



Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ПРИРУЧНИК ЗА ПРАВНУ КЛИНИКУ ИЗ УПРАВНОГ ПРАВА

Зоран Томић

Добросав Миловановић

Марко Давинић

Вук Цуцић

Ова публикација је израђена уз подршку Владе Савезне Републике Немачке, посредством пројекта Немачко-српске развојне сарадње „Јачање владавине права у Републици Србији“, који спроводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Ставови и мишљења изнети у овој публикацији су одговорност аутора и не представљају званичне ставове Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH ни Владе Савезне Републике Немачке.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	5
ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	7
ПОЈАМ И СВРХА УПРАВНОГ ПОСТУПКА	7
ПОЈАМ УПРАВНЕ СТВАРИ	8
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	17
ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА	18
УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	19
НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА	19
ОВЛАШЋЕНО СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ	21
САРАДЊА ОРГАНА И СЛУЖБЕНА ПОМОЋ	22
Јединствено управно место	22
Међународна правна помоћ	23
СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	23
ПРЕДСТАВНИЦИ И ЗАСТУПНИЦИ СТРАНАКА	25
ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА	27
РАЗГЛЕДАЊЕ СПИСА И ОБАВЕШТАВАЊЕ О ТОКУ ПОСТУПКА	28
ОБАВЕШТАВАЊЕ	29
Достављање	30
РОКОВИ И ВРАЋАЊЕ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ	32
Рокови	32
Враћање у пређашње стање	34
ТРОШКОВИ ПОСТУПКА	35

ШЕМА ПРВОСТЕПЕНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА	37
ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	38
ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНИМ САОПШТЕЊЕМ И СПАЈАЊЕ УПРАВНИХ СТВАРИ У ЈЕДАН ПОСТУПАК.....	39
ДИСПОЗИТИВНЕ СТРАНАЧКЕ РАДЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	39
НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ И ИСПИТНИ ПОСТУПАК.....	40
ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ	41
УСМЕНА РАСПРАВА	42
ДОКАЗИВАЊЕ	43
Основне одредбе	43
Исправе	44
Сведоци	46
Вештаци	47
Увиђај.....	48
Изјава странке.....	49
Обезбеђење доказа	49
ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА	50
Прекид поступка	50
Обустављање поступка.....	50
РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК.....	51
ДЕЛИМИЧНО, ДОПУНСКО И ПРИВРЕМЕНО РЕШЕЊЕ	54
ЗАДАЦИ ИЗ ПРВОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА.....	56
МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ ПРВОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА.....	60
ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК	65
ПРАВНА СРЕДСТВА.....	66
Приговор.....	66
ШЕМА ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА.....	68
Жалба	69
ЗАДАЦИ ИЗ ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА	76
МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА.....	79
ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ДРУГОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК.....	89
ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА	90

Заједничке одредбе.....	90
Мењање и поништавање решења у вези са управним спором	91
Понављање поступка	91
Поништавање коначног решења	94
Укидање решења.....	96
Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана	97
ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ МЕЊАЊА И УКЛАЊАЊА РЕШЕЊА	98
УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ	99
ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА	103
ШЕМА УПРАВНОГ СПОРА.....	103
ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ.....	104
УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ СПОРУ	105
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА	106
ПОКРЕТАЊЕ СПОРА.....	106
ПРЕТХОДНИ ПОСТУПАК	108
УТВРЂИВАЊЕ ЧИЊЕНИЦА	109
СУДСКЕ ОДЛУКЕ	109
ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА	111
ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ	112
ЗАДАЦИ ИЗ УПРАВНОГ СПОРА	114
МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ УПРАВНОГ СПОРА	117
ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – УПРАВНИ СПОР	127
ДАВАЊЕ САВЕТА СТРАНКАМА – ЗАДАЦИ.....	128
МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ВЕЗАНИХ ЗА ДАВАЊЕ САВЕТА СТРАНКАМА	131

ПРЕДГОВОР

Теоријска знања о институтима и нормама управног права, разумевање начина на који су они међусобно повезани и њиховог односа са институтима и нормама других грана права, представљају неопходну основу за студенте правног факултета. С друге стране, практична знања и вештине у вези са применом позитивног права, као и познавање управне и судске праксе, чине кључне алате за већину студената у њиховој будућој професионалној каријери, чак и за оне који се определе да се теоријски баве овим питањима. Није потребно посебно наглашавати да ће се практично сви будући правници у том својству или у својству грађанина у највећој мери нужно суочавати са питањима из области управног права.

Реформе јавне управе, а нарочито предстојећа реформа управног судства, захтевају знатно повећање знања (будућих) судија и судијских помоћника. Наиме, разматра се увођење двостепеног управног судства, уочена је велика преоптерећеност постојећих судија Управног суда, као и потреба за њиховом специјализацијом. Уколико се уведе двостепено управно судство, омогућио би се пријем приправника у оквиру првостепених управних судова. То би пружило прилику студентима који заврше правни факултет да се од почетка своје каријере припремају за рад у управном судству, чиме би се створиле претпоставке за подизање квалитета његовог функционисања. Постојећи проблеми, као и захтеви који се пред управно судство постављају, у будућности захтевају повећање броја судија и квалитета њихових компетенција. Због свих наведених разлога Правни факултет Универзитета у Београду се, на основу споразума о сарадњи са Управним судом Републике Србије и уз подршку ГИЗ-а, у оквиру пројекта „Јачање владавине права у Србији“, определио за увођење Правне клинике за управно право.

Правна клиника за управно право има за циљ унапређење знања студената из управног права, с једне стране, као и стицање вештина неопходних за практичан рад у овој области након дипломирања, са друге. Иако је широко заступљено у пракси, студентима није увек јасан значај управног права. Како би се обезбедило веће интересовање студената, што би довело до њиховог каснијег оријентисања ка пословима из области управног права, Правна клиника омогућава теоријску и практичну обуку која на креативан и иновативан начин указује на проблеме у овој области. Имајући у виду значај и место судске контроле управе у управном праву, осим сагледавања свих аспеката управног поступка, посебна пажња се посвећује потреби да студенти стекну знања неопходна за решавање управних спорова. У том смислу, студентима се пружа прилика да врше анализе релевантних случајева и припремају одговарајуће управноправне акте. Коначно, Правна клиника студентима пружа могућност да блиско сарађују са професорима, као и судијама Управног суда.

У оквиру Правне клинике за управно право у првој фази је израђен Приручник за Правну клинику из управног права који омогућава студентима да стекну основе неопходне за непосредан рад са професорима и судијама Управног суда на конкретним случајевима. Овај приручник представља допуну уџбеницима о управном праву, како би се кроз практичне примере, форме и моделе приказала правна питања, процесне радње, одлуке и правни лекови у одговарајућем управном поступку и спору. Након две генерације студената

(летњег и зимског семестра 2023. године) биће припремљен практикум са одабраним случајевима из управне и судске праксе.

Приручник за Правну клинику из управног права, осим детаљног и целовитог, системског приступа појединим институтима управног права, садржи и примере из праксе који омогућавају разумевање појмова и правила управног поступка и управног спора, као и њихово повезивање са другим правним областима и поступцима, пратећи њихов ток и однос, са потребним објашњењима и напоменама. Такође, овај приручник садржи задатке који се односе на конкретне управноправне случајеве, а за које се од студената очекује да применом меродавних прописа који су дати у тексту донесу одговарајуће одлуке. Уз то, дефинисана су и специфична питања за дискусију са студентима. Наведени едукативни приступ управној материји, осим стицања знања, има за циљ и развој критичког мишљења студената и ширење свести о значају управног права, како за појединца, тако и за друштво у целини.

При изради делова ове књиге, коришћени су материјали следеће три публикације: Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017; Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Управни поступак, Приручник за полагање државног стручног испита*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017; Зоран Томић, *Предговор за Закон о управним споровима*, Службени гласник, Београд, 2010.

ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

ПОЈАМ И СВРХА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Управа постоји колико и држава. Наиме, са настанком првих држава настали су и управни органи у циљу обављања виталних државних функција. Ипак, управно право као скуп правних норми које регулишу организацију, делатност и контролу управе настало је знатно касније, током изградње уређених правних држава 19. века.

Два најзначајнија процесна института управног права јесу управни поступак и управни спор (управно-судски поступак), којим су ојачани темељи правне државе и обезбеђена заштита од самовоље представника власти. У свом основном облику, општи управни поступак представља скуп процесних правила којима се уређују овлашћења и обавезе државних органа и странака приликом решавања управних ствари, првенствено доношењем управних аката, као појединачних правних аката управе. С друге стране, управни спор се јавио као спор о законитости тако донетих управних аката, који решавају било редовни, било посебни – управни судови.¹ Њиховој детаљној анализи, посебно у контексту практичне примене правних норми посвећен је овај приручник.

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, односно да им се одреде следећуће обавезе. 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“.² 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 обављају, форме у којој се предузимају и другог. Судски поступак је, по правилу, правни процес у коме треба да се разреши спорни појединачни случај – судска ствар. У управном поступку, пак, углавном се конкретно правно уређују, односно ненормативно (фактичко) обликују појединачне ванспорне ситуације – управне ствари.

Значај правног нормирања управног поступка повезан је с начелом владавине права. Подвргавање државне, односно јавне управе правном режиму, као негација арбитрарности и самовоље, представља основ заштите права и правних интереса грађана пред политичком

¹ Марко Давинић, *Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2020, стр. 9.

² Иво Крбек, *Право југославенске јавне управе, Функционирање и управни спор*, трећа књига, Загреб 1962, стр. 54.

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.

Другим речима, ЗУП представља класичан процесни закон. То значи да се њиме не прописују материјална права и обавезе различитих субјеката, као ни услови за њихово остваривање и утврђивање. То се, наиме, чини материјалним законима. На пример, Законом о оружју и муницији се утврђује које услове неко лице треба да испуни да би могло да добије дозволу за држање или ношење оружја. Међутим, да би поменуто лице и стекло конкретно право (дозволу), оно му мора бити признато од стране надлежног органа, према правилима ЗУП-а. То значи да се ЗУП-ом првенствено прописују процесна права и обавезе органа и странака, као и процесне радње када се поступа у вези са правом, обавезом или правним интересом неког лица у конкретној ситуацији у којој је потребно остварити или заштитити јавни интерес. ЗУП, дакле, представља незаменљив и поуздан ослонац органима управе у њиховом раду, као и гаранцију странкама да ће се у њиховој управној ствари поступати на законит (и целисходан) начин.³

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).

Управни поступак у актуелном праву Србије своди се на: 1) ток предузимања различитих управних активности – а) нормативних, једностраних (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). Ранији текст ЗУП-а није садржавао дефиницију управне ствари. Поређења ради, према важећем ЗУС-у (члан 5), „управна ствар,

³ М. Давинић (2020), стр. 17–18.

у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази 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 управнопроцесне регуле важе начелно у погледу свих врста управних ствари. Оне имају карактер заједничких управнопроцесних норми које, свеукупно узев, чине правни режим општег управног поступка. Посебна управнопроцесна правила односе се на поједине управне области, односно материје. 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. Међутим, опште управнопроцесне норме остају да вреде за сва питања поступка за која, у односу на сваку управну материју понаособ, није установљена нарочита регулатива. Дакле, ЗУП се, као општи процесни закон, 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. С друге стране, посебни управни поступци регулисани су законима који су мешовитог карактера, пошто су у њима присутне норме материјалног, процесног, али и организационог карактера.⁴

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). Новина у односу на претходни закон је управо последњи услов, којим се штити процесна позиција странке и спречава снижавање нивоа заштите њених права и правних интереса које гарантује ЗУП.

Тако, на пример, Закон о азилу и привременој заштити (члан 39, ст. 1–3) предвиђа да се одлука о захтеву за азил у редовном поступку доноси најкасније у року од три месеца од дана подношења захтева за азил, а рок се може продужити за три месеца ако захтев садржи

⁴ Тако, на пример, Закон о пореском поступку и пореској администрацији регулише права и обавезе пореских обвезника (материјалним нормама), порески поступак (процесним нормама), као и организацију Пореске управе, као органа управе у саставу Министарства финансија (организационим нормама). Сличног, мешовитог карактера су и остали закони који регулишу посебне управне поступке: Закон о азилу и привременој заштити који регулише азилни поступак, Закон о патентима који регулише патентни поступак, Царински закон који регулише царински поступак, Закон о експропријацији који регулише поступак експропријације, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу који регулише поступак враћања одузете имовине и др. То значи да не постоје посебни процесни закони, који регулишу посебне управне поступке, већ су ови закони мешовитог карактера, како је већ објашњено. М. Давинић (2020), стр. 18.

сложена чињенична или правна питања, или ако велики број странаца истовремено поднесе захтев за азил. Коначно, рок се може продужити за додатна три месеца (укупно 9 месеци), ако је то потребно да би се захтев размотрио у потпуности и на одговарајући начин. У питању је одступање од одредаба ЗУП-а (члан 145, став 3), које предвиђају рок од 60 дана када се ради о редовном поступку. Јасно је да је наведено одступање условљено специфичношћу и комплексношћу азилних предмета и да се њиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом, већ да је управо у интересу подносилаца захтева за азил да се темељно испитају све околности њиховог случаја, пре доношења првостепене одлуке. Наравно, на сва питања азилног поступка која нису регулисана посебним законом примењиваће се правила ЗУП-а као супсидијарна.⁵

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. 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 управнопроцесним одредбама, како општег управног поступка, тако и посебних поступака. Друго: када неко питање није до краја регулисано у управном поступку (правна празнина), односно када је посредни 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 односи се на заштиту 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. На пример, орган мора да наведе да се у међувремену променила јавна политика у одређеној области, што је утицало и на одступање

⁵ Наведено према: Марко Давинић, Ивана Крстић, *Водич за примену релевантних прописа у области азила и миграција*, Група 484, Београд 2019, стр. 11–13.

од његове раније праксе у истим или сличним ситуацијама.

Начело сразмерности (члан 6). Посреди је одмеравање и усклађивање три постулата: заштите јавног интереса, зајемчених права странке 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. На пример, када се ограничава кретање пунолетног тражиоца азила у складу с чланом 77. Закона о азилу и привременој заштити, предвиђено је неколико мера којима се то постиже. С обзиром на то да се мера одређивања боравка у прихватилишту за странце, под појачаним полицијским надзором сматра најригорознијом, Закон предвиђа да се она може изрећи ако се индивидуалном проценом утврди да се другим мерама (нпр. редовним јављањем полицијској станици) не може остварити сврха ограничења кретања (члан 78, став 1. Закона о азилу и привременој заштити).⁶

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 поступању у одређеној управној 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 у управном поступку, за разлику од других правних поступака, 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

⁶ Видети: М. Давинић, И. Крстић (2019), стр. 15.

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 односи на успешност и целовитост 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 (детално 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). Подизањем на ниво начела, ова одредба је постала обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују.⁷

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 сâм 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

⁷ Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, 62–63.

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 првостепеног ћутања (ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року) – раније познато и признато као начело две инстанце, тј. двостепености управног решавања; 2) право на приговор против закљученог управног уговора, управних радњи и неадекватног пружања јавних услуга. 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 (једноступеност 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 или одбијању захтева странке 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, као 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*, дакле, не значи повреду начела правноснажности. На пример, уколико се у спроведеном поступку утврди да је лице коме је издата дозвола за ношење оружја за личну безбедност престало да испуњава законске услове (нпр. није му више угрожена лична безбедност), директор полиције, односно овлашћени полицијски службеник донеће решење којим се ношење оружја забрањује и издата дозвола одузима (члан 25. Закона о оружју и муницији).

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. Подизањем на ранг начела наглашен је значај наведених питања у свим управним областима.

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 то тражи од странке, што је 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 санкционисано (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). Тако, на пример, члан 57. Закона о азилу и привременој заштити предвиђа да тражилац азила има право на приступ тржишту рада у складу са Законом о запошљавању странаца. У таквој ситуацији, Национална служба за запошљавање не може да тражи од тражиоца податке о којима се води службена евиденција (рецимо, да се лице налази у поступку азила), већ такав податак мора да прибави директно од Канцеларије за азил, која о томе води службену евиденцију. Како је истакнуто на сајту Националне службе за запошљавање, она је дужна да прибави све податке о којима се води службена евиденција, а странка може изричито да изјави да ће их сама прибавити.⁸

⁸ Доступно на: <http://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/infouzup.cid19080>, датум приступа: 15.10.2022. Видети детаљно: М. Давинић, И. Крстић (2019), стр. 16–18.

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, ст. 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, 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 захтеву 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 је странка само стекла право да јој се у будућности изда управни акт одређене садржине. 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 решења, саставним деловима решења и правној заштити, посебно у случају ћутања управе.

УПРАВНИ УГОВОР

Појам управног 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. 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 најопштији 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. Управни уговор је засебна категорија уговора у којем стране уговорнице – имајући у виду остварење јавног интереса – нису равноправне (иако је у питању двострани правни посао) што показују и следеће одредбе о њиховој измени. 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 (члан 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 о чињеницама о којима се не води службена евиденција 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 (члан 30).

ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

Појам. Под пружањем јавних услуга (чл. 31. и 32) сматра се обављање 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. На пример, лице које је незадовољно квалитетом грејања у свом стану, могло би да изјави приговор јавном предузећу задуженом за снабдевање топлотном енергијом, поводом кога његов руководилац доноси решење којим се приговор усваја или одбија. У случају негативног решења или ћутања руководиоца органа, корисник даље може да изјави жалбу Агенцији за енергетику, а против коначног решења овог тела могуће је покренути управни спор. Јасно је да је новим ЗУП-ом обезбеђена делотворнија заштита права корисника јавних услуга, за разлику од ранијег система, када су грађанима стајали на располагању само интерни механизми заштите.⁹

УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

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

НАДЛЕЖНОСТ ОРГАНА

Појам и врсте надлежности. У управној ствари поступа 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. 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 подели органе који имају исту стварну надлежност. Надлежним органом сматра се орган

⁹ М. Давинић (2020), стр. 29.

који је и стварно и месно надлежан за одређену управну 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. Тако, на пример, у случају да је беба остављена на улици у Ваљеву, њено стављање под старатељство биће у надлежности Центра за социјални рад из тог града (у њему је настао повод за вођење 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 орган који је одређен прописом, у року од 15 дана од подношења предлога. 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 („Службени 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 руководилац 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. 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 првостепеном 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 (обавезно изузеће). 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 (факултативно изузеће).

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. Изузеће је процесно питање које је релативно споредно у односу на главну ствар, у поређењу са решавањем о правима и обавезама странке. То је разлог да се о њему одлучује закључком, што значи да се он не може побијати посебном жалбом, него жалбом на решење којим је одлучено у датој управној ствари.

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. До краја 2022. године јединствена управна места била су успостављена у 31 граду и општини Републике Србије.

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. Тако, на пример, у поступку исељења бесправно усељеног лица, поред власника стана, активно легитимисана су и лица која имају правни интерес да траже исељење (нпр. станари зграде у чије заједничке просторије се бесправно уселило неко лице).¹⁰ 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

¹⁰ М. Давинић, „Принудно исељење и расељавање – управно-правни аспекти“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2013, стр. 152.

риболоваца, удружење војних пензионера, удружење за заштиту потрошача, животне средине, права животиња 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 странака 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. Тако, на пример, директна странка у управном поступку било би лице које је поднело захтев за озакоњење бесправно подигнутог објекта, а индиректна странка би био власник суседног објекта коме није у интересу да се поменути захтев усвоји (предметни објекат му заклања поглед). 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. Тако, на пример, активна странка би било лице које је поднело захтев за добијање дозволе за држање оружја, док би пасивна странка било лице против кога је покренут поступак за утврђивање обавезе плаћања пореза на имовину.

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 сусвојини 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 СТРАНАКА

Законски заступник и овлашћени представник странке. Странку која није процесно способна заступа законски заступник (члан 47, став 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 (на пример, у случају експропријације зграде у сусвојини више лица). 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 процесноправне 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 органа 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.).

Подносци. 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).

Подносак 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. Он је дужан да у року од осам дана 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.

Подносци 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 их разгледа 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.

Уз право 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 односе на забрану 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 имају 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 странка стварно обавештена.

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 обавештава 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 им, 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 пропусти, 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 обавештавања (чл. 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 – примаоцу. 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

нови́нама или на други погодан начин. Јавно достављање врши се: 1) ако ниједан други начин достављања није могућ; 2) ако се доставља решење које се односи на већи број 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 идентификује 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 протеком 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 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 неку процесну активност 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. 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 протеча 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 конкретној ситуацији.

Разлози. Странци 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). На пример, странка која је пропустила да изјави жалбу у законском року због болничког лечења, има могућност да поднесе предлог за враћање у пређашње стање у року од осам дана од када је изашла из болнице (добила отпусну листу). После истека три месеца од пропуштања (објективни рок) не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом. Такође, није дозвољен предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање (члан 83, ст. 1–3). На пример, уколико поменута странка након болничког лечења пропусти рок од осам дана за подношење предлога за враћање у пређашње стање, не може због тога да тражи враћање у пређашње стање.

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. На пример, уколико се дозволи враћање у пређашње стање поменутој странци која се налазила на болничком лечењу,

првостепено решење против кога она није била у прилици да изјави жалбу губи својство коначности и правоснажности и странка поново стиче право да се одлучује о жалби коју је приложила уз предлог за враћање у пређашње стање. 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 12).

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, ст. 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, ст. 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 сâм 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).

ШЕМА ПРВОСТЕПЕНОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА

ТОК ПОСТУПКА

ОКОНЧАЊЕ ПОСТУПКА

ЗАХТЕВ – ОДБАЦИВАЊЕ

ОБУСТАВЉАЊЕ

|

|

|

непосредно одлучивање – 30 дана

|

|

испитни поступак – 60 дана

|

|

(усмена расправа и доказни поступак)

|

EX OFFICIO

(МЕРИТОРНО) РЕШЕЊЕ

1. Усвајање захтева
2. Одбијање захтева
3. Решење донето у поступку покренутом по службеној дужности

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 (нпр. утврди да у ресторану не постоје одговарајући хигијенски услови). 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. У том смислу, санитарна инспекција ће узети у разматрање представке грађана или упозорење надлежне здравствене установе да се већи број грађана отровао намирницама које је конзумирао у одређеном ресторану брзе хране. 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). Тако, на пример, да би инвеститору била издата грађевинска дозвола неопходно је да он поднесе захтев за њено издавање, тако да овај поступак не може да буде покренут по службеној дужности.

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 (нпр. узме предмет у разматрање). 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 (нпр. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, „Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – одлука УС, 95/2018 и 153/2020 предвидео је преклузиван рок од две године за подношење захтева за враћање имовине); 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). Тако, на пример, сусед власника објекта који је поднео захтев за озакоњење може да тражи да му се призна својство странке у поступку.

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 (на пример, позив свим пореским обвезницима који су у календарској години остварили доходак већи од троструког износа просечне годишње зараде по запосленом у Републици Србији да плате годишњи порез на доходак грађана). 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 (на пример, експропријација земљишта које је у својини више лица, ради изградње ауто-пута).

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). Спајање ствари у један поступак је факултативан институт, што значи да орган, и поред тога што су испуњени сви поменути услови може да одлучи да води одвојене поступке ради бољег разјашњења управних ствари.

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 и 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 (на пример,

измена захтева за озакоњење објекта, како би обухватио и додатну просторију). 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. Овакво законско прописивање прећутног одустанка од захтева постоји, на пример, у вези са претходним питањем (странка не поднесе доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању), као и у вези са усменом расправом (изостанак странке чијим захтевом је покренут поступак). У оба случаја доноси се решење о обустављању поступка на основу претпостављеног одустанка странке од захтева. Кад странка одустане од захтева поступак се обуставља, 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 (на пример, захтев за иселење бесправно усељеног лица). Странке се могу поравнати у свим спорним питањима датог односа: то је потпуно поравнање. Ако се споразумеју само у неким од спорних тачака, посреди 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. Тако, на пример, инвеститор може да поднесе захтев надлежном органу за издавање грађевинске дозволе, али током поступка његов сусед или јавни правобранилац могу да му оспоре право својине над земљиштем, на коме је планирана изградња објекта. Јасно је, дакле, да питање власништва над земљиштем представља претходно питање од чијег решења зависи одлука о управној ствари – издавању грађевинске дозволе.

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 односи на постојање кривичног дела или брака (на пример, код утврђивања права на породичну пензију), 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 претходног питања. Ако се поступак у коме се решава

претходно питање покреће 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). Као и у случају заказивања усмене расправе, и искључење јавности врши се закључком.

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 да одржи 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 (на пример, током поступка стављања неког природног или културног добра под заштиту државе). 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 (на пример, да је СРЈ бомбардована 1999. године, или да су у мају 2014. године поплављена бројна подручја у Србији, што може да представља основ за признавање одређених права или утврђивање обавеза). Не доказују се ни чињенице чије постојање закон претпоставља, али је дозвољено доказивати да оне не постоје, ако законом није друкчије одређено (члан 116, ст. 1–4). Тако је, на пример, оборива законска претпоставка о тачности јавних исправа. 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 (члан 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 (члан 117). То ће бити случај када, на пример, орган треба да изврши увиђај непокретности која се налази на подручју другог органа, или да саслуша сведоке који живе у удаљеним местима.¹¹

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. На пример, уверењем о положеним испитима студенту се не признају права, нити утврђују обавезе, али на основу њега студент може да оствари одређена права, као што је право на студентску стипендију или место у студентском дому. 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

¹¹ Видети: Љубомир Јевтић, Радомир Шрадек, *Управни поступак (општи и посебни) и управни спор*, Савремена администрација, Београд 1967, стр. 136–137.

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). Дакле, и поред тога што ЗУП поставља претпоставку о истинитости онога што се у јавној исправи, односно њеној копији потврђује или одређује, ЗУП не сматра такву претпоставку необоривом. Доказивање се може вршити свим доказним средствима. То може чинити противна странка у поступку или сам орган, када посумња у истинитост, односно исправност поднете јавне исправе или њене копије.

Подношење исправа. Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак (члан 121, став 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 другачије прописано (члан 124, став 3).

Међутим, 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, што може да утиче на доказну снагу његовог исказа. 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. Дакле, уколико службено лице располаже потребним знањем (на пример, у области грађевинарства) вештачење није неопходно у конкретној ситуацији. 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). Тако, на пример, како би странка остварила одређена права у области здравственог или социјалног осигурања, потребно је утврдити постојање и степен њене болести, односно инвалидитета. Лекарски преглед, дакле, представља врсту вештачења у конкретној ситуацији.¹²

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 презентују 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 поред странке 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 (на пример, током поступка стављања неког природног или културног добра под заштиту државе). Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део. Снимак се прилаже записнику (члан 133, ст. 1–4) и повећава квалитет утврђивања чињеница од стране органа управе и Управног суда.

¹² Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Нова администрација, Београд 1957, стр. 181.

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 (на пример, у поступку утврђивања радног стажа, странка би одређени његов период могла да доказује и својом изјавом, уколико не располаже било каквим другим доказима).¹³ 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 (на пример, саслушати сведока који је тешко болестан или планира дужи боравак у иностранству).

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).

¹³ Љ. Јевтић, Р. Шрамек, стр. 149.

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 (на пример, у случају претходног питања).

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 накнадно 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 странка изричито одустане од захтева (члан 98) или жалбе (члан 157);
- 3) ако се странке поравнају (члан 99);
- 4) 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);

- 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 (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 (члан 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 (чл. 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 (на пример, Административна комисија Владе), 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 већином гласова присутних чланова колегијалног органа (проста већина) или 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 (на пример, када санитарна инспекција налаже уништавање неисправних намирница у продајном објекту). 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 руководиоца 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 (нпр. закључак о заказивању усмене расправе или искључењу јавности са исте). 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, које, такође, има карактер делимичног. 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. У пракси су честа делимична решења која се доносе по захтевима за враћање одузете имовине и обештећење, а којима је обухваћено више непокретности или покретних ствари. У таквим ситуацијама Агенција за реституцију сматра целисходним да доноси делимична решења у свим предметима који садрже више захтева, а само су неки од њих сазрели за решавање.¹⁴

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.). На пример, ранијим решењем Центра за социјални рад одређен је старатељ малолетном лицу, које је остало без родитељског старања. Међутим,

¹⁴ Ружа Урошевић, *Коментар Закона о општем управном поступку по члановима* (трећа књига), Параграф лекс, Нови Сад 2017, стр. 199.

омашком органа тим решењем није одређен и стални смештај малолетног лица, па се он утврђује допунским решењем.¹⁵

Привремено и стално 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 привремено 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 укинато, 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 укинато 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 условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен. Примере доношења привремених решења налазимо редовно код оних управних ствари у којима се често показује као неопходно, хитно утврдити, још у току поступка, одређене аконтационе износе – пензије, првог пореза и сл.; решење о аконтацији важи до доношења сталног (трајног) решења, после којег се врше одговарајући обрачуни. Потребу доношења привремених решења процењује у сваком конкретном случају орган који води поступак. Да би се и формално разликовало од трајног решења, привремено решење се као такво мора јасно и несумњиво означити.

Тако, на пример, Фонд ПИО доноси привремено решење о пензионисању када су испуњени услови за стицање пензије, али нису познати и комплетирани сви подаци коју су неопходни за доношење сталног решења. Проблем у пракси настајао је када су вишегодишњим коришћењем привремених решења вишеструко увећане разлике између пензије обрачунате привременим и сталним решењем, тако да су пензионери у појединим ситуацијама били дужни да врате значајна средства Фонду ПИО. Овај проблем делимично је решен законским изменама из 2018. године којима је предвиђено да уколико у року од три године од дана правноснажности привременог решења нису утврђене недостајуће чињенице и подаци, аконтативни износ пензије постаје коначан, о чему се доноси решење по службеној дужности.¹⁶

¹⁵ Никола Ћировић, Јосиф Кукуров, *Управно право, посебан део, примери и обрасци*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад 2014, стр. 208.

¹⁶ Члан 98а, став 4. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС“, бр. 34/2003, 64/2004 – одлука УСРС, 84/2004 – др. закон, 85/2005, 101/2005 – др. закон, 63/2006 – одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 – одлука УС, 86/2019 и 62/2021). Видети и: Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, доступно на: <https://www.pio.rs/sr/najcesca-pitanja/opsta-pitanja>, датум приступа: 26.10.2022.

ЗАДАЦИ ИЗ ПРВОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА

Случај 1

Господину К, конзулу Републике Србије у Чикагу истекао је дипломатски пасош, па је поднео захтев за издавање новог дипломатског пасоша Министарству унутрашњих послова.

У својству Министарства унутрашњих послова донесите одговарајућу одлуку.

Случај 2

Господин Ш одселио се у Швајцарску на две године. Његов стан је обило и у њега се уселило лице **Л. Комшија К**, из зграде преко пута улице, пријатељ **господина Ш**, приметио је да **лице Л** користи стан **господина Ш**, па је надлежном органу поднео захтев за његово исељење.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 3

Два брата, **господин А** и **господин Б**, купили су стан са идејом да га реновирају и продају по вишој цени. Након куповине су се посвађали и престали са улагањем у стан. Стан није користио ниједан од њих двојице. Опазивши да се тај стан не користи, **лице Л** обило је стан и у њега се уселило. **Господин А** је поднео захтев за исељење **лица Л** надлежном органу. Надлежни орган је донео одлуку о исељењу **лица Л**. **Господин Б** је у том периоду био на студентској размени у Белгији. Вратио се пошто је решење о исељењу донето, али пре него што се **лице Л** иселило из стана. Истог дана је надлежном органу поднео захтев за исељење **лица Л** из стана.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 4

Господину К, конзулу Републике Србије у Чикагу истекао је дипломатски пасош, па је поднео захтев за издавање новог дипломатског пасоша Министарству спољних послова.

У својству Министарства спољних послова донесите одговарајућу одлуку.

Случај 5

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након смрти **господина П**, **лице Л** је обило стан, променило браву и уселило се у стан који је припадао **господину П**.

Син С је, по сазнању да је стан који је наследио од свог оца обијен и да се у њега уселило **лице Л**, покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

У доказном поступку, **син С** је поднео доказ да има право својине над станом у улици Димитрија Туцовића бр. 663. Надлежни орган је затим саслушао **лице Л** које није поднело ниједан доказ да има неки правни основ за коришћење стана у улици Димитрија Туцовића бр. 663.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 6

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након преноса права својине на стану у улици Димитрија Туцовића бр. 663, **син С** је отишао до стана, у којем је затекао **лице Л**, које му је рекло да оно станује у том стану.

Син С је након сазнања да у стану који је наследио од свог оца станује **лице Л**, покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

У доказном поступку, **син С** је поднео доказ да има право својине над станом у улици Димитрија Туцовића бр. 663. Надлежни орган је затим саслушао **лице Л** које поднело уговор о закупу стана који је оно закључило са покојним **господином П**. Надлежни орган је оценио на основу поднетих доказа да **син С** јесте власник стана у улици Димитрија Туцовића бр. 663, као и да је уговор који је **лице Л** закључило са **господином П** правно перфектан и да по том уговору **лице Л** има право да станује као купац у том стану још наредних годину дана.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 7

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након смрти **господина П**, а пре окончања оставинске расправе, **лице Л** је обило стан, променило браву и уселило се у стан који је припадао **госпoдину П**.

Син С је, по сазнању, да је стан који је наследио од свог оца обијен и да се у њега уселило **лице Л**, покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

У доказном поступку, **син С** је поднео доказ да има право својине над станом у улици Димитрија Туцовића бр. 663. Надлежни орган је затим саслушао **лице Л** које није поднело ниједан доказ да има неки правни основ за коришћење стана у улици Димитрија Туцовића бр. 663.

Након почетка управног поступка пред надлежним органом, а пре доношења одлуке, зграда у улици Димитрија Туцовића бр. 663 се срушила услед поткопавања темеља од стране инвеститора који је на суседној парцели изводио грађевинске радове.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 8

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након преноса права својине на стану у улици Димитрија Туцовића бр. 663, **син С** је отишао до стана, у којем је затекао **лице Л**, које му је рекло да оно станује у том стану.

Син С је затим покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

У доказном поступку, **син С** је поднео доказ да има право својине над станом у улици Димитрија Туцовића бр. 663. Надлежни орган је затим саслушао **лице Л** које поднело уговор о закупу стана који је оно закључило са покојним **господином П** и које је изјавило да је **син С** био присутан кад је овај уговор о закупу закључен и да се противило закључењу тог уговора. **Син С** је затим у својству странке изјавио да тај уговор није правно перфектан, јер његов отац није био способан за расуђивање кад је закључио тај уговор.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 9

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након преноса права својине на стану у улици Димитрија Туцовића бр. 663, **син С** је отишао до стана, у којем је затекао **лице Л**, које му је рекло да оно станује у том стану.

Син С је затим покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

У доказном поступку, **син С** је поднео доказ да има право својине над станом у улици Димитрија Туцовића бр. 663. Надлежни орган је затим саслушао **лице Л** које поднело

уговор о закупу стана који је оно закључило са покојним **господином П**. **Син С** је оспорио правну перфектност тог уговора.

Надлежни орган је након одржане усмене расправе прекинуо управни поступак и упутио **сина С** да покрене поступак пред надлежним судом за поништење спорног уговора о закупу, у року од 15 дана. **Син С** није поднео тужбу за поништење уговора о закупу у наведеном року.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 10

Господин П је имао стан у улици Димитрија Туцовића бр. 663 у општини Звездара, Београд, у којем је живео сам. **Господин П** је био удовац и имао је једно дете, **сина С**, који је живео са породицом у свом стану на Новом Београду. После смрти **господина П**, **син С** је наследио његов стан у улици Димитрија Туцовића.

Након преноса права својине на стану у улици Димитрија Туцовића бр. 663, **син С** је отишао до стана, у којем је затекао **лице Л**, које му је рекло да оно станује у том стану.

Син С је затим покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели **лице Л**.

Надлежни орган је заказао усмену расправу на коју је уредно позвао **сина С** и **лице Л**. **Син С** није се појавио на усменој расправи. **Лице Л** јесте и саопштило је овлашћеном службеном лицу да су се он и **син С** нашли и закључили уговор о закупу, који је том приликом и доставио.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 11

Господин П је поднео захтев за иселјење **лица М**, које се по тврдњама **господина П** бесправно уселило у његов стан у улици Булевар краља Александра 101.

Захтев је поднет управи Градске општине Звездара. У току поступка поменута лица су закључила поравнање.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 12

Госпођа М из Београда је поднела захтев Општинској управи Ваљево да јој се одреди и исплати накнада за породичну кућу, која је експроприсана њеном оцу, али му никада није исплаћена накнада.

Увидом у списе предмета орган је утврдио да је 1988. године пред истим органом вођен поступак у коме је поменута имовина експроприсана, али да је исплаћена утврђена накнада њеном оцу.

У својству надлежног органа донесите одговарајућу одлуку.

Случај 13

Господин Б поднео је Министарству финансија захтев за накнаду штете (судска ствар).

У својству службеног лица Министарства финансија донесите одговарајућу одлуку.

Случај 14

Господин З је поднео захтев Правном факултету Универзитета у Београду да му се изда уверење да је редован студент III године.

Правни факултет је, по његовом тврђењу, уписао у академској 2019/20. години.

У својству службеног лица Правног факултета нисте могли да пронађете податак да је **господин З** студент тог факултета.

Донесите одговарајућу одлуку.

Случај 15

Господин З је поднео захтев Правном факултету Универзитета у Београду да му се изда уверење да је редован студент III године.

Правни факултет је, по његовом тврђењу, уписао у академској 2019/20. години.

У својству службеног лица Правног факултета утврдили сте тачност наведене тврдње.

Донесите одговарајући акт.

Случај 16

Господин З је поднео захтев управи Градске општине Барајево за изградњу стамбеног објекта на катастарској парцели бр. 1057.

Лице М је истакло да се део поменуте парцеле налази у његовом власништву.

У својству службеног лица Градске општине Барајево донесите одговарајућу одлуку.

МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ ПРВОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА

ЗАКОН О СТАНОВАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА

Члан 70, став 1.

Стан се користи по основу права својине и права закупа.

Члан 77.

Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа, управник стамбене заједнице, власник посебног дела или друго лице које има правни интерес има право да код надлежног органа јединице локалне самоуправе поднесе захтев за његово исељење.

Поступак за исељење из става 1. овог члана је хитан и на њега се не односе одредбе о поступку исељења и пресељења из чл. 78–87. овог закона.

Против решења о исељењу лица које се уселило у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања.

На сва друга питања која нису регулисана овим законом у вези с поступком за исељење из става 1. овог члана примењују се одредбе закона којима се уређује општи управни поступак.

ЗАКОН О ПУТНИМ ИСПРАВАМА

II. ВРСТЕ ПУТНИХ ИСПРАВА

Шта се сматра путном исправом

Члан 7.

Путне исправе у смислу овог закона су: пасош, дипломатски пасош, службени пасош, путни лист, као и путне исправе које се издају на основу међународног уговора.

Пасош

Члан 8.

Пасош је путна исправа која се држављанину Републике Србије издаје за путовање и боравак у иностранству, као и за повратак у земљу.

Пасош се издаје за неограничен број путовања.

Дипломатски и службени пасош

Члан 9.

Дипломатски пасош и службени пасош су путне исправе које се издају ради ефикасног обављања државних послова у иностранству, предвиђених међународним правом.

Путне исправе из става 1. овог члана важе за неограничен број путовања.

Дипломатски пасош и службени пасош може се издати и члану уже породице лица коме је издат такав пасош, који с њим живи у заједничком домаћинству и с њим путује у иностранство или борави у иностранству.

Чланом уже породице у смислу овог закона сматра се брачни друг и дете, односно лице које је законом изједначено са дететом.

Издавање дипломатског пасоша и службеног пасоша ближе се уређује прописом Владе.

Дипломатски пасош

Члан 10.

Дипломатски пасош се издаје држављанима Републике Србије који у складу с међународним правом у иностранству имају статус дипломатског агента, конзуларног функционера, функционера међународних организација, дипломатским куририма, као и највишим државним функционерима, у складу са прописом из члана 9, став 5. овог закона.

Службени пасош

Члан 11.

Службени пасош се издаје службеницима дипломатских или конзуларних представништава Републике Србије, који нису обухваћени чланом 10. овог закона, као и државним службеницима, државним службеницима на положајима и руководећим радницима са посебним овлашћењима у другим државним органима, када путују у иностранство службеним послом који захтева поседовање службеног пасоша, у складу са прописом из члана 9, став 5. овог закона.

III. НАДЛЕЖНОСТ ЗА ИЗДАВАЊЕ ПУТНИХ ИСПРАВА

Надлежни орган за издавање пасоша

Члан 15.

Пасош издаје, на прописан начин, полицијска управа или полицијска станица Министарства унутрашњих послова на чијем подручју је пребивалиште, односно боравиште лица које подноси захтев за издавање пасоша (у даљем тексту: орган надлежан за издавање пасоша).

Лицима која захтев за издавање пасоша подnose преко дипломатског или конзуларног представништва Републике Србије, пасош издаје полицијска управа или полицијска станица Министарства унутрашњих послова, на чијем подручју је пребивалиште лица које подноси захтев за издавање пасоша, а за лица која немају пријављено пребивалиште на територији Републике Србије пасош издаје Полицијска управа за град Београд Министарства унутрашњих послова.

Пропис из става 1. овог члана доноси министар надлежан за унутрашње послове.

Надлежни орган за издавање дипломатског и службеног пасоша

Члан 16.

Дипломатски пасош и службени пасош, на прописан начин, издаје Министарство спољних послова.

Пропис из става 1. овог члана доноси министар надлежан за спољне послове.

Надлежни орган за издавање путног листа

Члан 17.

Путни лист издаје дипломатско или конзуларно представништво Републике Србије на чијем се подручју затекао држављанин Републике Србије који је у иностранству без путне исправе.

Дипломатско или конзуларно представништво Републике Србије из става 1. овог члана дужно је да провери држављански статус лица коме треба да изда путни лист.

Захтев. Подношење захтева

Члан 27.

Путне исправе издају се на захтев.

Захтев за издавање пасоша подноси се органу надлежном за издавање пасоша на чијем подручју подносилац захтева има пребивалиште, односно боравиште, а може се поднети и

преко надлежног дипломатског или конзуларног представништва Републике Србије које ће га без одлагања проследити органу надлежном за издавање пасоша, ради решавања.

Захтев за издавање пасоша може се поднети најраније седам месеци пре истека рока важења већ издатог пасоша.

Пасош и путни лист издају се на лични захтев, а дипломатски пасош и службени пасош на захтев надлежног државног органа.

Путне исправе које се издају према међународним уговорима издају се на лични захтев, уколико међународним уговором није друкчије одређено.

У захтеву за издавање путне исправе треба да се наведу тачни и истинити подаци.

Ради утврђивања идентитета и других чињеница значајних за решавање о захтеву за издавање пасоша, дипломатског пасоша, службеног пасоша и путног листа, као и фотографисања и узимања отиска прста и потписа, приликом подношења захтева обавезно је присуство лица коме се издаје путна исправа.

Фотографисање и узимање података из става б. овог члана врши се на начин који пропише министар надлежан за унутрашње послове.

ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

1. Да ли прописани краћи рок за изјављивање жалбе – предвиђен одређеним посебним прописом (у некој специјалној управној материји) – нарушава начелну норму члана 3. ЗУП-а о забрани снижавања нивоа правне заштите у односу на одредбе ЗУП-а?
2. Да ли се узима да је управни поступак покренут неуредним захтевом странке (упућујемо на чл. 59. и 91, став 1) – и који се моменат, у датом контексту, узима као „тренинг покретања поступка“?
3. Да ли је орган овлашћен – ако посумња у истинитост поднетог пуномоћја (члан 49, став 2) – да тражи да странка поднесе оверено пуномоћје када је у питању пуномоћник-адвокат?
4. Узмимо да се у одређеној ствари (рецимо у области рударско-геолошких истраживања, у којој је битно које је лице прво покренуло поступак у својству странке – такозвано право првенства код давања одговарајуће дозволе за експлоатацију) поднесу два захтева за покретање поступка на адресу у Србији, и то на следећи начин (в. чл. 60. и 71): једно лице га упутује обичном поштом, предајући га поштанском оператору дана 3. априла; друго га, у облику препоручене поштом, преда поштанском оператору 11. априла исте, текуће године. Које од њих има примат, тј. које је прво поднело захтев којим је покренуло одговарајући поступак?
5. Да ли се такозвана техничка грешка у решењу (члан 144) може исправљати допунским решењем (в. члан 139, став 2)?; такође, да ли се незаконитост у делимичном решењу (члан 139, став 1) може исправљати допунским решењем?
6. Да ли је поступак започет (члан 91, став 1), тј. у току ако је захтев странке (иначе везан за рок) одбачен због ненадлежности органа којем је поднет? Каква је даља судбина тог захтева ако орган тек накнадно – „током поступка“ (?) утврди да он није надлежан за решавање, а не може да установи који је орган надлежан, при чему односни рок за подношење захтева надлежном органу, протекне (в. члан 92, став 1, тачка 2)?
7. Ако Влада Србије закључи такав уговор о концесији у области у којој је он посебним законом изричито квалификован управним уговором – па не извршава преузете обавезе, а затим одбије због тога њој уложени приговор – која правна заштита стоји на располагању другој страни уговорници (в. чл. 150. и 151, став 2)?

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 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, неквалитетног 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 руководиоца 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 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 и гарантног акта, 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.

ШЕМА ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА

Поступање првостепеног органа	(Процесна) жалба →	Поступање другостепеног органа	
1. Одбацивање жалбе 2. Замена решења		Одбацивање жалбе	Обустављање
Жалба			
		3. Списи + одговор(и) на жалбу	
		15 / 30 дана	(Мериторно) решење
			1. Одбијање жалбе
			2. Усвајање жалбе
			а) измена
			б) поништавање
		60 дана	

Жалба

Опште 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. 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. Закон о државној управи одређује 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). Тако, на пример, о жалби на првостепено решење општинске, односно градске управе које се тиче промена у бирачком списку решава министар надлежан за послове управе (члан 13. Закона о јединственом бирачком списку). Међутим, постоје и ситуације када жалба нема деволутивно дејство. Законом о државној управи прописано је 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. Тако, на пример, о жалби против решења подручне јединице Пореске управе решава директор Пореске управе.

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). Тако, на пример, министар за заштиту животне средине доноси решење којим се забрањује рад или пуштање у рад севесо постројења (постројење у којем се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна опасна материја у једнаким или већим количинама од прописаних). По жалби на првостепено решење министра одлучује Влада, односно њена Административна комисија (члан 60е. Закона о заштити животне средине). С друге стране, највећи број првостепених

решења министарстава је коначан (не може се изјавити жалба), него се директно може покренути управни спор. Тако, на пример, решење министарства надлежног за послове вера о упису, одбацивању захтева за упис, одбијању уписа или брисању из Регистра цркава и верских заједница је коначно и против њега се може покренути управни спор (члан 23. Закона о црквама и верским заједницама). На сличан начин, министарство надлежно за послове управе доноси решење о упису, односно о одбацивању пријаве за упис политичке странке у Регистар политичких странака. И таква решења су коначна и против њих се може покренути управни спор (чл. 25–26. Закона о политичким странкама).

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). Како се с правом истиче, „управна пракса је врло шаренолика и различита су тумачења (нарочито) управних органа, на локалном и републичком нивоу, о томе у којој мери и у којим поступцима је могуће дозволити удружењима грађана да буду странка у поступку, али и да им се призна статус заинтересованог лица које се обавештава о току поступка. Слична је ситуација и када су у питању судови, који у зависности од врсте поступка различито процењују оправданост и могућност признања својства странке у поступку удружењима“.¹⁷ Тако је по жалби већег броја невладиних организација Административна комисија Владе Србије поништила у јануару 2022. године решење Министарства за заштиту животне средине о одређивању обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину пројекта „Јадар“.¹⁸

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. Ипак, одложно дејство жалбе може се искључити 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 (члан 155, став 1). Такође, Законом о пореском поступку и пореској администрацији (члан 147, ст. 1–2) предвиђено је да жалба не одлаже извршење пореског управног акта, уз могуће изузетке. Одложно дејство жалбе може, изузетно, да буде искључено и одлуком органа, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес (члан 155, став 2. ЗУП-а).

¹⁷ Јован Рајић, Мирко Поповић, „Заштита јавног интереса правним средствима“, пресуда Управног суда у случају „Гондола“, Београдски центар за безбедносну политику, Београд 2021, стр. 6, доступно на: <https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2021/06/Zastita-javnog-interesa-pravnim-sredstvima-%E2%80%93-presuda-Upravnog-suda-u-slucaju-Gondola-1.pdf>, датум приступа: 27.10.2022.

¹⁸ Наведено према: „Поништена сва решења Министарства за пројекат ‘Јадар’“, доступно на: <https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/ponistenena-sva-resenja-ministarstva-za-projekat-jadar>, датум приступа: 27.10.2022.

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). Тако је Министарство рударства и енергетике својим решењем из 2019. године одбацило жалбу удружења грађана „Не даavimo Београд“, између осталог и због тога што се у једностраначком поступку странка (привредно друштво) одрела права на жалбу, а није било лица којима је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку.¹⁹

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. 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 (ЗУП-ом или посебним 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). ЗУП, дакле, поред одложног рока прописује и раскидни рок за изјављивање жалбе у случају ћутања управе. Најпре мора да истекне рок за издавање решења прописан чланом 145. ЗУП-а или посебним законом, па се тек онда може изјавити жалба у наредних годину дана. По истеку тог раскидног рока, странка нема више права да изјави жалбу против ћутања првостепеног органа. Разлог за уношење ове одредбе јесте намера да се повећа правна сигурност у правном поретку. 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).

¹⁹ Министарство рударства и енергетике, решење бр. 312-01-00818/2019-06, од 24. децембра 2019. године, доступно на: http://arhiva.mre.gov.rs/doc/oglasna%20tabla/2020/312_01_00818_2019_06_resenje_24_12_2019.pdf, датум приступа: 28.10.2022.

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 неукој) 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 (у питању су два вида незаконитости која се могу јавити само код дискреционих управних аката); 7) због тога што орган није правилно применио дискрециону оцену при одлучивању (мисли се на нецелисходност); 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.

Поступање 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“ 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 првостепени 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 правни положај на штету 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 поништити или изменити 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 избог 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, другостепени орган ће 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 3–4). Коначно, другостепени орган ће поништити ожалбено решење без одлучивања о управној ствари 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).

Кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган ће затражити 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.

ЗАДАЦИ ИЗ ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА

Случај 1

Новинар Н је Секретаријату за заштиту животне средине града Београда поднео захтев којим је тражио да му се доставе подаци о платама запослених у овом Секретаријату. Новинар Н је захтев (са потребним подацима) поднео 1. децембра.

Пошто до 7. децембра није добио тражене податке, нити било какав одговор или акт Секретаријата, новинар Н је поднео жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Какву ће одлуку донети Повереник?

Случај 2

Новинар Н је Секретаријату за заштиту животне средине града Београда поднео захтев којим је тражио да му се доставе подаци о платама запослених у овом Секретаријату. Новинар Н је захтев (са потребним подацима) поднео 1. октобра.

7. новембра новинару Н достављено је решење Секретаријата којим се одбија захтев за достављање тражених података. Новинар Н је 7. децембра поднео жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Какву ће одлуку донети Повереник?

Случај 3

Новинар Н је Врховном касационом суду поднео захтев којим је тражио да му се достави пресуда која је донета у спору који је произашао из приватизације једног познатог домаћег предузећа. Новинар Н је захтев (са потребним подацима) поднео 1. децембра.

Врховни касациони суд је 3. децембра донео решење којим одбија да достави пресуду новинару Н. Новинар Н је затим, 7. децембра поднео жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Какву ће одлуку донети Повереник?

Случај 4

Господин Г је, у својству оснивача, Агенцији за привредне регистре поднео регистрациону пријаву оснивања друштва са ограниченом одговорношћу са потребном пратећом документацијом. Поменута пријава је поднета 30. новембра.

Регистратор је 3. децембра донео закључак о одбацивању регистрационе пријаве. Господин П, пријатељ господина Г, студент права, је изнервиран одлуком, преко Агенције, поднео жалбу надлежном министру.

Какву ће одлуку донети министар?

Случај 5

Господин Г је, у својству оснивача, Агенцији за привредне регистре поднео регистрациону пријаву оснивања друштва са ограниченом одговорношћу. Поменута пријава је поднета 30. новембра.

Регистратор је 3. децембра донео решење о одбацивању регистрационе пријаве зато што Господин Г није приложио доказ о уплати накнаде за вођење поступка регистрације. Господин Г је, преко Агенције, поднео жалбу надлежном министру.

Какву ће одлуку донети министар?

Случај 6

Новинар Н је Секретаријату за заштиту животне средине града Београда поднео захтев којим је тражио да му се достави извештај радне групе коју је формирао Секретаријат како би проценила утицај дивљих депонија на територији града Београда на животну средину и здравље грађана. Новинар Н је захтев (са потребним подацима) поднео 1. децембра.

Секретаријат је 2. децембра донео решење којим одбија да достави тражени извештај зато што сматра да новинар Н нема оправдани интерес да га добије. Новинар Н је 7. децембра против поменутог решења поднео жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Какву ће одлуку донети Повереник?

Случај 7

Господин Г је, у својству оснивача, Агенцији за привредне регистре поднео регистрациону пријаву оснивања друштва са ограниченом одговорношћу са потребном пратећом документацијом. Поменута пријава је поднета 30. новембра.

Пошто до 7. децембра регистратор није донео одлуку у погледу поднете регистрационе пријаве, Господин Г је, преко Агенције, поднео жалбу надлежном министру.

Какву ће одлуку донети министар?

Случај 8

Господин П је поднео захтев Управном инспекторату да му се, на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, стави на увид записник о редовном инспекцијском надзору.

Управни инспекторат се није изјаснио о поднетом захтеву у року од 15 дана.

Подносите одговарајући акт надлежном органу као пуномоћник **господин П.**

Случај 9

Господин П је поднео захтев Управном инспекторату да му се, на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, стави на увид записник о редовном инспекцијском надзору.

Управни инспекторат се није изјаснио о поднетом захтеву у року од 15 дана.

Господин П је тим поводом изјавио жалбу Агенцији за спречавање корупције.

У својству службеног лица Агенције донесите одговарајућу одлуку.

Случај 10

Уставни суд је својом одлуком забранио даљи рад политичкој странци „**Рад и ред**“. С тим у вези је Министарство за државну управу и локалну самоуправу донело коначно решење којим је поменута странка избрисана из Регистра политичких странака.

Против коначног решења Министарства представници странке су изјавили жалбу Административној комисији Владе.

У својству службеног лица Административне комисије Владе донесите одговарајућу одлуку.

МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ ДРУГОСТЕПЕНОГ ПОСТУПКА

ЗАКОН О ПОСТУПКУ РЕГИСТРАЦИЈЕ У АГЕНЦИЈИ ЗА ПРИВРЕДНЕ РЕГИСТРЕ

Покретање поступка подношењем пријаве

Члан 6.

Пријава се подноси на прописаном обрасцу, а ако образац није прописан, у форми поднеска у коме се наводе:

- 1) назив регистра коме се пријава подноси;
- 2) предмет и врста регистрације;
- 3) идентификациони подаци подносиоца пријаве;
- 4) на који начин, прописан овим законом, подносилац захтева да му се достави одлука регистратора.

Уз пријаву се прилажу прописани документи у оригиналу, овереном препису или овереној фотокопији, ако другачије није прописано, као и доказ о уплати накнаде за вођење поступка регистрације.

Ако је документ поднет на страном језику, прилаже се и превод тог документа сачињен од стране овлашћеног судског тумача.

Поступање регистратора по пријави

Члан 14.

По пријему пријаве регистратор проверава да ли су испуњени услови за регистрацију, и то:

- 1) да ли је надлежан за поступање по пријави;
- 2) да ли је пријава поднета од стране лица овлашћеног за подношење пријаве и да ли је потписана у складу са овим законом;
- 3) да ли је податак или документ предмет регистрације;
- 4) да ли је податак или документ чија се регистрација захтева већ регистрован;
- 5) да ли пријава садржи податке и чињенице потребне за регистрацију;

- 6) да ли су уз пријаву приложени прописани документи, чија је садржина и форма одређена законом;
- 7) да ли су чињенице из пријаве сагласне чињеницама из докумената приложених уз пријаву и подацима који су регистровани у регистру који поступа по пријави, односно са подацима регистрованим у надлежном регистру, а који су јавно доступни;
- 8) да ли је у регистру који поступа по пријави под истим називом већ регистровано друго правно лице или предузетник или је већ поднета пријава за регистрацију под истим називом или је назив већ резервисан у складу са овим законом, односно да ли је назив одређен у складу са законом;
- 9) да ли је уз пријаву приложен доказ о уплати накнаде за вођење поступка регистрације на основу кога се може утврдити да је уплаћена накнада на текући рачун Агенције;
- 10) да ли је пријава поднета у законом прописаном року, ако је рок услов за регистрацију;
- 11) да ли је пријава из члана 17. став 3. овог закона поднета у прописаном року;
- 12) да ли је регистрација податка или документа у супротности са посебним законом;
- 13) да ли је регистрација податка или документа у супротности са актом надлежног органа донетим у складу са законом.

Рок за одлучивање о пријави

Члан 15.

Регистратор решењем одлучује о пријави у року од пет радних дана од дана пријема пријаве.

Ако је електронска пријава поднета нерадног дана, сматра се да је поднета првог наредног радног дана од када почиње да тече рок из става 1. овог члана.

Усвајање пријаве

Члан 16

Ако су испуњени услови за регистрацију, регистратор без учешћа подносиоца пријаве у поступку, доноси решење којим усваја пријаву.

Одбацивање пријаве

Члан 17.

Ако утврди да нису испуњени услови за регистрацију из члана 14. став 1. тач. 1), 3), 4), 10), 11), 12) и 13) овог закона, регистратор доноси решење којим одбацује пријаву.

Ако нису испуњени услови за регистрацију из члана 14. став 1. тач. 2), 5), 6), 7), 8) и 9) овог закона, регистратор доноси решење којим одбацује пријаву и утврђује који услови за регистрацију нису испуњени.

Ако подносилац пријаве у року од 30 дана од дана објављивања решења из става 2. овог члана поднесе нову регистрациону пријаву, уз позивање на број решења којим је ранија пријава одбачена и отклони све утврђене недостатке, за вођење поступка регистрације плаћа половину прописаног износа накнаде за регистрацију.

Право на плаћање умањеног износа накнаде из става 3. овог члана подносилац пријаве може остварити једном.

Уз пријаву из става 3. овог члана подносилац пријаве дужан је да приложи само недостајућу, односно уредну документацију ради отклањања недостатака утврђених решењем из става 2. овог члана.

Пропуштање рока за одлучивање о пријави

Члан 19.

Ако регистратор не одлучи о пријави у роковима из члана 15. овог закона, сматраће се да је пријава усвојена, о чему доноси решење и тражену регистрацију, без одлагања, спроводи у регистар, изузев у случајевима када нису испуњени услови прописани чланом 14. тач. 1), 3) и 4) Закона.

ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Информација од јавног значаја

Члан 2.

Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Орган јавне власти

Члан 3.

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

- 1) орган Републике Србије;
- 2) орган аутономне покрајине;
- 3) орган општине, града, градске општине и града Београда;
- 4) јавно предузеће, установа, организација и друго правно лице, које је основано прописом или одлуком органа из тач. 1) до 3) овог става;
- 5) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, односно један или више органа власти из тач. 1) до 4) овог става са 50% или више акција или удела у збиру односно са више од половине чланова органа управљања;
- 6) привредно друштво чији је оснивач или члан један или више органа власти из тач. 1) до 5) овог става са 50% или више акција или удела у збиру;
- 7) правно лице чији је оснивач привредно друштво из тач. 5) или 6) овог става;
- 8) правно лице или предузетник који обавља делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности;
- 9) правно или физичко лице које има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења;
- 10) правно лице које је у години на коју се односе тражене информације остварило више од 50% прихода од једног или више органа власти из тач. 1) до 7) овог става, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим приходима, изузев цркве и верске заједнице.

Законске претпоставке о оправданом интересу

Члан 4.

Сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона постоји, осим ако орган власти докаже супротно.

Ограничења права

Члан 8.

Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону.

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.

ИСКЉУЧЕЊЕ И ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДНОГ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Живот, здравље, лична безбедност, правосуђе, одбрана земље, национална и јавна безбедност, економска добробит земље, тајна, интелектуална и индустријска својина, уметничка, културна и природна добра и животна средина

Члан 9.

Орган власти може тражиоцу ускратити приступ информацијама од јавног значаја, ако би тиме:

- 1) угрозио живот, здравље, безбедност или које друго важно добро неког лица;
- 2) угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење предистражног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, вођење поступака у смислу закона којим је уређена заштита конкуренције, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење, до окончања поступка;
- 3) озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, међународне односе или прекршио правила међународног арбитражног права;
- 4) битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежао остварење оправданих економских интереса Републике Србије или угрозио или би могао угрозити спровођење монетарне, девизне или фискалне политике, финансијску стабилност, управљање девизним резервама, надзор над финансијским институцијама или издавање новчаница и кованог новаца;
- 5) учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као тајни податак или представља пословну или професионалну тајну, или податак добијен у поступку заступања за чије објављивање заступани није дао одобрење, у складу са законом којим се уређује рад правобранилаштва, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над правом јавности да зна;
- 6) повредио право интелектуалне или индустријске својине, угрозио заштиту уметничких, културних и природних добара;
- 7) угрозио животну средину или ретке биљне и животињске врсте.

Захтев за обавештење, увид, издавање копије и упућивање

Члан 15.

Тражилац подноси писмени захтев органу власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: захтев).

Захтев мора садржати назив органа власти, име, презиме, односно назив и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи.

Захтев може садржати и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације.

Тражилац не мора навести разлоге за захтев.

Ако захтев не садржи податке из става 2. овог члана, односно ако захтев није уредан, овлашћено лице органа власти дужно је да, најкасније у року од осам дана од дана пријема захтева, без надокнаде, поучи тражиоца како да те недостатке отклони, односно да достави тражиоцу упутство о допуни.

Ако тражилац не отклони недостатке у року који му одреди орган власти, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана од дана пријема упутства о допуни, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти донеће решење о одбацивању захтева као неуредног.

Приступ информацијама орган власти дужан је да омогући и на основу усменог захтева тражиоца који се саопштава у записник, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију и примењују се рокови као да је захтев поднет писмено.

Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том обрасцу.

Поступање по захтеву

Члан 16.

Орган власти је дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, односно уређеног захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи потпуну и тачну тражену информацију, односно изда му или упуту копију тог документа. Копија документа је упућена тражиоцу даном напуштања писарнице органа власти од кога је информација тражена односно даном упућивања електронске поште.

Ако се захтев односи на информацију за коју се, на основу података који су наведени у захтеву, може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободe неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва или животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи потпуну и тачну тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти утврди да се захтев односи на информације које су садржане у великом броју докумената, услед чега би поступање органа у року из става 1. овог члана било отежано, може, у року од седам дана од дана пријема уредног захтева, обавестити тражиоца о томе и понудити му да захтев прецизира или да оствари увид у документе пре него што одреди које су му копије докумената потребне.

Ако орган власти није у могућности, из оправданих разлога, да у року из става 1. овог члана обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да, најкасније у року од седам дана од дана пријема уредног захтева, тражиоцу достави обавештење о разлозима због којих није у могућности да по захтеву поступи у року из става 1. овог члана и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема уредног захтева, у којем ће поступити по захтеву.

Ако се захтев односи на увид, односно добијање копије документа који садржи информацију која представља тајни податак одређен од стране другог органа власти, орган власти ће у року од осам дана од дана пријема, захтев доставити органу власти који је одредио тајност податка на поступање по захтеву и о томе обавестити подносиоца захтева. Рок из овог члана за поступање по захтеву од стране органа власти који је одредио тајност податка почиње да тече од дана достављања.

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву и ако орган власти утврди да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, донеће одлуку о престанку тајности податка, у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, и подносиоцу захтева омогућити приступ траженој информацији.

Орган власти ће заједно са обавештењем о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у службеним просторијама органа власти.

Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ који садржи тражену информацију изврши у друго време од времена које му је одредио орган од кога је информација тражена.

Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ који садржи тражену информацију, омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца.

Ако удовољи захтеву, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку.

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упуту копију тог документа, дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упуту тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву, или информација представља пословну или професионалну тајну, у образложењу решења из става 12. овог члана наводе се и разлози за одређивање тајности и разлози због којих податак и даље треба да се чува као тајни, односно разлози због којих је податак одређен као пословна или професионална тајна.

Од обавеза поступања у складу са одредбама овог члана ослобођено је правно лице из члана 3. тачка 10) овог закона које је све информације које се односе на активности финансиране средствима органа власти из члана 3. тач. 1) до 7) овог закона доставило органу који је финансирао те активности или органу власти надлежном за контролу тог финансирања.

Право на жалбу

Члан 22.

Тражилац може изјавити жалбу Поверенику, ако:

- 1) орган власти одбаци или одбије захтев тражиоца, у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт;
- 2) орган власти, супротно члану 16. ст. 1. до 3. овог закона, не одговори у прописаном року на захтев тражиоца;
- 3) орган власти, супротно члану 17. став 2. овог закона, услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије;
- 4) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију на начин предвиђен чланом 18. став 1. овог закона;
- 5) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа на начин предвиђен чланом 18. став 4. овог закона или
- 6) орган власти на други начин отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама овог закона.

Против решења Повереника којим се одлучује о захтеву који је поднет Поверенику као органу власти, не може се изјавити жалба.

Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда, Народне банке Србије и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба.

Против решења из ст. 2. и 3. овог члана може се покренути управни спор, у складу са законом .

О покретању управног спора против решења из става 3. овог члана суд по службеној дужности обавештава Повереника.

Решавање Повереника по жалби

Члан 23.

На поступак пред Повереником примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби, осим ако је овим законом другачије одређено.

Члан 24.

Повереник доноси решење без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од дана пријема жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу.

Изузетно од става 1. овог члана, по жалби због непоступања органа власти у складу са чланом 16. став 2. овог закона, Повереник доноси решење у року од 30 дана од дана пријема жалбе.

Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица.

Орган власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим законом.

Када утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Када поводом жалбе због непоступања по захтеву (ћугање управе) утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да у одређеном року поступи по захтеву.

Ако у поступку по жалби против решења о одбијању захтева који се односи на тајни податак из члана 9. тачка 5. овог закона Повереник утврди да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, односно да податак није одређен као тајни у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, донеће решење којим се жалба усваја, а органу власти налаже да опозове тајност траженог податка и подносиоцу захтева омогући приступ том податку.

У поступку по жалби из става 7. овог члана, Повереник је дужан да изврши увид у списе предмета на који се жалба односи ради потпуног утврђивања чињеничног стања неопходног за решавање по жалби.

Ако орган власти, након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, тражиоцу омогући приступ информацијама или по захтеву на други начин поступи, Повереник ће донети решење и обуставити поступак по жалби. Поступак по жалби се обуставља и када тражилац одустане од жалбе.

У случају доношења решења из става 6. овог члана због непоступања по захтеву, Повереник, у складу са законом који регулише прекршајни поступак, издаје прекршајни налог због прекршаја из члана 47. овог закона.

Правни лек против решења Повереника

Члан 27.

Против решења Повереника може се покренути управни спор.

Управни спор поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је хитан.

ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ДРУГОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

1. Када првостепено решење постаје коначно (да ли и правноснажно?) – а када извршно – ако се две странке одрекну права на жалбу (члан 156), а трећа одустане од жалбе (члан 157) после доношења другостепеног решења, а пре него што она буде обавештена о њему?
2. Да ли је предмет жалбе против ћутања првостепеног органа (члан 173) у двостраначким управним стварима хипотетичко негативно решење (на штету једне странке, жалиоца) – или, пак, сâма правна тишина? Притом, шта жалилац истиче у жалби, а шта противна странка у одговору на жалбу?
3. Каква је даља правна судбина првостепеног решења нападнутог жалбом, ако издвалац/првостепени орган, којем је жалба предата, нађе да је она само делимично основана (в. члан 163)?
4. Како се доказује да странка има одговарајуће право у случају када је посебним законом ћутање надлежног органа изједначено са удовољавањем захтеву странке (в. члан 151, став 5, као и члан 173)?

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).

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 (члан 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 збогиз 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 поступка (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 (на пример, у управном поступку је донето коначно решење којим се странци одузима одређена непокретност која је у јавној својини, а у коју се бесправно уселила. Међутим, након окончања поступка странка је сазнала за нову чињеницу која је постојала у време ранијег поступка, али јој је била непозната: да је њен покојни отац легално купио поменути непокретност. На основу те нове чињенице странка може да поднесе захтев за понављање поступка);²⁰ 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

²⁰ Слично: Љ. Јевтић, Р. Шрамек, стр. 199.

другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена (на пример, донето је коначно решење којим је неком лицу одузета дозвола за држање и ношење оружја, с обзиром на то да је осуђен за кривично дело које га чини неподобним за поседовање оружја, па је та пресуда касније правоснажно преиначена, укинута или поништена);²¹ 10) ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано (на пример, ако је током поступка утврђивања пореза на имовину Пореска управа расправила претходно питање власништва над станом који је основ за опорезивање, али је касније у парничном поступку суд донео одлуку да исто лице није власник стана);²² 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). На пример, странка је у ранијем поступку већ безуспешно истицала да јој није омогућено да прати ток поступка на свом језику и писму (иако јој је обезбеђен одговарајући тумач), тако да исти разлог не може да представља основ за понављање поступка.

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

²¹ *Ibid.*, стр. 200–201.

²² Слично: Љ. Јевтић, Р. Шрамек, стр. 201.

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 време 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 о коме ће бити више речи). 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 (нпр. признато је право својине у управном поступку); 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело (нпр. издато је пореско решење којим се обвезник ослобађа плаћања пореза и поред очигледног основа за утврђивање пореске обавезе); 3) ако

његово извршење уопште није могуће (нпр. издата је дозвола за сечу шуме која је под заштитом државе – правна немогућност, или је преминулом лицу утврђена обавеза да уклони објекат – фактичка немогућност); 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 (нпр. издата је дозвола за ношење оружја, иако странка није поднела захтев); 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи (нпр. издата је грађевинска дозвола након претњи које су упућене службеном лицу); 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) – (за разлику од апсолутне стварне ненадлежности која је описана у тачки 1, овде је у питању релативна стварна ненадлежност – нпр. решење је донело Министарство правде, иако је управна ствар била у надлежности Министарства државне управе и локалне самоуправе); 8) ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена (нпр. паралелно постојање два пореска решења – једног где је странка ослобођена пореске обавезе и другог где јој се утврђује обавеза плаћања пореза); 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 (нпр. уместо да управну ствар реши филијала Пореске управе у Тутину, решила је филијала у Сјеници); 11) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству (нпр. у упутству о правном средству наведено је да се против коначног решења може изјавити жалба, иако је једино могуће да странка тужбом покрене управни спор).

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 (нпр. Центар за социјални рад је донео одлуку о усвајања пунолетног лица, иако је то у супротности са одредбама Породичног закона). 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 6), 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 који 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 укинито 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. Таква би, на пример, била ситуација када је због поплава и бујичних токова неопходно уклонити одређени стамбени објекат, односно укинута извршно решење које је у међувремену постало „опасно“. Наиме, останак објекта на истом месту представљао би опасност не само по укућане, него и по остале грађане и објекте који се налазе низводно (нпр. мостове), уколико би бујични токови покренули поменути објекат.

Решење ће бити укинито 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. Примера ради, странка која је остварила услове за пензију у Србији и некој другој држави са којом Србија нема потписан међународни уговор који уређује ово питање могла би да дође у ситуацију да јој се право на пензију не признаје у другој држави зато што је то право остварила у Србији. Ако би пензија била већа у другој држави, странци би одговарало да се акт уклони, а правни механизам за тако нешто не би постојао. Како би се избегла оваква, апсурдна ситуација, законодавац је допустио да на захтев странке у овом случају дође до укидања решења.

Решење ће бити укинито 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 због 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 37, став 5. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр. 105/2021). Такође, ваља напоменути да 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 28, ст. 7–8. 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, одмах га 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.

Према доступним подацима у извештајима Заштитника грађана и на његовој веб презентацији, он у досадашњем периоду није користио ово ванредно правно средство, тако да тек остаје да се види колико ће ова законска одредба наћи своју примену у пракси.

ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ МЕЊАЊА И УКЛАЊАЊА РЕШЕЊА

1. Шта се дешава у случају примене правног института „Мењање и поништавање решења у вези са управним спором“ (члан 175. ЗУП-а и члан 29. ЗУС-а), ако тужени орган – издавалац коначног решења оспореног тужбом у управном спору – доноси друго решење којим поништава тај сопствени првобитни акт, њиме не уважи све захтеве тужбе? Шта се тада налази пред судом, као предмет спора, и како ће он даље поступати, шта ће испитивати и о чему ће пресудити?
2. Како разумети поништавање ништавог решења (члан 183, став 1, тачка б) са становишта његових ранијих „дејстава“ (на пример: свршених чињеница у погледу бесправног остваривања раније нерегуларно признатог „права“ у сфери интелектуалне својине, рецимо, жига) – и које су последице односне ванредне службене интервенције спрам трећих савесних лица?
3. Ко је надлежан да одлучује поводом захтева за понављање поступка (члан 181, став 1) из разлога „што странка није била заступана сагласно закону“ (члан 176, став 1, тачка б) ни у првостепеном, а ни у другостепеном поступку завршеном одбијањем жалбе?
4. Како разумети стилизацију норми члана 188 – „Правна средства“, ако је интервенишуће решење у „посебним случајевима уклањања или мењања решења“ донео другостепени или надзорни орган? Шта је ту правило у погледу могућности изјављивања жалбе на дотично решење, шта изузетак, а шта – евентуално – „изузетак изузетка“?

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, које адресат акта није добровољно извршио; 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. 106/2015), 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 парционом 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 милиција), 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, извршење 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. То би, на пример, била ситуација када се уклања бесправно подигнут објекат преко других лица, а о трошку извршеника.

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. То би, на пример, била ситуација када се извршава решење којим се забрањује фабрици да настави да испушта отпадне воде у реку. 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. На пример, уколико би фабрика наставила да испушта отпадне воде у реку и поред новчаних казни, онда би се непосредна принуда огледала у затварању фабричког постројења. Непосредна принуда спроводи се, по правилу, уз асистенцију полиције или комуналне милиције, о чему је већ било речи.

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 укинато. 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 укинато или измењено (члан 203).

Противизвршење. Кад је извршење спроведено, а решење које је извршено касније буде поништено или укинато, 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). Противизвршење може да се састоји у: (1) враћању оног што је одузето у поступку извршења, на пример, враћање ловачке пушке или робе која је одузета у поступку инспекцијског надзора; (2) накнади штете – ако повраћај одузетог није могућ, на пример,

ако је срушен објекат; или (3) довођењу ствари у стање које произлази из новог решења, на пример, враћање лица у стан из којег је принудно исељено.

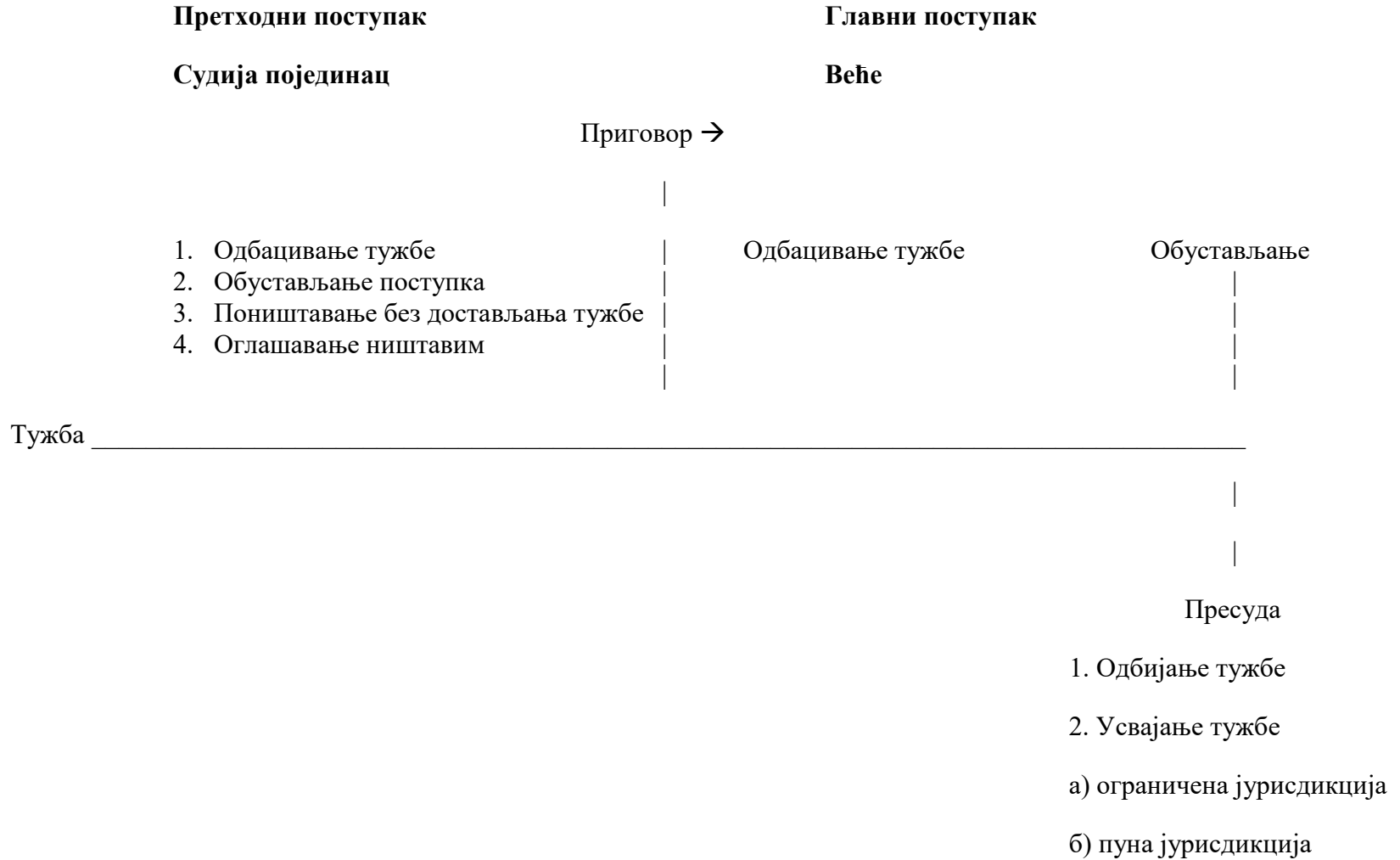
Извршење ради обезбеђења. Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано. Тако, на пример, уколико се извршеникова обавеза састоји у предаји непокретне или покретне имовине, извршеник може знатно да отежа извршење ако ту имовину у међувремену отуђи.²³ 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).

²³ Слично: Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом и регистром појмова*, Службени гласник, Београд 2017, стр. 736.

ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА

ШЕМА УПРАВНОГ СПОРА



ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона. На почетку законског текста (члан 1, став 1), уопштено је одређено *главно поље његовог регулisaња*: предмет управног спора, надлежност за његово решавање, странке, правила поступка, правна средства и извршење донетих одлука. Дефинисан је и његов двоструки циљ: с једне стране, обезбеђивање судске заштите појединачних права и правних интереса, а са друге – законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима (члан 1, став 2). Затим, постављен је, као основни, принцип *правичности суђења у управном спору*, у складу са чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 32. Устава Србије – „Право на правично суђење“. Наглашено је да суд у управном спору одлучује на основу закона, и то у разумном року, а на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (члан 2).

Предмет управног спора. Општепознато је да се у управном спору суд бави постављеним правним питањем *законитости* – одређеног појединачног правног акта или, пак, изостанка његовог доношења – а не и питањем целисходности управног одлучивања у неком конкретном случају. Кад је реч о *предмету управног спора*, поред заштите против коначних управних аката, у погледу којих није предвиђена нека друга судска заштита (на пример, у радном спору), могу се оспоравати и *други правни акти којима се решава у појединачним случајевима*, и то: а) коначни појединачни акти којима се решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу (такође, у погледу којих није предвиђена друга судска заштита); б) и други коначни појединачни акти за које је посебним законом изричито предвиђено да уживају судску заштиту у управном спору. То значи да предмет управног спора сада могу да буду и акти донесени у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује било Народна скупштина (на пример, избор и разрешење различитих функционера), било председник Републике (на пример, указ о постављењу и опозиву амбасадора), ако се њима решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Јер, против њих није обезбеђена друга судска заштита.

Управна ствар. Управна ствар дефинисана је и Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима, при чему се дефиниција прво јавила у потоњем закону. Тако ЗУС у члану 5. одређује управну ствар као појединачну неспорну ситуацију „од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. С друге стране, важећи текст ЗУП-а који је хронолошки касније донет одређује управну ствар у члану 2. као појединачну ситуацију „у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“. ЗУП даље предвиђа да је управна ствар и „свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“.

Потпуно је јасно да је управна ствар, у смислу новог ЗУП-а, осетно шире постављена, у складу с класификацијом управних активности, тј. „управног поступања“ (чл. 16–32), чиме је и поље примене овог закона постало обухватније и изнијансираније. Међутим, овај проширени појам управне ствари не ствара проблеме са аспекта наведене дефиниције ЗУС-

а, с обзиром на то да ће се и даље Управном суду, на основу управних ствари из управног поступка, подносити тужбе искључиво против управних аката. Наиме, поводом приговора као новог ремонстративног средства правне заштите због неиспуњења обавеза органа из управног уговора, (не)предузимања управне радње или због неквалитетног пружања јавних услуга, доносе се управни акти у форми решења.

Управни акт. У Закону пише: „Управни акт, у смислу овог закона, је 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“ (члан 4). Под „надлежним органом“ ...„сматрају се државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима“ (члан 6). Као битна одредница управног акта, управна ствар се може разумљено разумети као *појединачна неспорна/ванспорна животна ситуација од јавног интереса коју је на основу закона неопходно непосредно и конкретно ауторитативно правно уредити, односно корективно усмерити њено правно уређивање*. А *јавни интерес* је таква друштвена вредност коју држава сматра посебно важном, па настоји да је на сваки начин (укључујући и правно нормирану претњу силом, а и саму принуду) досегне и заштити. *Јавни интерес* је суштинска потреба једне целине, својом важношћу надређена појединачним интересима грађана и организација. Отуда, остварење појединачних (и групних) интереса не сме да буде у супротности са јавним интересом. Уже потребе се оцењују са гледишта јавног интереса, који усмерава и ограничава њихово задовољење.

Најзад, Закон – уз начело да су *пресуде у управном спору обавезујуће* – предвиђа следећи принцип, без изузетака (члан 7): „Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правноснажна одлука)“. Отуда, *оба предвиђена правна средства у управном спору имају својство ванредних* (чл. 49–65). Управно-судски поступак је, дакле, увек једностепен.

УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ СПОРУ

Надлежност и састав суда. Управне спорове решава Управни суд. А у поступку по захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке Управног суда – одлучује Врховни касациони суд. Кад је реч о саставу већа за решавање управних спорова, трочлано веће је правило – „осим ако је овим законом другачије одређено“ (члан 8). Тако, у складу са Уставом (члан 142, став 6), у одређеним питањима може да суди и судија појединац. То је Законом предвиђено код „претходног поступка“ (чл. 25–32).

Странке у управном спору: су тужилац, тужени и заинтересовано лице.

С тужиоцем у вези, постоји теоријска подела на *субјективни и објективни управни спор*. Они се разликују с обзиром на својство и претежан интерес појединих категорија тужилаца. *Субјективан* је онај управни спор у коме се као тужиоци појављују: појединац, правно или друго лице (група лица, насеље и сл.), о чијим је правима у конкретном случају одлучивано у управном поступку – а налазе да им је тим актом „повређено неко право или на закону заснован интерес“ (члан 11, став 1). Дакле, *субјективни управни спор је онај покренут због сумње у повреду неког појединачног интереса*. *Објективни управни спор* покреће јавни

тужилац ради заштите објективне законитости – „ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса“ (члан 11, став 3). Негде на *граници субјективног и објективног управног спора*, били би спорови покренути од стране јавног правобраниоца ...,ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“ (став 4. истог члана).

„Тужени у управном спору јесте орган чији се акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт“ (члан 12). А „заинтересовано лице“ у управном спору јесте „лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету“ (члан 13). На пример, уколико управни спор тужбом покреће јавни правобранилац против решења Пореске управе којим је нека фирма ослобођена плаћања пореза, управо та фирма има статус заинтересованог лица, јер би јој поништај управног акта био на штету.

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

Предмет управног спора је, на првом месту, законитост *коначног управног или другог појединачног акта*. *Коначан у управном поступку* је сваки другостепени управни акт (донет поводом изјављене жалбе на првостепени) и првостепени акт против кога законом није дозвољена жалба у управном поступку (члан 14). Тако, на пример, против највећег броја решења која министарства доносе у првом степену није допуштена жалба, већ се директно тужбом може покренути управни спор.

Управни спор може се водити и због недоношења управног, односно другог појединачног акта који може да буде предмет управног спора. То је спор због „ћутања управе“ (члан 15). Закон несумњиво утврђује да је првенствени циљ поменутог спора остварење процесног права тужиоца да добије одлуку за коју сматра да му је незаконито ускраћена. Речју, „...он може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта“ (члан 19).

Када је поднета тужба због двоструког ћутања управе (и првостепеног и другостепеног органа), па у току трајања спора првостепени орган донесе првостепено решење, суд ће уважити тужбу и наложити туженом (другостепеном) органу, да донесе решење по жалби.²⁴

Постоји и правна могућност да се у управном спору тражи, у рангу акцесорног тужбеног захтева, и *повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава* (члан 16).

ПОКРЕТАЊЕ СПОРА

Начин покретања поступка. У управном спору важи класични *принцип диспозиције код отпочињања управно-судског поступка*: „Управни спор покреће се тужбом“ (члан 17).

Рок за покретање поступка. Рок за подношење тужбе је 30 дана од дана достављања акта странци, односно 60 дана од дана достављања акта странци у случају кад тужбу изјављује заинтересовано лице којем акт (управни, односно други појединачни правни акт против

²⁴ Закључак усвојен на седници свих судија Управног суда од 24. априла 2012. године, Управни суд, *Билтен судске праксе*, бр. 6, Београд 2016, стр. 78.

кога се може водити управни спор) није достављен, или орган овлашћен за подношење тужбе. Предаја тужбе у облику електронског документа сматра се непосредном предајом (члан 20, став 2). У случају ћутања управе, Закон прописује да, ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву („пожурници“) странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Ако, пак, првостепени орган по захтеву странке није у року од 30, односно 60 дана донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

Одлагање извршења оспореног акта. Странка може од суда да *тражи одлагање извршења оспореног акта до доношења судске одлуке* (члан 23), под законским условима. А они су: ...,ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела веће ненадокнадива штета противној странци, односно трећем лицу“. Посредством Управног суда се, чак и *пре подношења тужбе* – може тражити одлагање извршења у случају хитности, као и када је изјављена жалба која нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан (став 3. истог члана). То значи да тужба, за разлику од жалбе, нема, по правилу, одложно дејство, али да тужилац може да тражи одлагање извршења коначног решења у наведеним ситуацијама. Тако је, на пример, Управни суд усвојио захтев тужиоца (Регулаторног института за обновљиву енергију и животну средину) и одложио извршење коначног решења туженог (Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре) којим се дозвољава инвеститору извођење припремних радова за изградњу станице гондоле на Калемегдану. Управни суд је закључио да би се, имајући у виду да припремни радови треба да се обаве на непокретном културном добру од изузетног значаја, извршењем решења нанела штета ширим интересима јавности која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела ненадокнадива штета противној страни.²⁵

Разлози за покретање управног спора. Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако: 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; 2) је акт донео ненадлежни орган; 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка; 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања; 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато. Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства (члан 24).

У тужби може да постави и споредан захтев грађанско-парничне природе: *повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се*

²⁵ Видети опширно: Управни суд, 7 У 6063/19, од 19. априла 2019. године.

оспорава (члан 16).

ПРЕТХОДНИ ПОСТУПАК

Функционална надлежност. У претходном поступку одлучује *судија појединац*, а против његове одлуке дозвољен је *приговор*. О приговору одлучује посебно веће суда својим решењем (члан 27, ст. 2–3). Приговор се одбацује ако је неблагоприятан или изјављен од неовлашћеног лица. Приговор се одбија ако је неоснован. У оба та случаја решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно. Ако се приговор уважи, поништава се решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом се наставља (в. члан 27, ст. 4–6).

Разлози за одбацивање тужбе. Поред неуредности тужбе (члан 25), *судија појединац* решењем ће одбацивати тужбу и ако утврди: 1) да је тужба поднета неблагоприятно (члан 18) или пре времена (члан 19); 2) да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 3); 3) да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази (члан 22, став 3); 4) да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес (члан 11, став 1); 5) да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке; 6) да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка; 7) да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари. Ако *судија појединац* пропусти да одбаци тужбу због разлога из става 1. овога члана, то ће учинити веће суда (члан 26).

Решавање спора без списка. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити (члан 30, став 3) – суд ће сам утврдити чињенично стање на усменој расправи. Ово је истовремено и један од типичних случајева одржавања усмене расправе у управно-судском поступку (по чл. 34–35).

Поништење управног акта у претходном поступку. Ако суд не одбаци тужбу због описаних разлога, а нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим (нпр. решење нема образложење), може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни (члан 28).

Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог. Ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају ћутања управе накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. Суд ће тад позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не дâ изјаву у року, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак (члан 29).

Одустанак од тужбе. Тужилац може одустати од тужбе све до доношења одлуке. У случају

одустанка тужиоца од тужбе судија појединац (а по окончању претходног поступка веће суда) решењем обуставља поступак. Против решења судије појединца о обустављању поступка, дозвољен је приговор (члан 27).

УТВРЂИВАЊЕ ЧИЊЕНИЦА

Код *утврђивања чињеница*, усмена расправа у управно-судском поступку је правило (члан 31), а нејавна судска седница изузетак. Тиме је *достигнут европски стандард о обавезности јавне расправе у сваком судском поступку*, постављеном у норми о „Праву на правично суђење“ (члан 6. Европске конвенције, записан и у члану 32. Устава Републике Србије). Закон одређује да „у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи“ (члан 33, став 1).

Наглашено је да је *суд нарочито дужан да одржи усмену расправу у следећим случајевима* (члан 34): 1) због сложености предмета спора; 2) ради бољег разјашњења ствари; 3) када је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима; 4) када сам суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији; 5) код решавања спора без списка (у вези са чланом 30, став 3).

У стварима у којима је обавезна усмена расправа, судија појединац може да одлучује све до заказивања усмене расправе.²⁶

С друге стране, „суд решава на нејавној седници само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и утврђивање чињеничног стања“ (члан 33, став 2). Оваква солуција је на линији бржег спровођења судског поступка у једноставнијим управним споровима, као и принципа суђења у разумном року – али не на штету законитости, истине и права странака. Штавише, „суд је дужан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу“ (члан 33, став 3). Постављено је и *начело јавности усмене расправе*, али и легитимна одступања од њега (члан 35): „ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку“ (члан 35, став 2. према одредбама члана 32, става 3. Устава).

СУДСКЕ ОДЛУКЕ

Судске одлуке у управном спору су пресуда и решење. Пресуде су разврстане на: (1) оне донете у *спору ограничене јурисдикције* – када се суд не упушта у решавање управне ствари (члан 42); (2) оне донете у *спору пуне јурисдикције* – када пресуда суда у свему замењује акт који је поништио по тужби; тада сам суд непосредно решава и управну ствар, пошто је претходно решио ону судску, спорну ситуацију (члан 43); (3) пресуде донете у *спору због ћутања управе* (члан 44).

Код „ограничене јурисдикције“, постоји и *пресуда о утврђењу незаконитости акта без правних дејстава* (у сврху правне сигурности и обелодањивања противправности) и *пресуда*

²⁶ „Правни став Управног суда утврђен на седници свих судија 27. јуна 2014. године“, Управни суд, *Билтен судске праксе*, бр. 6, Београд 2016, стр. 54 – 57.

о утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ једном судски поништен као незаконит (у вези са чл. 70. и 75. Закона, као и у случају када према природи ствари није ни било потребе за доношењем тог новог акта). Исто тако, постоји и утврђујућа, декларативна судска пресуда о оглашавању решења ништавим (члан 42, став 3); на ништавост суд иначе пази по службеној дужности (члан 42, став 2). Логично је да се ништава решења (пр)оглашавају ништавим, а не „поништавају“, иако у дејствима обе мере тј. санкције нема разлике (ретроактивно брисање учинака незаконитог акта).

Код „спора пуне јурисдикције“, изричито је забрањено да се он води „када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени“ (члан 43, став 2). У појединим материјама спор пуне јурисдикције може посебним законом бити изричито искључен (став 3. истога члана). Ово због особености одређених управних области (неопходност поседовања специјализованог ванправничког знања, прописима предвиђена знатна количина дискреционе управне оцене у њима и сл.) у којима сâм суд, својом пресудом, није у стању да мериторно ваљано уреди такве управне ствари уместо матично надлежног органа (члан 44, став 3). На пример, код издавања дозвола за рад пословним банкама од стране Народне банке Србије као централне банке (у смислу члана 9. Закона о банкама).

Пуна јурисдикција, тј. решавање управне ствари од стране самог суда, у Закону је предвиђена или као могућност (овлашћење) Управног суда или као његова обавеза: а) ако природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање, било из управног поступка, било (и) оно које је сâм суд утврђивао, пружа поуздан основ за то; посреди је овлашћење суда (члан 43, став 1); б) „у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити, а суд је сâм утврђивао чињенично стање“; тада је то обавеза суда (став 5. истога члана); в) ако сама странка тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, у ком случају је то овлашћење суда; одбије ли такав захтев странке, „суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио“ (став 4); г) када орган не изврши правноснажну судску пресуду, било активно (донесе акт у супротности са пресудом, члан 70), било пасивно (не донесе акт противно својој обавези, члан 71) – реч је о обавези суда да реши управну ствар (осим ако му то не допушта сама природа ствари, или, пак, постоји изричита законска забрана пуне јурисдикције у одређеном случају); д) у спору због „ћутања управе“, „ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то омогућава“; пуна јурисдикција је том случају само овлашћење суда (став 45).

Стандардно, код спора због „ћутања управе“, суд може да одбије тужбу или да је уважи. Кад нађе да је тужба неоснована, одбија је, тако да тада тужени – према налазу суда – нема правну обавезу (или му је чак тако нешто и законски забрањено) на доношење захтеваног акта (на пример: тај орган није ни био надлежан за доношење односног акта; само доношење акта је ствар дискреционог овлашћења органа, и сл.). Кад нађе да је тужба основана, „пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење“.

Напокон, суду је дато и законско овлашћење да одлучи и о одређеним парничним стварима у управном спору. Но, тако нешто није његова обавеза: „Пресудом којом се оспорени акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан

основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парници“ (члан 45).

Напоследку, Закон прописује да се *одредбе које се тичу пресуде* – и то у погледу њеног доношења и објављивања (члан 46), као и садржине и саставних делова (члан 47) – *сходно примењују и на судска решења* (члан 48).

ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА

У управном спору постоје само ванредна правна средства, и то два: *Захтев за преиспитивање судске одлуке* (даље: „Захтев“) и *Понављање поступка* (даље: „Понављање“).

Захтев за преиспитивање судске одлуке. Код *Захтева* (чл. 49–55) се предвиђа да, не само странка из управног спора, него и јавни тужилац буду овлашћени на његово подношење. Он је уперен на одлуке Управног суда, а адресован Врховном касационом суду (члан 49). Захтев се подноси у следећим случајевима (члан 50, став 2): 1) када је то законом (самим ЗУС-ом или одређеним посебним законом) предвиђено; 2) када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена двостепеност, тј. управна жалба, како би интегрална правна заштита у управним стварима била уравнотеженија и комплетнија.

Врховни касациони суд је, тако, заузео став да је недозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке поднет против правоснажне одлуке Управног суда, којом је оцењена законитост решења донетог у дисциплинском поступку у коме је по приговору подносиоца захтева одлучивао други, а не исти орган који је донео првостепену одлуку. Другим речима, у поступку који је претходио управном спору није била искључена двостепеност одлучивања, што представља један од основа за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке.²⁷ Међутим, уколико би по приговору одлучивао исти, а не виши орган, онда у тој ситуацији не би било двостепености одлучивања, па би подношење овог ванредног средства било допуштено.

Захтев се може поднети „због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари“ (став 3. истог члана). Не и због чињеничне грешке, чиме се, поред осталог, исказује природа Захтева као ванредног правног средства (упоредити са разложима за тужбу, члан 24). Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке без одржавања усмене расправе (члан 54).²⁸

Понављање поступка. Код Понављања (чл. 56–66), поступак завршен правоснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке: 1) ако странка сазна за нове

²⁷ „Сентенца из решења Врховног касационог суда Узп 262/10 од 29. октобра 2010. године, утврђена на седници Грађанског одељења 27. децембра 2010. године“, Управни суд, *Билтен судске праксе*, бр. 6, Београд 2016, стр. 322–323.

²⁸ У службено објављеном законском тексту члана 54. постоји редакцијска грешка: зарез после речи „одлуке“ и следејућа реч „односно“ – сувишни су.

чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку; 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору; 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка. Због околности из тач. 1. и 5. понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

Трошкови поступка. У управним споровима суд одлучује о трошковима поступка, посебно имајући у виду сходну примену одредби парничног поступка у управном спору (члан 74. Закона, у вези са чл. 146–169. Закона о парничном поступку).

Извршење пресуде. *Пресуде се извршавају када постану правноснажне* (члан 68), а то значи чим се донесу и доставе странкама. Пошто жалба у управном спору још увек не постоји – управно-судски поступак је у домаћем праву једностепен.

Прописана је *обавеза суда да по новој тужби пресудом реши у пуној јурисдикцији* (значи и саму управну ствар, не враћајући предмет органу управе на поновно решавање!) – када орган, после судског поништења његовог акта, у извршењу пресуде донесе нови (други) акт који је у супротности са њом (члан 70, став 1). То су „правне последице активног непоступања по пресуди“ (члан 70). Разуме се, ова обавеза не постоји ако је у тој ствари пуна јурисдикција законом искључена. Међутим, ако суд сматра да не може да реши (и) дату управну ствар због њене природе, дужан је да то у пресуди посебно образложи (став 3. истог члана).

У случају продуженог, тј. упорног пасивног непоступања по пресуди („ћутање“ у извршењу пресуде, члан 71), суд – на крају – *сам својим решењем решава управну ствар*, „уколико природа ствари то дозвољава“. Значи, тада суд сâм извршава сопствену пресуду, доносећи неопходни појединачни (у)правни акт у форми судског решења.

У циљу успешнијег и експедитивнијег извршења правноснажних судских пресуда, предвиђено је и *право тужиоца на накнаду штете настале њеним неизвршењем или неблагоприятним извршењем*. Ово право се остварује пред надлежним судом, у парници, у складу са законом (члан 72). Описано правило треба да делује упозоравајуће за јавну

управу, додатно је мотивишући да уредно испуњава своје обавезе, да поштује закон и уважава ауторитет судске пресуде и интегритет судске власти.

Сходна примена одредаба парничног поступка. Празнине у правној регулативи управног спора попуњавају се *сходном (прилагођеном природи управног спора) применом одредаба Закона о парничном поступку.*

Новчано кажњавање. Суд може новчано да казни руководиоца органа који не поступи по одредбама члана 31 („Обавеза достављања исправа“), као и оног руководиоца органа који не поштује правноснажну пресуду (било активно – члан 70, став 1, било пасивно – члан 71). При томе, утврђује се да „новчане казне изречене по овом закону извршавају по службеној дужности“ (члан 76).

ЗАДАЦИ ИЗ УПРАВНОГ СПОРА

Случај 1

Власник стана у Београду је надлежном првостепеном органу поднео захтев за иселење лица које се бесправно уселило у његов стан. Првостепени орган је одбио захтев власника стана као неоснован. Незадовољан донетим решењем, власник стана је поднео тужбу Управном суду због неправилне примене Закона о становању.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 2

Власник стана у Београду је надлежном првостепеном органу поднео захтев за иселење лица које се бесправно уселило у његов стан. Првостепени орган је одбио захтев власника стана као неоснован. Незадовољан донетим решењем, власник стана је надлежном другостепеном органу поднео жалбу. Пошто другостепени орган није донео никакву одлуку у року од 87 дана од дана подношења жалбе, власник стана је поднео тужбу Управном суду због ћутања управе.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 3

Припадник саобраћајне полиције је 8. новембра зауставио возача и написао му казну због тога што није имао зимске гуме. Возач је питао припадника саобраћајне полиције зашто треба да има зимске гуме када је тог дана било 24 степена целзијуса у хладу. Припадник саобраћајне полиције је упутио возача у садржину члана 121. Правилника о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима, по којем таква обавеза постоји. Возач је изнервиран овим поступком поднео тужбу Управном суду којом је тражио да се поменути Правилник поништи.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 4

Оснивач друштва са ограниченом одговорношћу је поднео Агенцији за привредне регистре регистрациону пријаву на прописаном обрасцу, са свом потребном документацијом и доказом о уплати накнаде за регистрацију. Сутрадан је регистратор Агенције за привредне регистре донео решење о одбацивању регистрационе пријаве и доставио га оснивачу. Оснивач је, дан након тога, преко регистратора, изјавио жалбу надлежном министру. Пошто и 20 дана од дана подношења жалбе није добио никакву одлуку, оснивач је, уверен да о томе може да се одлучи у далеко краћем року, изнервиран спорашћу управе, писменим путем повукао жалбу коју је поднео министру. Истим писменим поднеском изразио је и своје незадовољство ажурношћу управе. Недељу дана након тога, оснивач је поднео тужбу Управном суду због неправилне примене Закона о регистрацији привредних субјеката.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 5

Привредно друштво је поднело Комисији за заштиту конкуренције пријаву концентрације. Пет дана након подношења пријаве, Комисија је донела закључак о спровођењу испитног поступка. Подносилац пријаве је 64 дана од дана подношења пријаве, Комисији поднео накнадни захтев којим тражи да се о његовој пријави одлучи у року од седам дана. По истеку осам дана од дана подношења накнадног захтева, привредно друштво је поднело тужбу Управном суду због ћутања управе.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 6

Оснивач друштва са ограниченом одговорношћу поднео је Агенцији за привредне регистре регистрациону пријаву на прописаном обрасцу, са свом потребном документацијом и доказом о уплати накнаде за регистрацију. Сутрадан је регистратор Агенције за привредне регистре донео решење о одбацивању регистрационе пријаве и доставио га оснивачу. Оснивач је, дан након тога, преко регистратора, изјавио жалбу надлежном министру. Министар је у року од седам дана донео решење о одбијању жалбе као неосноване. Пет дана након тога, Оснивач је поднео тужбу Управном суду због неправилне примене Закона о регистрацији привредних субјеката. Управни суд је одржао усмену јавну расправу на којој су се појавили и тужилац и тужени. Управни суд је утврдио да је оснивач поднео и правилно попунио регистрациону пријаву на прописаном обрасцу, да је поднео сву потребну документацију и доказ о уплати накнаде за регистрацију. Управни суд је утврдио да није постојао ни један разлог за одбацивање регистрационе пријаве.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 7

Власник стана у Београду је надлежном првостепеном органу поднео захтев за исељење лица које се бесправно уселило у његов стан. Првостепени орган је одбио захтев власника стана као неоснован. Незадовољан донетим решењем, власник стана је надлежном другостепеном органу поднео жалбу. Другостепени орган је донео решење о одбијању жалбе као неосноване. Три дана након тога, власник је поднео тужбу Управном суду због неправилне примене Закона о становању. Након спроведеног поступка, Управни суд је донео пресуду којом је усвојио захтев странке, поништио решење министра и навео да је требало донети решење о усвајању жалбе. Пошто и два месеца након достављања пресуде министар није донео ново решење по жалби, власник се поново обратио министру са захтевом да донесе решење у складу са пресудом Управног суда. Министар ни у наредне три недеље није донео решење, те се власник поново обратио Управном суду са захтевом да донесе такав акт. Управни суд је сутрадан затражио од министарства објашњење о разлозима због којих управни акт није донет. Министарство ни после две недеље није пружило никакво објашњење.

У својству суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 8

Господин П је поднео тужбу против првостепеног решења подручне јединице Пореске управе за територију Градске општине Стари град. У наводима тужбе се не истиче да је првостепено решење оспоравао жалбом, нити је доставио другостепено решење.

У својству судије појединца Управног суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 9

Господин П је поднео тужбу Управном суду 30. маја 2022. године против пореског решења број П327/22, које му је достављено 20. априла 2022. године.

У својству судије појединца Управног суда донесите одговарајућу одлуку.

Случај 10

Господин П је поднео тужбу Управном суду против Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Министарства правде.

У својству судије појединца Управног суда донесите одговарајућу одлуку.

МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ИЗ УПРАВНОГ СПОРА

ЗАКОН О СТАНОВАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА

Члан 70, став 1.

Стан се користи по основу права својине и права закупа.

Члан 77.

Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа, управник стамбене заједнице, власник посебног дела или друго лице које има правни интерес има право да код надлежног органа јединице локалне самоуправе поднесе захтев за његово исељење.

Поступак за исељење из става 1. овог члана је хитан и на њега се не односе одредбе о поступку исељења и пресељења из чл. 78–87. овог закона.

Против решења о исељењу лица које се уселило у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања.

На сва друга питања која нису регулисана овим законом у вези с поступком за исељење из става 1. овог члана примењују се одредбе закона којима се уређује општи управни поступак.

ПРАВИЛНИК О ПОДЕЛИ МОТОРНИХ И ПРИКЉУЧНИХ ВОЗИЛА И ТЕХНИЧКИМ УСЛОВИМА ЗА ВОЗИЛА У САОБРАЋАЈУ НА ПУТЕВИМА

Члан 121.

Зимска опрема моторних и прикључних возила осим возила врсте Л, у смислу овог правилника, подразумева:

- 1) пнеуматике за зимску употребу (нпр. M+S, *Snow*, *Winter* и др.) на свим точковима возила врста М1 и Н1;
- 2) ланце односно друге уређаје за повећање тракције на најмање два погонска точка;
- 3) за возила врста М2, М3 и Н обавезни део зимске опреме је и лопата осим возила која учествују у јавном градском превозу.

Дубина газећег слоја на пнеуматичима за зимску употребу не сме бити мања од 4 мм.

На возилима се не смеју постављати пнеуматичи са клиновима.

У периоду од 1. новембра до 1. априла возила морају бити опремљена зимском опремом. Ван наведеног периода возила могу бити опремљена зимском опремом.

Изузетно од става 4. овог члана, у насељу возила не морају бити опремљена ланцима, односно другим уређајима за повећање тракције.

Ланци и други уређаји за повећање тракције морају обавезно да се поставе на тачкове када је коловоз покривен снегом на одсеку пута који означен саобраћајним знаком „ланци за снег“. Ова опрема се може поставити на тачкове и на одсеку пута који није означен овим знаком само када је коловоз прекривен снегом.

ЗАКОН О ПОСТУПКУ РЕГИСТРАЦИЈЕ У АГЕНЦИЈИ ЗА ПРИВРЕДНЕ РЕГИСТРЕ

II ПОСТУПАК РЕГИСТРАЦИЈЕ

Покретање поступка

Члан 5.

Поступак регистрације покреће се подношењем пријаве Агенцији, а може да се покрене и по службеној дужности.

Покретање поступка подношењем пријаве

Члан 6.

Пријава се подноси на прописаном обрасцу, а ако образац није прописан, у форми поднеска у коме се наводе:

- 1) назив регистра коме се пријава подноси;
- 2) предмет и врста регистрације;
- 3) идентификациони подаци подносиоца пријаве;
- 4) на који начин, прописан овим законом, подносилац захтева да му се достави одлука регистратора.

Уз пријаву се прилажу прописани документи у оригиналу, овереном препису или овереној фотокопији, ако другачије није прописано, као и доказ о уплати накнаде за вођење поступка регистрације.

Ако је документ поднет на страном језику, прилаже се и превод тог документа сачињен од стране овлашћеног судског тумача.

Покретање поступка по службеној дужности

Члан 7.

Поступак регистрације покреће се по службеној дужности, ако је таква регистрација предвиђена законом или када је то у јавном интересу.

Поступање регистратора по пријави

Члан 14.

По пријему пријаве регистратор проверава да ли су испуњени услови за регистрацију, и то:

- 1) да ли је надлежан за поступање по пријави;
- 2) да ли је пријава поднета од стране лица овлашћеног за подношење пријаве и да ли је потписана у складу са овим законом;
- 3) да ли је податак или документ предмет регистрације;
- 4) да ли је податак или документ чија се регистрација захтева већ регистрован;
- 5) да ли пријава садржи податке и чињенице потребне за регистрацију;
- 6) да ли су уз пријаву приложени прописани документи, чија је садржина и форма одређена законом;
- 7) да ли су чињенице из пријаве сагласне чињеницама из докумената приложених уз пријаву и подацима који су регистровани у регистру који поступа по пријави, односно са подацима регистрованим у надлежном регистру, а који су јавно доступни;
- 8) да ли је у регистру који поступа по пријави под истим називом већ регистровано друго правно лице или предузетник или је већ поднета пријава за регистрацију под истим називом или је назив већ резервисан у складу са овим законом, односно да ли је назив одређен у складу са законом;
- 9) да ли је уз пријаву приложен доказ о уплати накнаде за вођење поступка регистрације на основу кога се може утврдити да је уплаћена накнада на текући рачун Агенције;
- 10) да ли је пријава поднета у законом прописаном року, ако је рок услов за регистрацију;
- 11) да ли је пријава из члана 17. став 3. овог закона поднета у прописаном року;
- 12) да ли је регистрација податка или документа у супротности са посебним законом;
- 13) да ли је регистрација податка или документа у супротности са актом надлежног органа донетим у складу са законом.

Рок за одлучивање о пријави

Члан 15.

Регистратор решењем одлучује о пријави у року од пет радних дана од дана пријема пријаве.

Ако је електронска пријава поднета нерадног дана, сматра се да је поднета првог наредног радног дана од када почиње да тече рок из става 1. овог члана.

Усвајање пријаве

Члан 16.

Ако су испуњени услови за регистрацију, регистратор без учешћа подносиоца пријаве у поступку, доноси решење којим усваја пријаву.

Одбацивање пријаве

Члан 17.

Ако утврди да нису испуњени услови за регистрацију из члана 14. став 1. тач. 1), 3), 4), 10), 11), 12) и 13) овог закона, регистратор доноси решење којим одбацује пријаву.

Ако нису испуњени услови за регистрацију из члана 14. став 1. тач. 2), 5), 6), 7), 8) и 9) овог закона, регистратор доноси решење којим одбацује пријаву и утврђује који услови за регистрацију нису испуњени.

Ако подносилац пријаве у року од 30 дана од дана објављивања решења из става 2. овог члана поднесе нову регистрациону пријаву, уз позивање на број решења којим је ранија пријава одбачена и отклони све утврђене недостатке, за вођење поступка регистрације плаћа половину прописаног износа накнаде за регистрацију.

Право на плаћање умањеног износа накнаде из става 3. овог члана подносилац пријаве може остварити једном.

Уз пријаву из става 3. овог члана подносилац пријаве дужан је да приложи само недостајућу, односно уредну документацију ради отклањања недостатака утврђених решењем из става 2. овог члана.

Делимично усвајање пријаве

Члан 18.

Ако се пријава односи на регистрацију два или више податка или документа, пријава се делимично усваја тако што се региструју подаци или документи за чију су регистрацију испуњени услови, а о пријави у осталом делу одлучује се на начин прописан чланом 17. овог закона.

Пропуштање рока за одлучивање о пријави

Члан 19.

Ако регистратор не одлучи о пријави у роковима из члана 15. овог закона, сматраће се да је пријава усвојена, о чему доноси решење и тражену регистрацију, без одлагања, спроводи у регистар, изузев у случајевима када нису испуњени услови прописани чланом 14, тач. 1), 3) и 4) Закона.

III ПРАВНА СРЕДСТВА

Жалба

Члан 25.

Против одлуке регистратора, лице овлашћено за подношење пријаве може да поднесе жалбу министру надлежном за одлучивање о жалби, преко Агенције, у року од 30 дана од дана објављивања одлуке.

Жалба не задржава извршење.

Ако подносилац пријаве изјави жалбу на решење из члана 17. став 2. овог закона и истовремено отклони недостатке утврђене решењем, сматраће се да радње предузете ради отклањања утврђених недостатака нису ни предузете, односно наставиће се поступак по жалби.

Одлучивање регистратора о жалби

Члан 28.

Ако регистратор утврди да је жалба неблаговремена, недопуштена или изјављена од неовлашћеног лица, доноси решење којом је одбацује.

Ако регистратор утврди да је жалба основана, измениће побијану одлуку или ставити ван снаге решење о одбацивању пријаве и донети решење о усвајању пријаве.

Ако регистратор у року од пет радних дана од дана пријема уредне жалбе не одлучи на начин прописан ст. 1. и 2. овог члана, жалбу без одлагања доставља надлежном министру.

Одлучивање министра о жалби

Члан 29.

Министар о жалби одлучује у року од 30 дана од дана пријема жалбе у министарству.

Министар може:

- 1) одбацити жалбу ако је неблаговремена, недопуштена или поднета од неовлашћеног лица, ако регистратор није то учинио;
- 2) одбити жалбу као неосновану;
- 3) усвојити жалбу и укинути одлуку и вратити регистратору предмет на поновно одлучивање;
- 4) усвојити жалбу и укинути одлуку и сам одлучити о пријави.

Одлука о жалби доставља се регистратору који је дужан да ту одлуку достави странци у року од осам дана од дана пријема.

Управни спор

Члан 32.

Одлука министра је коначна и против ње се може покренути управни спор.

Против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке.

ЗАКОН О ЗАШТИТИ КОНКУРЕНЦИЈЕ

V ПОСТУПАК ПРЕД КОМИСИЈОМ

1. Опште одредбе о поступку пред Комисијом

Странка у поступку

Члан 33.

Странка у поступку пред Комисијом је учесник на тржишту који је поднео пријаву концентрације или захтев за појединачно изузеће, односно учесник на тржишту против кога је покренут испитни поступак.

Својство странке у смислу овог закона немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде конкуренције, даваоци информација и података, стручна лица и организације чије се анализе користе у поступку, као ни други државни органи и организације који сарађују са Комисијом у току поступка.

Примена правила општег управног поступка

Члан 34.

У поступку пред Комисијом примењују се правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано.

Покретање поступка по службеној дужности

Члан 35.

Комисија покреће поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције, као и у случају испитивања концентрације у смислу члана 62. овог закона.

О покретању поступка председник Комисије доноси закључак, који нарочито садржи опис радњи или аката које могу да представљају повреду конкуренције, правни основ и разлоге за покретање поступка, као и позив свим лицима која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама, да их доставе Комисији.

Против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба.

Комисија је дужна да сваког подносиоца иницијативе за испитивање повреде конкуренције обавести о исходу иницијативе у року од 15 дана од дана пријема.

Покретање поступка по захтеву странке

Члан 36.

Поступак по пријави концентрације, као и поступак за појединачно изузеће, покреће се и води по захтеву странке, ако овим законом није другачије прописано.

Скраћени поступак

Члан 37.

Комисија може донети решење непосредно, без спровођења испитног поступка, ако у поступку покренутом по пријави концентрације на основу поднетих доказа и других чињеница познатих Комисији, може основано да се претпостави да та концентрација испуњава услове дозвољености у складу са чланом 19. овог закона, осим ако се утврде или стекну услови за вођење поступка испитивања концентрације по службеној дужности.

Решење у скраћеном поступку доноси председник Комисије.

Одлуке које доноси Комисија

Члан 38.

О повреди конкуренције, о појединачном изузећу и одобрењу или забрани концентрације, Комисија доноси решење.

Пре доношења решења у поступку због повреде конкуренције, Комисија ће обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење и позвати је да се изјасни у остављеном року.

Саставни део решења којим је утврђена повреда конкуренције је одлука о мери заштите конкуренције, односно друга управна мера коју одређује Комисија у складу са овим законом.

Решење Комисије је коначно, а против њега се може покренути управни спор.

О питањима у вези са управљањем поступком, привременим мерама и извођењем доказа, доноси се закључак.

Закључак се писмено саставља у случају када је потребно да се достави странци или трећем лицу, односно ради објављивања.

Закључак о извођењу доказа доноси службено лице које води поступак, ако овим законом није другачије прописано.

Против закључка из става 5. овог члана није допуштена посебна жалба, осим ако овим законом није другачије прописано.

Жалба против закључка не одлаже његово извршење.

Испитивање концентрације по службеној дужности

Члан 62.

Комисија може, по сазнању за спроведену концентрацију, спровести испитивање концентрације ако утврди да заједнички тржишни удео учесника у концентрацији на тржишту Републике Србије износи најмање 40%, односно ако основано претпостави да та концентрација не испуњава услове дозвољености из члана 19. овог закона, као и у случају друге концентрације која није одобрена у складу са овим законом.

Ако се током поступка испитивања пријаве концентрације утврди да су испуњени услови за поступак испитивања по службеној дужности из става 1. овог члана, поступак ће се наставити по службеној дужности на основу закључка који доноси председник Комисије.

Терет доказивања постојања тржишног удела и услова из става 1. овог члана је на Комисији.

Комисија је дужна да донесе решење у поступку испитивања концентрације у року од четири месеца од дана покретања поступка по службеној дужности.

Одлуке у поступку испитивања концентрације

Члан 65.

Комисија је дужна да донесе решење по пријави концентрације у року од месец дана од дана пријема потпуне пријаве у смислу прописа из члана 63. став 4. овог закона, у складу са чланом 37. овог закона, односно закључак о спровођењу испитног поступка из члана 62. став 2. овог закона.

Ако Комисија не донесе решење по пријави у року из става 1. овог члана, односно не донесе решење у поступку испитивања концентрације по службеној дужности у року из члана 62. став 4. овог закона, сматра се да је концентрација одобрена.

Комисија ће решењем одобрити концентрацију која испуњава услове дозвољености у смислу члана 19. овог закона, односно забранити у супротном.

Ако се утврди да пријава не испуњава услове из члана 61. овог закона или да подносилац није извршио допуну непотпуне пријаве по налогу Комисије, пријава се одбацује закључком који доноси председник Комисије.

За издавање решења по пријави концентрације, подносилац плаћа таксу у висини утврђеној Тарифником из члана 31. став 2. овог закона.

Ако се пријава концентрације одбаци из разлога да не испуњава услове из члана 61. овог закона, такса из става 5. овог члана се не плаћа, односно враћа се подносиоцу.

VI СУДСКА КОНТРОЛА

Судска контрола решења Комисије

Члан 71.

Против коначног решења Комисије може се поднети тужба суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци, по којој одлучује Управни суд.

Подношење тужбе не одлаже извршење решења.

Комисија може по захтеву подносиоца тужбе да одложи извршење решења до правоснажности судске одлуке, ако би извршење тог решења нанело ненадокнадиву штету за тужиоца, а нарочито ако би вероватно довело до стечаја или престанка обављања пословне делатности тужиоца, под условом да одлагање није противно јавном интересу.

Уз захтев за одлагање подноси се доказ о поднетој тужби.

По захтеву за одлагање извршења одлучује Савет, најкасније до истека рока за плаћање одређеног у решењу.

ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ – УПРАВНИ СПОР

1. Шта овлашћени судија појединац у управном спору прво утврђује када се поднесе тужба – њену правну перфектност (в. чл. 25–26. ЗУС-а) за даљи судски рад/поступање, тј. испитивање законитости оспореног акта – или евентуалну ништавост акта на коју суд иначе пази по службеној дужности (члан 41, став 2)?
2. Какве су правне последице доношења првостепеног, накнадног или новог управног акта у току управног спора покренутог против ћутања другостепеног органа (због његовог неблаговременог решавања по жалби на првобитно првостепено ћутање)? Да ли такав процесни новум може довести до преиначења тужбе? Како ће поступити Управни суд у описаној ситуацији? Има ли ту места аналогној примени одредби члана 29. ЗУС-а?
3. Како у пракси Управни суд проверава поштовање граница слободне оцене у погледу тужбом оспореног акта, нарочито да ли је у конкретном случају дошло до изигравања/злоупотребе/изокретања циља меродавне нормe (в. члан 24, став 1, тачка 5)?
2. Да ли суд по службеној дужности (в. члан 41, став 2. ЗУС-а) пази на разлоге поништавања коначног решења (из члана 183, став 1, тач. 1–6. ЗУП-а), исте оне који су по ранијем законском тексту били правно квалификовани, тј. таксативно одређени као разлози ништавости (уз неорочену правну могућност уклањања аката оптерећених њима, и у претходном и у актуелном законском тексту)?
3. Како решити правну заврзламу из члана 71, став 3. ЗУС-а, ако природа ствари, по оцени суда, не омогућава да се он сâм – у случају продуженог ћутања органа у извршењу пресуде – упусти у доношење решења о управној ствари (која је остала нерешена у извршењу правноснажне судске пресуде коју је орган упорно игнорисао)? Како ће суд поступити, има ли законских алтернатива – оставља ли му ЗУС некакав простор „правног маневрисања“ том приликом?
4. Када је Управни суд сâм утврђивао чињенично стање на јавној расправи (в. чл. 33–34), а затим донео пресуду у пуној јурисдикцији (в. члан 43) – па је незадовољна странка поднела захтев за преиспитивање те пресуде пред Врховним касационим судом (члан 49, став 2, тачка 2) – које су његове, судске правне могућности, односно границе проверавања законитости побијане пресуде Управног суда (члан 49, став 3), с обзиром на то да се пред Врховним (касационим) судом том приликом не одржава усмена расправа (члан 54)?

ДАВАЊЕ САВЕТА СТРАНКАМА – ЗАДАЦИ

Случај 1

Господин Г је живео са породицом у стану у Земуну. Он је са породицом отишао на летовање десет дана у Грчку. Кад се вратио у Београд, затекао је лице Л у свом стану, које је одбило да се из истог исели. Пошто се сместио код родбине, господин Г је поднео захтев за иселјење лица Л надлежном органу. Лице Л је овлашћеном лицу у надлежном органу које је решавало у овој ствари дало 5.000 евра да га не исели из стана. Овлашћено лице је након одржане усмене расправе одбило захтев господина Г. У образложењу решења стоји да лице Л користи стан по основу уговора у закупу, иако такав уговор не постоји.

Господин Г је изјавио жалбу против првостепеног решења надлежном секретаријату града Београда. Лице Л је и овога пута овлашћеном лицу дало 5.000 евра да га не исели из стана. Овлашћено лице је одбило жалбу као неосновано. У образложењу решења стоји да је првостепени орган законито решио кад је одбио захтев господина Г зато што лице Л користи стан по основу уговора о закупу.

Господин Г је против другостепеног решења поднео тужбу Управном суду. Управни суд је доставио тужбу на одговор туженом, као и лицу Л у својству заинтересованог лица. Пошто је сазнало да не може да подмити судије Управног суда, лице Л је уз одговор на тужбу доставило и лажни уговор о закупу између њега и господина Г. Без одржавања усмене расправе, Управни суд је донео пресуду којом је усвојио тужбу, поништио другостепено решење, затим је усвојио и жалбу, поништио првостепено решење и одлучио да се лице Л иселјава из стана господина Г.

Која управноправна средства стоје на располагању лицу Л?

Случај 2

Господин П је имао стан у Београду, у којем је живео сам. Господин П је био удовац и имао је једно дете, сина С, који је живео са породицом у Нишу. После смрти господина П, син С је наследио његов стан.

Након преноса права својине на стану у Београду, син С је отишао до стана, у којем је затекао лице Л, које му је рекло да оно станује у том стану.

Син С је након сазнања да у стану који је наследио од свог оца станује лице Л, покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели лице Л.

У поступку пред надлежним органом управе, син С је поднео доказ да има право својине над станом. Надлежни орган је затим саслушао лице Л које је поднело уговор о закупу стана који је оно закључило са покојним господином П. Надлежни орган је оценио на основу поднетих доказа да син С јесте власник стана, као и да уговор који је лице Л закључило са господином П није закључен у одговарајућој форми. Надлежни орган је затим донео

решење којим је усвојио захтев, поништио уговор о закупу и наложио лицу Л да се исели из стана у року од три дана.

Лице Л је десет дана након достављања решења поднело жалбу надлежном другостепеном органу. Другостепени орган је одбацио жалбу као неблагоприятну.

Која правна средства у управном поступку и/или управном спору стоје на располагању лицу Л?

Случај 3

Господин Г је живео са породицом у стану у Земуну. Господин Г је са породицом отишао на летовање у Грчку. Кад се вратио у Београд, затекао је лице Л у свом стану, које је одбило да се из истог исели. Господин Г се саветовао са својим пријатељем из основне школе који је адвокат. Пријатељ му је рекао да ће га радо заступати.

Господин Г је преко свог пријатеља адвоката поднео захтев за иселење лица Л надлежном органу општине Земун. Лице Л је овлашћеном лицу у надлежном органу које је решавало у овој ствари дало 5.000 евра да га не исели из стана. Овлашћено лице је након одржане усмене расправе одбило захтев господина Г. У образложењу решења стоји да лице Л користи стан по основу уговора у закупу, иако такав уговор не постоји.

Изненађени адвокат је саветовао господина Г да поднесе жалбу надлежном органу. Господин Г га је послушао. Адвокат је у име господина Г изјавио жалбу. Лице Л је покушало да подмити овлашћено лице у другостепеном органу, али је оно одбило новац. Овлашћено лице је рођена сестра жене адвоката господина Г и о свему је обавестила адвоката, који је након тога разумео шта се догодило у првостепеном поступку. Надлежни другостепени орган је усвојио жалбу, поништио првостепено решење и својим решењем наложио лицу Л да се исели из стана.

Која правна средства у управном поступку и/или управном спору стоје на располагању лицу Л?

Случај 4

Господин Г је живео са породицом у стану у Нишу. Господин Г је са породицом отишао на летовање у Грчку. Кад се вратио у Ниш, затекао је лице Л у свом стану, које је одбило да се из истог исели.

Господин Г је надлежном органу поднео захтев за иселење лица Л из стана. У доказном поступку, господин Г је поднео доказ да има право својине над станом. Овлашћено лице је затим одржало усмену расправу на коју је позвало лице Л, које га је уверило да је господин Г са њим закључио уговор о закупу, иако то није био случај. Надлежни орган је одбио захтев.

Господин Г је поднео жалбу надлежном органу. Надлежни орган је усвојио жалбу, поништио првостепено решење и вратио предмет на поновно решавање првостепеном органу.

Незадовољно одлуком, лице Л је поднело тужбу Управном суду. Управни суд је усвојио тужбу, поништио оспорено решење и одбио жалбу.

Која правна средства у управном поступку и/или управном спору стоје на располагању господину Г?

Случај 5

Господин П је имао стан у Београду, у којем је живео сам. Господин П је био удовац и имао је једно дете, сина С, који је живео са породицом у Нишу. После смрти господина П, син С је наследио његов стан.

Након смрти господина П, лице Л је обило стан, променило браву и уселило се у стан који је припадао господину П.

Син С је, по сазнању, да је стан који је наследио од свог оца обијен и да се у њега уселило лице Л, покренуо поступак пред надлежним органом, са захтевом да се из стана који је он наследио од свог оца исели лице Л.

У доказном поступку, син С је поднео доказ да има право својине над станом. Овлашћено лице је затим саслушало лице Л које није поднело ниједан доказ да има неки правни основ за коришћење стана. Лице Л је приватни детектив. Лице Л је дошло до сазнања да овлашћено лице које води поступак има љубавницу и запретило му да ће то саопштити његовој супрузи уколико не одлучи у његову корист. Надлежни орган је одбио захтев сина С.

Син С је поднео жалбу надлежном органу. Надлежни орган је одбио жалбу.

Која правна средства у управном поступку и/или управном спору стоје на располагању сину С?

**МЕРОДАВНИ ПРОПИСИ ЗА РЕШАВАЊЕ ЗАДАТАКА ВЕЗАНИХ ЗА ДАВАЊЕ
САВЕТА СТРАНКАМА**

ЗАКОН О СТАНОВАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА

Члан 70, став 1.

Стан се користи по основу права својине и права закупа.

Члан 77.

Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа, управник стамбене заједнице, власник посебног дела или друго лице које има правни интерес има право да код надлежног органа јединице локалне самоуправе поднесе захтев за његово исељење.

Поступак за исељење из става 1. овог члана је хитан и на њега се не односе одредбе о поступку исељења и пресељења из чл. 78–87. овог закона.

Против решења о исељењу лица које се уселило у стан или заједничке просторије стамбене, односно стамбено-пословне зграде без правног основа може се изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања.

На сва друга питања која нису регулисана овим законом у вези с поступком за исељење из става 1. овог члана примењују се одредбе закона којима се уређује општи управни поступак.