унутрашњих односа у органима управе, другим државним органима и у недржавним вршиоцима јавне управе, у обављању поверених послова државне управе. Послове управне инспекције обавља **Управни инспекторат** путем управних инспектора као орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе. Радом Управног инспектората руководи директор, односно **главни управни инспектор** (поставља га влада на предлог министра надлежног за послове државне управе, мандат 5 година).

ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР УПРАВНЕ ИНСПЕКЦИЈЕ

НАЧИН

- предузимањем управних радњи на утврђивању стања, спровођење закона и других прописа код надзираних органа, тј. органа који су у обављању својих послова и раду дужни да поступају према прописима чију примену надзире управна инспекција
- Предлагањем управних мера ради спречавања и отклањања незаконитости у извршењу тих прописа
- Предузимањем других мера и радњи

НАЧЕЛО СРАЗМЕРНОСТИ

При одређивању управне мере, инспектор мора изрећи управну меру која је БЛАЖА, ако се том мером постиже СВРХА ради које се мера одређује

(НЕ)ПОСРЕНОСТ

- Непосредан надзор - непосредни увид у опште и појединачне акте, услове и начин рада надзираног органа
- Посредни надзор - увидом у достављене акте, податке и документацију инспекцијских органа

Управни инспектор је овлашћен и да: оствари непосредан увид у услове и начин рада у надзираном органу; да узима изјаве и по потреби писана изјашњења од руководиоца и службених лица надзираног органа о чињеницама и подацима значајним за потпуно утврђивање чињеничног стања; захтева достављање потребних извештаја, података и аката и друге потребне документације и одреди примерен рок за то достављање; тражи достављање, узме или задржи општи или појединачни акт надзираног органа који је предмет инспекцијског надзора а чија се тачност, у случају да то није оригинал

ХВАЛА НА ПАЖЊИ