

ПРАКТИКУМ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

ПРАКТИКУМ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Аутори:

Проф. др Зоран Р. Томић

Проф. др Добросав Миловановић

Доц. др Вук Цуцић

Рецензенти:

Проф. др Драјољуб Кавран

Проф. др Предрај Димићријевић

Проф. др Драјан Васиљевић

Зоран Р. Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић

ПРАКТИКУМ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Београд
2017

САДРЖАЈ

НАПОМЕНЕ АУТОРА.....	17
----------------------	----

Уводна разматрања УПРАВНИ ПОСТУПАК – ПОЈАМ, ОБЕЛЕЖЈА И ВРСТЕ.....	19
--	----

ДЕО ПРВИ УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ	23
Управни поступак	
Члан 1.....	23
Управна ствар	
Члан 2.....	23
Општи и посебан управни поступак	
Члан 3.....	24
Употреба језика и писма	
Члан 4.....	25
II. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА	26
Начело законитости и предвидивости	
Члан 5.....	26
Начело сразмерности	
Члан 6.....	27
Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса	
Члан 7.....	27
Начело помоћи странци	
Члан 8.....	28
Начело делотворности и економичности поступка	
Члан 9.....	29
Начело истине и слободне оцене доказа	
Члан 10.	31
Право странке на изјашњавање	
Члан 11.	32
Начело самосталности	
Члан 12.	33
Право на жалбу и приговор	
Члан 13.	33
Начело правноснажности решења	
Члан 14.	36
Начело приступа информацијама и заштите података	
Члан 15.	37

ДЕО ДРУГИ УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ

I. УПРАВНИ АКТ	39
Појам и врсте	
Члан 16.	39

Почетак правних дејстава управног акта	
Члан 17.	39
II. ГАРАНТНИ АКТ	40
Појам	
Члан 18.	40
Недоношење управног акта сагласно гарантном акту	
Члан 19.	41
Заштита интереса	
Члан 20.	45
Примена овог закона	
Члан 21.	45
III. УПРАВНИ УГОВОР	48
Управни уговор и његова дозвољеност	
Члан 22.	48
Измена управног уговора због промењених околности	
Члан 23.	48
Право органа да раскине уговор	
Члан 24.	48
Приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза	
Члан 25.	48
Примена овог закона и закона којим се уређују облигациони односи	
Члан 26.	48
IV. УПРАВНЕ РАДЊЕ	52
1. Појам	
Члан 27.	52
2. Приговор против управне радње	
Члан 28.	53
3. Издавање уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција	
Члан 29.	53
4. Издавање уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција	
Члан 30.	53
V. ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА	56
Појам	
Члан 31.	56
Приговор због начина пружања јавних услуга	
Члан 32.	57
ДЕО ТРЕЋИ	
ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА	
IV. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	59
1. Надлежност органа	59
Надлежност органа.....	59
Стварна надлежност	
Члан 33.	60
Месна надлежност	
Члан 34.	60

Месна надлежност више органа	
Члан 35.	61
Обавезност правила о стварној и месној надлежности	
Члан 36.	62
Посебна ограничења надлежности	
Члан 37.	63
Сукоб надлежности	
Члан 38.	63
2. Овлашћено службено лице	64
Овлашћено службено лице и делегација овлашћења	
Члан 39.	64
Изузеће овлашћеног службеног лица	
Члан 40.	65
Одлучивање о изузећу овлашћеног службеног лица	
Члан 41.	67
3. Сарадња и службена помоћ	68
Јединствено управно место	
Члан 42.	68
Међународна правна помоћ	
Члан 43.	72
4. Странка у управном поступку и њено заступање	72
Странка у управном поступку	
Члан 44.	72
Обустављање поступка због престанка постојања странке	
Члан 45.	72
Процесна способност и заступање странке	72
Процесна способност	
Члан 46.	72
Законски заступник и овлашћени представник странке	
Члан 47.	75
Привремени заступник	
Члан 48.	76
Пуномоћник	77
Појам и однос са странком	
Члан 49.	77
Дужност органа	
Члан 50.	77
Обим пуномоћја	
Члан 51.	78
Престанак пуномоћја	
Члан 52.	78
Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака	
Члан 53.	79
Стручни помагач	
Члан 54.	80
Превођење и тумачи	
Члан 55.	80

II. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА	81
1. Начини општења	81
Основне одредбе	
Члан 56.	81
Посебне одредбе о електронском општењу	
Члан 57.	81
2. Поднесци.....	82
Облик и садржина поднеска	
Члан 58.	82
Неуредан поднесак	
Члан 59.	83
Предаја поднесака	
Члан 60.	84
Евидентирање и потврда о пријему поднеска	
Члан 61.	84
Подношење поднеска ненадлежном органу	
Члан 62.	85
3. Записници.....	85
Састављање и садржина записника	
Члан 63.	85
4. Разгледање списка и обавештавање о току поступка	86
Право на разгледање списка и обавештавање	
Члан 64.	86
Захтев за разгледање списка и обавештавање о току поступка	
Члан 65.	88
III. ОБАВЕШТАВАЊЕ.....	89
1. Основне одредбе	89
Појам и начин обавештавања	
Члан 66.	89
Места на којима се врши обавештавање	
Члан 67.	90
Обавештавање у посебним случајевима	
Члан 68.	90
Пуномоћник за пријем обавештења	
Члан 69.	91
2. Поступци обавештавања	92
Обавештавање електронским путем	
Члан 70.	92
Обавештавање путем поште	
Члан 71.	92
Достављање.....	92
Начини достављања	
Члан 72.	92
Достављање правном лицу	
Члан 73.	93
Време достављања	
Члан 74.	93

Лично достављање	
Члан 75.	94
Посредно достављање	
Члан 76.	95
Доставница	
Члан 77.	96
Јавно достављање	
Члан 78.	96
IV. РОКОВИ	97
Одређивање и продужење рокова	
Члан 79.	97
Рачунање рокова	
Члан 80.	98
Одржање рока	
Члан 81.	98
Враћање у пређашње стање	100
Разлози и предлог	
Члан 82.	100
Рокови и надлежност	
Члан 83.	100
V. ТРОШКОВИ ПОСТУПКА.....	104
Појам	
Члан 84.	104
Ко сноси трошкове поступка	
Члан 85.	104
Ко претходно сноси трошкове поступка	
Члан 86.	105
Одлучивање о трошковима поступка	
Члан 87.	105
Накнада трошкова и награде другим учесницима поступка	
Члан 88.	105
Ослобађање од плаћања трошкова	
Члан 89.	105

ДЕО ЧЕТВРТИ ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

I. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА И ЗАХТЕВИ СТРАНАКА	109
1. Начин покретања поступка.....	109
Члан 90.	109
2. Тренутак покретања поступка	110
Члан 91.	110
3. Одбацивање захтева странке	111
Члан 92.	111
4. Захтев да се призна својство странке.....	112
Члан 93.	112
5. Покретање поступка јавним саопштењем и спајање управних ствари у један поступак.....	112

Покретање поступка јавним саопштењем	
Члан 94.	112
Спајање више управних ствари у један поступак	
Члан 95.	113
Самостално иступање странке	
Члан 96.	114
6. Измена захтева	114
Члан 97.	114
7. Одустанак од захтева и последице одустања	115
Члан 98.	115
8. Поравнање	117
Члан 99.	117
II. ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА	119
1. Прекид поступка	119
Члан 100.	119
2. Обустављање поступка	119
Члан 101.	119
III. ТОК ПОСТУПКА ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА	121
1. Заједничке одредбе	121
Начин утврђивања чињеница у поступку	
Члан 102.	121
Дужност органа да прибави податке по службеној дужности	
Члан 103.	122
2. Непосредно одлучивање	126
Члан 104.	126
4. Испитни поступак	128
Члан 106.	128
3. Привремене мере	128
Члан 105.	128
5. Претходно питање	129
Појам	
Члан 107.	129
6. Усмена расправа	131
Обавезност и рочиште	
Члан 109.	131
Позив	
Члан 110.	131
Видеоконференцијска усмена расправа	
Члан 111.	132
Јавност усмене расправе. Искључење јавности	
Члан 112.	132
Јавна објава усмене расправе	
Члан 113.	132
Изостанак странке са усмене расправе	
Члан 114.	132

Место усмене расправе и одржавање реда	
Члан 115.....	133
7. Доказивање	137
Доказивање чињеница	
Члан 116.....	137
Извођење доказа пред замољеним органом	
Члан 117.....	137
Исправе	138
Јавна исправа	
Члан 118.....	138
Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јавне исправе	
Члан 119.....	139
Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе	
Члан 120.....	139
Подношење исправа	
Члан 121.....	139
Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу	
Члан 122.....	139
Стране исправе и превођење	
Члан 123.....	140
Сведоци.....	143
Ко може бити сведок и дужност сведочења	
Члан 124.....	143
Право да се ускрати сведочење	
Члан 125.....	143
Саслушавање сведока	
Члан 126.....	144
Новчана казна сведоку	
Члан 127.....	144
Вештачење	147
Члан 128.....	147
Дужност вештачења, ускраћивање вештачења и изузеће вештака	
Члан 129.....	147
Правила вештачења	
Члан 130.....	147
Примена овог закона	
Члан 131.....	148
Тумачи.....	148
Примена овог закона	
Члан 132.....	148
Увиђај	
Члан 133.....	150
Изјава странке	
Члан 134.....	151
Обезбеђење доказа	
Члан 135.....	151

ДЕО ПЕТИ РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ О РЕШЕЊУ.....	153
Појам решења	
Члан 136.....	153
Решење колегијалног органа	
Члан 137.....	153
Заједничко решење	
Члан 138.....	153
Делимично, допунско и привремено решење	
Члан 139.....	155
II. ОБЛИК И ДЕЛОВИ РЕШЕЊА.....	156
Облик решења	
Члан 140.....	156
Делови и садржина решења	
Члан 141.....	156
Решење у виду забелешке на спису	
Члан 142.....	157
Усмено решење	
Члан 143.....	157
III. ИСПРАВЉАЊЕ ГРЕШАКА У РЕШЕЊУ	158
Члан 144.....	158
IV. РОК ЗА ИЗДАВАЊЕ РЕШЕЊА.....	158
Члан 145.....	158
V. ЗАКЉУЧАК.....	160
Члан 146.....	160

ДЕО ШЕСТИ ПРАВНА СРЕДСТВА

I. ПРИГОВОР	161
Право на приговор и рок за изјављивање приговора	
Члан 147.....	161
Изјављивање приговора и поступање по приговору	
Члан 148.....	163
Одлучивање о приговору	
Члан 149.....	164
Овлашћења органа у поступку по жалби против решења о приговору	
Члан 150.....	166
II. ЖАЛБА.....	167
1. Основне одредбе	167
Право на жалбу	
Члан 151.....	167
Обавештење о донетом решењу лицу коме није признато својство странке	
Члан 152.....	169

Рок за жалбу	
Члан 153.....	170
Одложно дејство жалбе	
Члан 154.....	171
Одступања од одложног дејства жалбе	
Члан 155.....	172
Одрицање од права на жалбу	
Члан 156.....	173
Одустанак од жалбе	
Члан 157.....	173
Разлози због којих решење може да се побија.....	174
Сви разлози	
Члан 158.....	174
Садржина жалбе	
Члан 159.....	175
Предавање жалбе првостепеном органу	
Члан 160.....	175
Предавање жалбе другостепеном органу	
Члан 161.....	176
2. Поступање првостепеног органа по жалби.....	177
Одбацивање жалбе	
Члан 162.....	177
Поништавање побијаног решења од стране првостепеног органа	
Члан 163.....	178
Достављање жалбе на одговор	
Члан 164.....	178
Удовољавање жалбеном захтеву	
Члан 165.....	179
Прослеђивање жалбе другостепеном органу	
Члан 166.....	179
3. Поступање другостепеног органа по жалби.....	180
Одлучивање о жалби	
Члан 167.....	180
Границе испитивања побијаног решења	
Члан 168.....	181
Измена побијаног решења у корист и на штету жалиоца	
Члан 169.....	181
Одбијање жалбе	
Члан 170.....	182
Поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву или управној ствари	
Члан 171.....	183
Измена побијаног решења	
Члан 172.....	184
Жалба кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року	
Члан 173.....	185
Рок за одлучивање о жалби	
Члан 174.....	185

ДЕО СЕДМИ
ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

I. МЕЊАЊЕ И ПОНИШТАВАЊЕ РЕШЕЊА У ВЕЗИ СА УПРАВНИМ СПОРОМ	187
Члан 175.....	187
II. ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА.....	187
Разлози за понављање поступка	
Члан 176.....	187
Иницијатива за понављање поступка	
Члан 177.....	193
Рокови за понављање поступка	
Члан 178.....	193
Захтев за понављање поступка	
Члан 179.....	194
Одлагање извршења решења	
Члан 180.....	194
Решавање о понављању поступка	
Члан 181.....	195
Поновљени поступак	
Члан 182.....	197
III. ПОНИШТАВАЊЕ КОНАЧНОГ РЕШЕЊА	197
Члан 183.....	197
IV. УКИДАЊЕ РЕШЕЊА	202
Члан 184.....	202
V. ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ ИЛИ МЕЊАЊЕ ПРАВНОСНАЖНОГ РЕШЕЊА НА ПРЕПОРУКУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	204
Члан 185.....	204
VI. ЗАЈЕДНИЧКЕ ОДРЕДБЕ	204
Рок за издавање решења	
Члан 186.....	204
Правне последице поништавања и укидања решења	
Члан 187.....	205
Правна средства	
Члан 188.....	206
Дужност обавештавања	
Члан 189.....	206

ДЕО ОСМИ
ИЗВРШЕЊЕ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ	207
Извршност решења	
Члан 190.....	207
Управно и судско извршење	
Члан 191.....	209
II. УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ	209
1. Основне одредбе	209

Извршеник и тражилац извршења	
Члан 192.....	209
Надлежност за спровођење извршења	
Члан 193.....	209
Начин и време извршења	
Члан 194.....	210
2. Поступак извршења	211
Потврда о извршности	
Члан 195.....	211
Решење о извршењу и трошкови извршења	
Члан 196.....	211
Извршење преко других лица	
Члан 197.....	212
Извршење посредном принудом (путем новчаних казни)	
Члан 198.....	213
Извршавање новчаних казни	
Члан 199.....	213
Извршење непосредном принудом	
Члан 200.....	214
Извршење усменог решења	
Члан 201.....	215
Жалба и одлагање извршења	
Члан 202.....	215
Обустављање извршења	
Члан 203.....	216
Противизвршење	
Члан 204.....	216
3. Извршење ради обезбеђења.....	216
Услови за извршење ради обезбеђења	
Члан 205.....	216
Накнада штете	
Члан 206.....	217

ДЕО ДЕВЕТИ КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршајна одговорност	
Члан 207.....	219
Члан 208.....	219

ДЕО ДЕСЕТИ СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

I. СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА	221
Надзор	
Члан 209.....	221
Одговорност овлашћеног службеног лица	
Члан 210.....	221
Вођење евиденција	
Члан 211.....	222

II. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ	222
Доношење прописа	
Члан 212.....	222
Окончање започетих поступака	
Члан 213.....	222
Обавеза усклађивања посебних закона	
Члан 214.....	223
Престанак важења одредаба других закона	
Члан 215.....	223
Престанак важења претходног закона	
Члан 216.....	223
Ступање на снагу и почетак примене	
Члан 217.....	223
ОБРАСЦИ АКТА (МОДЕЛИ).....	225
ЛИТЕРАТУРА.....	271

НАПОМЕНЕ АУТОРА

Практикум који се налази пред читаоцима написан је са првенственом сврхом да користи државним службеницима и осталим лицима која примењују Закон о општем управном поступку приликом свакодневног обављања послова, а уједно и као литература за обуку истих за правилну примену овог закона.

Практикум садржи образложење свих чланова Закона о општем управном поступку, као и моделе образаца за практичну примену.

Ипак, обим и структура излагања образложења чланова закона нису јединствена. Наиме, правни институти који су први пут нашли своје место у Закону о општем управном поступку или, чак, у домаћем правном систему, попут гарантног акта, управних уговора, јединственог управног места, пружања јавних услуга, обавештавања, приговора и тако даље, као и правни институти који су значајно измењени, попут решења и закључка, жалбе, ванредних правних средстава и слично, завредели су продубљенију обраду и, по правилу, разложени су на ставове и тачке и тако објашњени. Дакле, обрађени су одредба по одредба – детаљно и са примерима (где они постоје) - уз указивање на разлике између њиховог пређашњег и правног уређења новим Законом о општем управном поступку (за институте који су битно измењени). С друге стране, познати правни институти, који су и приликом овог новелирања правила општег управног поступка „издржали тест времена“, обрађени су, често, заједно. Још један разлог за скупно објашњење више ставова или чланова (било познатих, било нових или битно измењених правних института) јесте и њихова повезаност и лакше и потпуније разумевање које се постиже таквим начином излагања материје.

Уводна разматрања УПРАВНИ ПОСТУПАК – ПОЈАМ, ОБЕЛЕЖЈА И ВРСТЕ

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

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

Закон о општем управном поступку представља један од светлих примера дуготрајности важења и примене у правном систему Србије. Разлог је првенствено био његов квалитет, а последица је била правна сигурност са аспекта честог мењања текста, релативно добро познавање и разумевање од стране државних службеника и лица која су га примењивала. Такође, овај закон је странкама пружао релативно висок степен заштите.

Међутим, промене на економском, друштвеном и техничко-технолошком плану већ извесно време захтевале су унапређење овог веома значајног системског закона. Разлози за то су вишеструки: усклађивање са правним тековинама Европске уније, повећање правне сигурности, стварање претпоставки за увођење нових технологија у рад органа и организација јавне управе и промену начина њихове међусобне комуникације, као и комуникације са странкама, унапређење појединих решења која су превазиђена у новим околностима или за које је пракса показала да је то неопходно, као и повећање економичности поступка из угла самих странака, али и буџета одговарајућих територијално-политичких јединица и организација. Теорија, пракса и најновије упоредноправне тенденције нудиле су различита решења у погледу правца и обима промена.

Када се улагачи опредељују да ли ће и у којој мери инвестирати у економске подухвате у одређеној земљи и да ли ће започети или наставити пословање, они су веома заинтересовани за степен правне сигурности који у њој постоји. Такође, при доношењу одлуке они у великој мери спроводе регулаторну арбитражу. То значи да се опредељују за прописе који су јасни, усклађени, релативно стабилни, који подразумевају ниже трошкове пословања, не стварају

простор за корупцију и сл. С друге стране, привлаче их окружење у коме јавна управа и судови доследно спроводе прописе, равноправно их примењујући на све субјекта, без бирократског приступа, ефикасно, делотворно и економично.

Исто тако, морају се разликовати прописи који предвиђају регулаторна оптерећења за привредне субјекте, где се мора водити рачуна о потреби максималног растерећења од услова и процедура који су непотребни, од прописа који управо служе квалитетној и заокруженој заштити привредних субјеката у својству странке у поступку, за шта пример представљају закони који уређују управне поступке.

У вези са тим, када се указује на потребу за дерегулацијом и дебијурократизацијом Закона о општем управном поступку (ЗУП), а у циљу усклађивања са тенденцијама и стандардима у ЕУ и региону, морају се имати у виду и следеће чињенице:

Најпре, ЗУП је својевремено настао управо са циљем да се ограничи могућност органа управе и других органа и организација који решавају у управним стварима да - због непостојања процесних норми које су они дужни да примењују или њихову расутост у великом броју различитих закона и других прописа - онемогуће, отежају или успоре признавање и остваривање права странака, односно да отежају њихов положај када им се утврђују одређене обавезе. Наиме, констатовано је да за заштиту права странака (грађана, правних лица и других субјеката са овим својством) није довољно материјалним прописима предвидети врсту, обим и услове за признавање права и обавеза, него да се мора јасно и на једном месту дефинисати и процесни статус странака, врсте и начин извођења процесних радњи, рокови и друга питања која су предмет ЗУП-а.¹ Наравно, дозвољено је да се у појединим областима, када то специфичности захтевају, одступи у начину регулисања појединих питања, али само у мери која је то неопходно. Према томе, за разлику од других закона где је за заштиту права привредних субјеката (и грађана) много значајније да се не уведе непотребни услови и процедуре, кључна улога и значај ЗУП-а је управо заштита положаја странке, па се питања у вези са дерегулацијом код ЗУП-а не могу посматрати у истом контексту.

Друго, квалитет било ког закона не може се првенствено мерити бројем чланова које он садржи него квалитетом тих норми, њиховом спроводивошћу и ефектима које оне производе у реалном животу. У свету су у разним фазама постојале некритичке тенденције ка претераној регулацији што је довело до енормне бирократизације и низа штетних последица по привреду и друштво, али и ка претераној дерегулацији, што је био један од кључних узрока недавне и још увек присутне велике светске финансијске и економске кризе. Управо субјекти на тржишту који су истицали да их држава и регулација спутавају, тражили су енормну финансијску помоћ од државе да не би банкротирали, што су на крају платили сви порески обвезници. Поред тога, вештачко спајање одредаба у мањи број чланова, што се може срести у скорашњим изменама закона о општем управном поступку у земљама региона, не смањује обим текста закона, али отежава привредним субјектима (и грађанима) сналажење у закону и његову примену.

Треће, у региону је дошло до уклањања одредаба о доказивању из ЗУП-а и то је навођено као пример дерегулације. Међутим, ту у ствари није реч о дерегулацији, него се у вези са доказивањем сходно примењују норме Закона о парничном поступку. Имајући у виду смисао и конструкцију управног и парничног поступка, ово решење се не може сматрати оправданим. Наиме, парнични поступак је прилагођен решавању спорова који настају у вези са приватним интересима одређених лица и приликом доказивања суд као независни арбитар одлучује на основу доказа које су странке пред њега изнеле. У управном поступку у питању је заштита и јавних и приватних интереса, где орган и сам по службеној дужности прибавља одговарајуће доказе о релевантним чињеницама. Стога се брисање ових одредаба не може сматрати унапређењем, него можда и слабијим законским решењем ових питања.

¹ Француска је симбол земље у којој су правила управног поступка садржана у пракси управних судова, секторским законима или законима који се примењују у свим управним областима, али уређују само поједина питања (на пример, обавезу управе да образложи своје одлуке или могућност приступа списима предмета). Међутим, чак је и она одавно кренула путем кодификације правила општег управног поступка. Тако је 2013. године донет закон којим је Влада овлашћена да уредбом кодификује правила општег управног поступка.

У Републици Србији је недавно усвојена сопствена, савременија *кодификација ошћее уйравне йроцедуре у йоїледу йојединачних јавнойравних йредметиа, закон(ик) који се йиче заједничких йравила службеной йосшуйања у живоїним случајевима широкої сйекйира*: у бројним и разноврсним конкретним ситуацијама у којима је ангажован и јавни интерес, у управним областима. Но, у миљеу управно-процесног права још је у највећем делу у примени преузети, и у међувремену несуштински измењени, југословенски Закон о општем управном поступку из 1997. године („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01; „Службени гласник РС“, број 30/10).² Он ће као такав важити у Србији све до почетка примене новог закона. Нови ЗУП је усвојен, проглашен, службено објављен у Службеном гласнику РС, бр. 18/2016 (ЗУП), ступио на снагу, али неће бити у примени, у свом највећем делу, све до средине (до 1. јуна) 2017. године.

Независно од те околности (члан 217. ЗУП-а), нови ЗУП Србије је, поред осталих, једна од јавноправних упоришних тачака на њеном путу ка Европској унији, у оквиру европских интеграција. У истом циљу, на концу 2009, донет је и нови Закон о управним споровима (Службени гласник РС, број 111/09) (ЗУС), који уређује судску заштиту грађана и правних лица од грешака јавне власти у примени закона. Између ЗУП-а и ЗУС-а постоје снажне и многоструке процесне и садржинске везе. од којих су *најважније*: 1. предмет поступ(а)ка; 2. начела; 3. странке; 4. утврђивање чињеница; 5. управна средства и тужба; 6. могућност одлагања извршења; 7. самоконтрола туженог у току спора; 8. пуна судска јурисдикција; 9. понављање поступ(а)ка; 10. захтев за судско преиспитивање у одсуству жалбе; 11. извршење управних и судских одлука; 12. разуман рок; 13. сходна примена парничних прописа.³

*Сйрашйешке новине нової ЗУП-а*⁴ тичу се, нарочито: 1) знатног проширивања процесног предмета закона, поред оног стандардног, управног акта – и на гарантне акте, као и на управне уговоре и остале облике управних активности, на управне радње и на пружање јавних услуга; при томе је појму управне ствари одређена пространија садржина; 2) начела, при чему су додата начело сразмерности, заштите предвидивости/легитимних очекивања странака, право странке на правно средство и начело приступа информацијама и заштите података; 3) комуникације органа и странака у поступку (посебно правила о електронској комуникацији), а највише обавештавања; 4) службеног уклањања и мењања управних аката: новелирање разлога за понављање поступка; категорија и термин „ништавост“ и раније „оглашавање решења ништавим“ више не постоје; проширене су правне могућности за укидање законитог решења; Заштитник грађана се законски потврђује/признаје – сада изричито и у управном поступку – његово стандардно овлашћење да упути препоруку, да се, под законским условима, уклони или измени правноснажно решење; 5) правних средства: жалбе (рецимо новине код поступања другостепеног органа, као и немогућности директног побијања закључака) и приговора. Значајне су и новеле у погледу стварања правних претпоставки за доношење гарантног акта, за оснивање службе за пружање услуга на једном месту (тзв. јединствено управно место ради убрзања и концентрисања поступка и растерећења странке), знатно бројнијих случајева у односу на досадашње у којима се доноси решење а не закључак (тако код одбацивања захтева странке и код обустављања поступка, из законских разлога). Такође, код начина и покретања поступка и тренутка кад се он сматра покренутим, затим што се тиче подношења захтева за признавање својства странке и обавезе органа на обавештавање о решењу и лица коме није признато својство странке. Новоуведено је и таксативно предвиђање случајева када се поступак прекида итд. Предвиђена је и прекршајна одговорности (казнене одредбе, чл. 207. и 208) руководиоца органа у тачно одређеним случајевима.

Од нарочите је важности да нови ЗУП изричито, и начелно (члан 9. став 3) и конкретно (члан 103), битно олакшавајући процесну позицију странке, *обавезује оріане који воде службену*

2 Детаљније о одредбама ЗУП-а из 1997. године, али и за судску праксу у вези правних института и одредаба који нису суштински измењени у ЗУП-у из 2016. године в. Зоран Томић, Вера Бачић, *Коменшар Закона о ошћеем уйравном йосшуйку*, десето издање, Службени гласник, Београд, 2016.

3 Према: З. Р. Томић, *Коменшар ЗУС-а са судском йпраксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012, стр. 114–120.

4 За детаљан преглед разлика између ЗУП-а из 1997. и ЗУП-а из 2016. године в. Зоран Томић, *Прегйовор новом Закону о ошћеем уйравном йосшуйку*, Службени гласник, Београд, 2016.

евиденцију о подацима релевантним за њих да изврше увид у њих, да их обраде и прибаве, односно пошаљу њима, а не да тако нешто траже од странке, као што је то до сада у пракси био чест случај; неиспуњење те и такве дужности прекршајно је и дисциплински санкционирано.

Главни циљеви новој ЗУП-а су: а) поједностављење и убрзање опште управне процедуре; б) модернизовање процесних механизма ЗУП-а; в) делотворније задовољење и јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима – лакше и потпуније остварење и заштита како законитости, тако и слобода и права грађана у процесу непосредне примене прописа у целини управне материје.⁵

Досадашњи текст ЗУП-а имао је 291 члан, а 20 глава. Текст новој Закона о општем управном поступку има 217 чланова. Подељен је на десет делова: део први – УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА; део други – УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ; део трећи – ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА; део четврти – ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК; део пети – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК; део шести – ПРАВНА СРЕДСТВА; део седми – ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА; део осми – ИЗВРШЕЊЕ; део девети – КАЗНЕ ОДРЕДБЕ; део десети – СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.

5 Приликом израде новог ЗУП-а испоштована су начела (јавности, неопходности, делотворности, економичности, сразмерности, одговорности, одређености, поједностављења и приступачности) и препоруке Резолуције Народне скупштине о законодавној политици која је усвојена 25. јуна 2013. године.

ДЕО ПРВИ

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Управни поступак Члан 1.

Управни поступак јесте скуп правила која 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 (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима.

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.

Управна ствар Члан 2.

- (1) Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација 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.
- (2) Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

ЗУП 1997, чија примена у највећем делу остаје до 1. јуна 2017. године, не даје изричиту дефиницију управне ствари. Наиме, у делу „Важење закона“ он дефинише само предмет своје примене одредбама према којима су, по овом закону, дужни да поступају државни органи (и други дефинисани субјекти) кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке (што представља доношење управних аката), као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (што подразумева издавање уверења од стране надлежних органа као врсту управних радњи). С друге стране, ЗУС изричито одређује управну ствар. Управна ствар, у смислу ЗУС-а, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, што је прилагођено схватању да се управни спор води о законитости коначног управног акта. Тиме је из дефиниције управне ствари искључено вршење свих управних радњи. С друге стране, предмет управног спора чини и оцена законитости других коначних појединачних

аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено.

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

Нови ЗУП је изричито дефинисао и знатно проширио појам управне ствари⁶ на које се примењују одредбе овог закона. Нови ЗУП предвиђа да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Према томе, управна ствар, поред доношења управних аката и издавања уверења од стране надлежних органа, обухвата и доношење гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање свих других управних радњи и пружање јавних услуга. Поред тога, предвиђено је да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар. Тиме је појам управне ствари у новом ЗУП-у изједначен по обиму са предметом управног поступка. 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.

Општи и посебан управни поступак

Члан 3.

- (1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима.
- (2) 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 не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

У уставном поретку Републике Србије не постоји могућност успостављања хијерархијског односа између закона, где би поједини закони због свог значаја – системског карактера питања које уређују и томе прилагођене процедуре усвајања – имали јачу правну снагу у односу на друге законе који уређују повезану материју, који би морали да буду у сагласности са системским законима. У том смислу сви закони Републике Србије су начелно једнаке правне снаге, истога ранга. Стога у погледу међусобног односа закона важе принципи: *lex specialis derogat legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. Међутим, неопходно је озбиљно узети у обзир и круцијалну норму Устава да је „правни поредак јединствен“ (члан 4. став 1. и члан 194. став 1.

⁶ Детаљно о проширењу предмета управног поступка в. Добросав Миловановић и Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни животи*, бр. 10, том II, Удружење правника Србије, Београд, 2015, (95-110), стр. 96-100.

Устава Србије), па из тога посредно засновати обавезу закона који уређују посебне области да, поред осталог, строго воде рачуна о начелима ЗУП-а.

ЗУП 1997 у делу „Основна начела“, који уређује важење закона, предвиђа да одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом. На овај начин он поставља границе одступања од општег режима уређења поступања у управним стварима, стављајући нагласак на неопходност одступања због специфичности материје и захтевајући сагласност са основним начелима ЗУП-а.

Значајно је указати да су ојачане позиције норми новог ЗУП-а у односу на норме посебних процесних закона,⁷ што је у складу и са циљем Стратегије реформе јавне управе (“Сл.гласник РС”, бр.9/14 и 42/14), у правцу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од области у којима се они обављају и орган(изација) у чијој су они надлежности. У вези са тим, знатно се сужава простор за неоправдане посебности. Наиме, нови ЗУП предвиђа своју примену на поступање у свим управним стварима, независно од конкретне области у којој се поступа. С друге стране, као и у ЗУП-у 1997, нови ЗУП предвиђа да се поједина питања управног поступка могу посебним законом уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом. Међутим, нови ЗУП додаје као кумулативан услов значајну новину – захтев да се тиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. Важно је указати на то да се овај додатни услов практично може односити на све одредбе ЗУП-а којима се уређује статус странке, а не само на одредбе основних начела. На овај начин суштински је промењен и повећан значај одредаба општег процесног закона и битно умањен простор за знатна одступања начина уређивања кроз посебне законе, која представљају један од великих проблема не само у Србији него и у земљама региона и чланицама ЕУ.

Имајући у виду проблеме у пракси са аспекта настојања да се готово сва питања уреде посебним законима и у ситуацијама када то није потребно нити примерено, прелазне и завршне одредбе новог ЗУП-а предвиђају обавезу усклађивања посебних закона са решењима из ЗУП-а до 1. јуна 2018. године, при чему би „терет доказивања“ потребе за специфичним уређењем појединих питања требало да буде на органима који те специфичности истичу. Такође, ради делотворног и ефикасног спровођења овог процеса нови ЗУП предвиђа да ће Влада образовати Координационо тело ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона, при чему ће министарство надлежно за послове државне управе обављати стручне и административне послове у току поступка усклађивања. Посебно значајна је и норма која предвиђа престанак важења одредаба закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. новог ЗУП-а, истеком 90 дана од дана његовог ступања на снагу.

Употреба језика и писма

Члан 4.

- (1) У управном поступку у службеној употреби је српски језик и ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен законом.**
- (2) На подручјима у којима је у службеној употреби и језик националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине, у складу са законом.**

За разлику од још увек важећег ЗУП-а где је представљала посебно начело, употреба језика и писма у поступку налази се у уводним одредбама (члан 4). У управном поступку у службеној

⁷ Детаљно о односу посебних закона према ЗУП-у в. Добросав Миловановић, “Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управнопроцесних закона”, *Полис*, Тема броја - Реформа административних процедура, август 2016, бр. 11, стр. 42-47.

употреби је српски језик и ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен законом. На подручјима у којима је у службеној употреби и језик националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине, у складу са законом.

II. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Смисао и значај основних начела управног поступка

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

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

Основна начела ЗУП-а су: 1) законитост и предвидивост (члан 5); 2) начело сразмерности (члан 6); 3) заштита права странака и заштита јавног интереса (члан 7); 4) начело помоћи странци (члан 8); 5) делотворност и економичност поступка (члан 9); 6) начело истине и слободне оцене доказа (члан 10); 7) начела самосталности (члан 12); 8) начела о праву странке на изјашњавање (члан 11); 9) право странке на правно средство – на приговор или жалбу (члан 13); 10) начело правноснажности решења (члан 14); 11) начело приступа информацијама и заштите података (члан 15).

Основна начела управног поступка су у односу на ЗУП 1997 унеколико измењена.

Начело законитости и предвидивости

Члан 5.

- (1) Орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката.
- (2) Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.
- (3) Када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.

Начело законитости допуњено је **начелом предвидивости**. Начело предвидивости или легитимних (оправданих) очекивања (principle of predictability, legitimate expectations) једно је од начела Европског управног простора (European Administrative Space). Његова суштина је у томе да орган мора да се држи праксе коју је успоставио и да у истим или сличним случајевима одлучује на идентичан начин. Ова обавеза не постоји код конкретних случајева где оправдани разлози захтевају да се одступи од раније праксе, с тим да се то мора подробно образложити. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Такође, оно се може посматрати и као израз начела законитости у погледу доследне примене права у пракси. Наиме, карактеристика прецедентног система јесте то да једна одлука представља формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним случајевима. Начело предвидивости не ослања се на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. Штавише, закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже

обавезу да се образложи зашто је то у конкретном случају неопходно, како се он разликује од других сличних случајевима у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом. Да би се нагласила чињеница да начело предвидивости представља израз начела законитости у погледу доследне примене права у пракси и да не представља увођење прецедентног система, оно је спојено са постојећим начелом законитости. Исто је учињено и у Црној Гори приликом доношења новог закона који уређује управни поступак.⁸

Начело сразмерности **Члан 6.**

- (1) 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 другачијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке.**
- (2) Када се странци 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.**

ЗУП-а помиње још једно од начела Европског управног простора – **начело сразмерности**. Оно делимично постоји и у важећем ЗУП-у, у оквиру начела заштите права грађана и заштите јавног интереса, где је предвиђено да се у случају наметања обавезе странци, према њој примењују мере које су за њу повољније, а којима се постиже циљ закона. Ова одредба је издвојена у начело сразмерности и допуњена одредбом којом свако ограничавање права и правних интереса странке мора да буде сразмерно, то јест најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха. Битно је напоменути да ова одредба не оставља простор за дискрецију органа. Напротив, и законска сврха и сразмера између предузете мере и оствареног циља су правни стандарди који се морају тумачити на исти начин у истим и сличним случајевима. Ова обавеза је поштрена (и не само она) увођењем начела предвидивости. Такође, одсуство дискреције огледа се и у могућности не само другостепеног органа по жалби, већ и Управног суда у управном спору да контролишу сразмерност између изабране мере и постављеног и оствареног законског циља као елемент законитости оспореног управног акта или друге врсте управног поступања. Поменуто начело унеле су у своје законе и Хрватска и Црна Гора.

Нема сметњи да овај принцип буде проширен на сваку радњу поступка. Његов значај је посебно велики код одлучивања по слободној оцени (став 2. члана 5).

Правна последица непоштовања правила из става 3. члана 6. од стране првостепеног органа, предвиђена је у члану 172. Тако, „ако другостепени орган 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, измениће првостепено решење у том смислу“

Према ставу 1. члана 194. ЗУП-а, „ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности“.

Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса **Члан 7.**

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 заштите права странака и остваривања јавног интереса захтева вишеструку улогу органа који води управни поступак. Наиме, орган је дужан да омогући странци да што лакше

⁸ Исто предвиђа и чл. 5 црногорског Закона о управном поступку, доступан на <http://www.mup.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 13. октобра 2015. године.

заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Природа управног поступка као правног процеса без спора, неспојива је са обавезним учешћем посебног органа који би штитио јавни интерес (као што то чини јавни тужилац у кривичном поступку). Са друге стране, особеност позиције и улоге органа који води управни поступак огледа се баш у *стварању о остварењу јавног интереса*.

У члану 6. још увек важећег ЗУП-а реч је о јавном интересу утврђеном законом, дакле у великој мери објективизованом, с обзиром да произлази из смисла материјалног прописа који се примењује у конкретном случају. Према томе, непосредним извршењем закона (и других прописа) – кроз решавање у управним стварима – остварује се онај облик јавног интереса који је у датом типу ситуације ангажован (на пример, одбрана земље, јавни ред и мир, сигурност људи и имовине, заштита здравља, фискални интереси, пензијска, инвалидска и социјална заштита, поштовање урбанистичких услова у области грађевинарства, евидентирање и обједињавање података о личном статусу грађана, очување човекове животне средине, заштита културних и историјских споменика, и друго). Иако се то у чл. 7 новог ЗУП-а изричито не наводи, може се сматрати да је законодавац имао у виду релевантан јавни интерес за дату врсту управних ствари, не везујући орган искључиво за закон који уређује дату материју, имајући у виду да у погледу конкретне управне ствари могу бити ангажовани и неки други јавни интереси предвиђени позитивним законом, при чему се од органа очекује и да креативно “избалансира” дате јавне интересе.

Будући да се у управном поступку решава о правима, обавезама и правним интересима одређеног правног субјекта у конкретној ситуацији, ЗУП је поред заштите јавног интереса предвидео и посебну обавезу органа да штити права странака.

Заштити права странке, тј. „дужност органа да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права“, усклађује се са правима других лица („не сме ићи на њихову штету“) и, наравно – са законом утврђеним јавним интересом.

Заштити права трећих лица разрађена је, на пример, код ускраћивања показивања исправе (члан 122, ст. 5. ЗУП-а), ускраћивања сведочења из законских разлога (члан 125, ст. 2 и 3. ЗУП-а), заштите интереса сопственика или држаоца ствари у вези са увиђајем (члан 133, ст. 6. ЗУП-а) и друго.

Начело из члана 7. односи се како на примену процесних, тако и на примену материјалноправних одредаба приликом решавања у управним стварима. Поступајући по процесним правилима (ЗУП-а или других посебних закона), орган је дужан да избегне свако непотребно компликовање поступка. На пример, где има место непосредном одлучивању (чл. 104. ЗУП-а), не би требало спроводити испитни поступак (чл. 106. ЗУП-а).

Начело помоћи странци

Члан 8.

- (1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају.
- (2) 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.
- (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

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* узимала се у обзир неупућеност странке (и других лица), тј. непознавање извесних за њу битних чињеница, које би иначе требало да јој буду познате. Код *неукости* нагласак је на невичности,

несналажењу, посебно на непознавању прописа од стране странке и других лица у поступку решавања управне ствари. Да би се таква лица сачувала од неповољних последица по њихова права и интересе, орган је дужан да им пружи потребну помоћ онда када је то по његовој оцени потребно. Будући да се странка по правилу сама брине о својим правима и одлучује које ће радње предузети у поступку, дужност службеног лица о којој је реч исцрпљује се у упозорењу, поучавању, позивању ради обавештавања и друго. На пример, према одредби става 1 члана 59, у случају неуредног поднеска орган у року од осам дана од пријема поднеска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак. Важна новина је обавеза органа да, нарочито због честе промене прописа, о тој чињеници информише странку.

Дужност службеног лица о којој говори одредба става 2. постоји независно од воље одређеног појединца или организације за подношењем захтева за остварење неког права. У управном спору, суд ће поништити одбијајуће решење уколико је орган пропустио да упозори странку, односно другог учесника у поступку, да има основа да односно право оствари у другом поступку. За разлику од става 1. овог члана, правило става 2. простире се како на странке и друге учеснике у поступку (заступнике, сведоке, вештаке...), тако и на појединце и организације за које постоје изгледи да то постану. Одредба става 1., пак, тиче се само учесника у поступку којима је потребна стручна помоћ (поучавање), како не би били оштећени у својим правилима и интересима.

Новином код начела помоћи странци, која је од посебног значаја са аспекта правне сигурности, предвиђена је дужност органа да, ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, о томе информише странку. Ово је битно у случају кад су нови прописи повољнији за странку. Тиме она стиче могућност да одустане од свог захтева и да, по обустављању поступка, сагласно начелу правноснажности (које је остало неизмењено) поново поднесе захтев, на који ће се сада примењивати измењени (повољнији) прописи.⁹

Начело делотворности и економичности поступка

Члан 9.

- (1) Орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе.
- (2) Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања.
- (3) Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује.
- (4) Орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Делотворност и економичност поступка спојени су у једно начело са две компоненте које ваља комбиновати, равнотежно примењивати. Једна се тиче успешности и целовитости

⁹ Законско решење са сличном логиком постоји у швајцарском праву. Наиме, Савезни закон о управном поступку Швајцарске прописује да у поступку по управној жалби, али и тужби пред Савезним управним судом (овај закон се супсидијарно примењује у управносудском поступку пред овим судом) може да дође до *reformatio in peius*. Ипак, ту постоји једно ограничење којим се штити жалилац, односно тужилац. Наиме, чл. 63, ст. 2 Савезног закона о управном поступку обавезује другостепени орган, односно Савезни управни суд да, уколико жели да измени побијани акт на штету жалиоца, односно тужиоца, истог упозори на такву намеру и да му могућност да се изјасни о томе (чл. 62 Савезног закона о управном поступку из 1968. године, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. септембра 2015. године.). Штавише, жалилац, односно тужилац тад има право да одустане од жалбе, односно тужбе и тиме спречи погоршање своје правне позиције, што се вероватно најчешће и догађа (у том смислу и Rhinow, René et alia (Koller, Heinrich, Kiss, Christina, Thurnherr, Daniela, Bruehl-Moser Denise), *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Auflage 2, Helbing Lichtehahn Verlag, Basel, 2010, р. 450). Идеја која стоји иза обе одредбе је да се дозволи странци да изабере да ли жели да се одређени правни прописи примењују на њену управну ствар.

процесног одлучивања – његовог резултата, у смислу успешног и целовитог остваривања и заштите права и интереса странака. То је делотворност.

Друга компонента истог начела је економичност. За разлику од судског поступка, у коме по правилу доминира расправно начело – што га чини релативно джим и скупљим – управни поступак се традиционално сматра бржим, мање формализованим, јефтинијим, *економичнијим*. Економичност се 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 односу на делотворност, код које се потенцирају резултати појединих процесних радњи, односно поступка у целини – економичност се испољава у експедитивности и штедњи при вођењу поступка. Разрађујући принцип економичности, ЗУП је поставио низ правила у вези са надлежношћу, начинима и роковима за обављање процесних радњи, трошковима и другим питањима.

Новоуведена правила о јединственом управном месту (чл. 42) налазе се првенствено на линији начела економичности у корист странке, али и начела помоћи странци да што једноставније оствари своја права када је реч о ствари која се тиче надлежности два или више органа. Међутим, на овај начин се подстиче и рационалнија и економичнија унутрашња организација и координација два или више органа који поступају у повезаним стварима.

Такође, усмена расправа се може одржати, не само у месту где се налази седиште органа или на месту где треба да се изврши увиђај, већ и у неком другом месту –, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању (члан 115. став 2). Правила о спајању ствари у један поступак (чл. 95) израз су начела процесне економије.

У истом контексту, странка се ослобађа дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавне власти (став 3). То је елемент принципа истражног, службеног деловања органа при утврђивању чињеничног стања, на путу ка истини. С друге стране, „орган може да захтева од странке само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција“ (члан 9. став 4).

Према томе, ЗУП на ниво начела издиже одредбу по којој су органи који поступају у управном поступку дужни да по службеној дужности прибаве све податке о одлучним чињеницама који се воде у службеним евиденцијама, те да не смеју да захтевају од странке да их она достави. Уштеду времена, новца и значајно побољшање положаја странке које доноси ова одредба не треба посебно образлагати. Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују. Начело је разрађено у одговарајућој одредби у делу закона који уређује доказни поступак, а новина је прописивање прекршајне одговорности за руководиоца органа који захтева од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама, као и за руководиоца органа који води службену евиденцију, а не достави благовремено тражене податке органу који води управни поступак. Потреба увођења прекршајне одговорности произлази из недостатка капацитета Управне инспекције која би требало да осигура овај начин поступања у пракси. Уместо Управне инспекције, контролу правилне примене ове одредбе вршиће грађани и прекршајни судови. Овим се грађанима даје делотворно средство правне заштите, а повећање обима посла прекршајних судова ће бити само привремено, јер ће прекршајно санкционисање оваквог поступања довести до његовог ишчезавања у пракси.

За успех ове значајне практичне реформе потребно несумњиво указати да се органи не смеју позивати на посебне прописе и мимо ове одредбе захтевати од странака да достављају податке који се воде у службеним евиденцијама. У Словенији је то постигнуто изричитим прописивањем да се ова одредба примењује „без обзира на одредбе посебних закона“. Иста идеја је инспирисала прописивање у прелазним одредбама ЗУП-а у обавезе примене овог начела без обзира на одредбе посебних закона, као и престанка важења одредби посебних закона којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Такође, за разлику од осталих

одредби закона за које је прописан одређени *vacatio legis* (1. јун 2017. године), ЗУП предвиђа да ће све одредбе које се тичу прибављања података из јавних евиденција по службеној дужности (одредбе чл. 9, 103. и 207.) истеком 90 дана од дана ступања на снагу (8. јун 2016. године).

Начело истине и слободне оцено доказа

Члан 10.

- (1) 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.
- (2) Овлашћено службено лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцено сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.

Према начелу истине и слободне оцено доказа 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 оцено 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 њавно 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. Насупрот изнетом, принцип тзв. формалне истине исцрпљује се у установљењу само појединих чињеница, до којих се долази на унапред предвиђени начин – коришћењем одређених доказних средстава чија је доказна снага законом прописана и претпостављена (тзв. законска теорија доказа). Имајући у виду да је реч о једном од основних начела, поставља се питање постојања потребе за усклађивањем појединих одредаба посебних процесних закона који предвиђају одступање од овог начела.

Начело истине тесно је повезано са принципом официјелности, у смислу члана 102. ст. 1. ЗУП-а. Сем тога, постоји и дужност странке да тачно, потпуно и одређено изнесе чињенично стање на коме заснива свој захтев (члан 102. ст. 4). Ради утврђивања стварног и потпуног чињеничног стања, предвиђена је и могућност доказивања 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).

Грешка у утврђивању чињеничног стања спада у формално-процесне незаконитости. Појављује се у три облика: *непошћуно* чињенично стање, *погрешно утврђено* чињенично стање и *извлачење нејавног чињеничног закључка* из иначе правилно и потпуно утврђених чињеница.

У току свог рада по жалби, првостепени орган је овлашћен и да употпуњава чињенично стање (в. члан 165. ст. 2). Када другостепени орган, приликом решавања по жалби, нађе да је у првостепеном поступку чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, он – било сам, било преко првостепеног или замољеног органа – допуњава поступак. У том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем (в. члан 171. ст. 2).

Сазнање нових чињеница или стицање могућности да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења представља разлог за понављање поступка (члан 176. став 1. тачка 1).

Непотпуно или погрешно утврђено чињенично стање у управном поступку, чини основ за поништавање решења од стране суда у управном спору (члан 24. ЗУС-а).

Да би се утврдило стварно стање конкретног животног случаја, овлашћеном службеном лицу мора да буде пружена одговарајућа слобода у оцено доказа. *Оцена доказа службеног лица*

које води *послужујућак* и доноси решење значи да оно само одлучује које ће чињенице узети као доказане, а које неће. Конкретно, то службено лице је овлашћено: а) да одреди које чињенице треба доказивати а које не треба, с обзиром на њихов могући утицај на решење дате ствари; б) да сам изврши избор доказних средстава, придајући им, према конкретним околностима, већи или мањи значај; в) да самостално, по свом уверењу, сматра поједине чињенице доказаним, односно недоказаним. У домаћем управном поступку свака се чињеница може доказивати начелно свим доказним средствима. Као доказно средство употребиће се све што је подесно за утврђивање стања ствари и што одговара поједином случају. *Еласличност* и *ширина* приказане законске солуције имају за циљ долажење до истине. Зато је потребно, такође, *да се један доказ цени заједно са осталима, и то у складу резултата чињавој послужујука*. При оцени доказа овлашћено службено лице може, у конкретном случају, извесне доказе да сматра вреднијим од других, а неким да уопште не поклони поверење, што мора и да образложи.

Право странке на изјашњавање Члан 11.

- (1) Странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари.
- (2) Без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено.

Начело право странке на изјашњавање 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 законом дозвољено. Ово начело указује на њен активан положај у поступку, као субјекта који ужива одређена процесна права. Оно је претпоставка својеврсне сарадње органа управе и странке у решавању управне ствари. Начело права странке на изјашњавање *биће се разликује од изјаве странке као доказној средства чија је сврха утврђивање појединих правно релевантних чињеница у послужујуку*. Ово начело има ранг законског начела и, као такво, далеко шири процесни домаћај и значај. Дужност органа, односно службеног лица које води поступак састоји се у *стварању услова*, у пружању могућности да странка користи своје процесно право изјашњавања у вези са радњама поступка. Без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено.

Одлучивање обухвата поступак који претходи доношењу првостепеног решења, другостепени поступак, као и поступак понављања. Ово начело је у непосредној вези са начелом законитости и предвидивости, начелом истине и заштите права странака и остваривања јавног интереса.

Ово начело разрађено је у многим одредбама ЗУП-а. Нарочит значај имају одредбе о испитном поступку. Испитни поступак 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 (члан 106. ст. 1). 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 (члан 106. ст. 2).

С друге стране, 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 106. ст. 5). службено лице које води поступак дужно је да странци пружи могућност: (1) да се изјасни о свим чињеницама и околностима које су изнете у испитном поступку, као и о предлозима и понуђеним доказима; (2) да учествује у извођењу доказа; (3) да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима. Начело саслушања странке конкретизовано је и у одредбама о усменој расправи, као и у другим случајевима (в. чл. 34, 120, и члан 222. став 3).

Када је орган био дужан да поступи по начелу саслушања странке, па то није учинио, то представља разлог за жалбу, тужбу и основ за понављање.

Одсјудба од овог начела морају да буду предвиђена законом, ЗУП-ом или посебним законом. Са становишта ЗУП-а, имају се у виду нарочито одредбе о непосредном одлучивању (видети члан 104.) Ово, међутим, не значи да се странка и у таквим случајевима не би могла саслушати; потребно је установити да ли је конкретна ствар заиста таква да се изјашњавање странке показује неопходним.

Начело самосталности

Члан 12.

- (1) Орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења.**
- (2) Овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.**

Начело самосталности 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.

Према ЗДУ, инструкцијом издатом у вршењу надзора једног органа управе над радом другог „не може се одређивати начин поступања и решавања у управној ствари“ (члан 48. став 2). Надлежни орган је самосталан *при вођењу послова 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 69 ст. 2. ЗУС-а).

Право на жалбу и приговор

Члан 13.

- (1) Против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није друкчије прописано.**
- (2) Странка има право на приговор у случајевима утврђеним овим законом.**
- (3) Надлежни државни органи могу да изјаве жалбу и приговор када су на то овлашћени законом.**

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

Право на жалбу спада у основна, уставом зајемчена права грађана. Уједно, оно је битан елемент остваривања уставности и законитости. Управни поступак је организован у два редовна стадијума: првостепени поступак и жалбени (другостепени) поступак. По правилу, свака првостепена управна одлука – решење, може да буде побијана жалбом. Начело двостепености је ослонац управне контроле управних аката. Оно је корелативно са коначношћу управног акта. Коначност решења значи његову даљу ненападљивост жалбом у управном поступку. Разликују се три групе случајева: а) редовно, решење постојаје коначно у другом степеноу: другостепени акт је увек коначан. То је активна коначност. Том приликом постаје коначан и првостепени акт, неуспешно побијан жалбом, одбијеном (другостепеним решењем) због њене неоснованости; б) коначна су првостепена решења на која управна жалба није ни била поднета, тј. била је законом унапред искључена. Ово је одступање од начела двостепености; в) коначна постојају и она првостепена решења у којима је прописан рок за иначе поднету жалбу; тада жалба уопште није била коришћена, или је пак закаснило изјављена – па првостепено решење стиче пасивну коначност (уједно и правноснажност).

Процесно посматрано, коначност решења по правилу је услов за наступање његове извршности. По изузетку, ако је нарочито предвиђено да жалба нема одгодно дејство – извршност решења наступа пре његове коначности.

Приговор је ремонстративно правно средство које уводи нови ЗУП-а. Наиме, он се изјављује субјекту који је предузео управно поступање које се приговором напада. Упоредноправно посматрано, постоје правни системи, поготово они са развијеним вишестепеним управним судством (на пример, Немачка¹⁰) који, као опште правно средство у управном поступку уместо жалбе, као деволутивног правног средства, предвиђају приговор.¹¹

Приговор је унет у ЗУП с циљем да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена тог система. Наиме, приговор се изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости и/или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку и/или тужбу у управном спору, већ у зависности од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији. На сличан начин и у исту сврху су и Црна Гора¹² и Хрватска¹³ прописале приговор у управном поступку.

Код управних уговора ЗУП предвиђа да орган у већини случајева кад права друге стране уговорнице могу да буду угрожена доноси управни акт – кад орган једнострано раскида управни уговор или кад одбија захтев друге уговорне стране за измену управног уговора. Ту странци на располагању стоји управноправни пут заштите – изјављивање жалбе и/или тужбе.

С друге стране, ЗУП предвиђа да друга страна уговорница не може да раскине уговор у случају да орган не испуњава своје уговорне обавезе. У том случају она може да изјави приговор органу са којим је закључила уговор. По приговору се одређује даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете. Управо ово одступање има за циљ да заштити јавни интерес чије остварење је било разлог за закључивање управног уговора, за разлику од уговора грађанског права. Замислимо да је управним уговором поверено

10 Предуслов за подношење одређених врста управносудских тужби у Немачкој је исцрпљивање ремонстративног правног средства *Widerspruch*, Schroeder, Mainhard, "Administrative Law in Germany", in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012, pp. 138-139. Приговор у управном поступку познају и друге земље, на пример Румунија, Dragos, Dacian, Swora, Mariusz, Skoczyla, Andrzej, *Administrative Appeals in Romania and Poland – A Topical Comparative Perspectives*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, no. 37 E/2012, (38-54), p. 40.

11 Приговор, као ремонстративно правно средство, постојао је у чл. 54 Закона о радиодифузији (Службени гласник РС, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009), али је тај Закон престао да важи.

12 Чл. 31, 35, 137, 138 црногорског Закона о управном поступку, доступан на <http://www.mup.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 13. октобра 2015. године.

13 Чл. 122 хрватског Закона о опћем управном поступку, доступно на <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>, приступљено 13. октобра 2015. године.

пружање одређене јавне услуге грађанима од стране приватноправног лица, на пример снабдевање водом. У случају да јавноправни субјект, на пример, одређена јединица локалне самоуправе, не исплати дуговано другој страни уговорници, потоња би раскинула уговор и обуставила снабдевање водом грађана те јединице локалне самоуправе. Суштина јавних услуга, чије се остварење може обезбедити и закључивањем управног уговора, је у томе да се оне пружају редовно, недискриминаторно и квалитетно. Зато се оне и поверавају управним уговорима у правним системима који познају овај правни институт. Неравнотежа правног положаја јавноправног и приватноправног субјекта у управном уговору служи томе да се описане ситуације избегну.

Важно је разумети значај приговора код управних радњи и пружања јавних услуга. Предузимање ове две врсте управног поступања није регулисано ЗУП-ом (изузев једне врсте управних радњи која је уређена и још увек важећим ЗУП-ом на идентичан начин – издавање јавних исправа), већ посебним прописима. Оно што је регулисано јесте правна заштита у случају њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања – и то кроз описани механизам изјављивања приговора, добијања управног акта и могућности да странка даље штити своја права и интересе уобичајеним управноправним путем (жалба, тужба). Значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су две могућности на располагању.¹⁴ Они су могли да траже накнаду причињене штете или да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео. Недостатак прве могућности је у томе што штета која се може потраживати у парничном поступку не мора увек настати или тражење накнаде штете у судском поступку може бити неисплативо (било због незнатног износа штете, било због њене несразмере са средствима, временом и новцем, које треба ангажовати у парничном поступку). Мана друге опције лежи у чињеници да је реч о обичној представци по којој орган може али не мора да поступи, а не о правном средству. Приговор је тај који отклања ову празнину у постојећем систему правне заштите. Он даје могућност странци да своја права и интересе заштити било пред субјектом који је предузео поступање, било пред вишом управном инстанцом било Управним судом. Као пример наводимо ситуацију у којој је лицу ускраћено снабдевање електричном енергијом у кући или стану, то јест ван пословних просторија. Ту не долази у обзир накнада штете, а представка упућена снабдевачу нема карактер правног средства по којем он мора да поступи. Дакле, лице нема одговарајућу заштиту, а квалитет његовог живота значајно се смањује. Како би попунио ту празнину, ЗУП је предвидео да орган по приговору поводом управне радње може да наложи да се обустави предузимање управне радње и одреди начин на који се отклањају њене последице или да наложи предузимање изостале управне радње, док по приговору изјављеном због начина пружања јавних услуга може да наложи предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге. Приговор се, такође, може изјавити и против непредузимања управних радњи у поступку административног извршења.¹⁵

Начело правноснажности решења

Члан 14.

Решење против кога не може да се изјави жалба, нити покрене управни спор (правноснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, односно којим су јој одређене обавезе, може да се поништи, укине или измени само у случајевима који су законом одређени.

14 Постоји, теоретски, још један пут заштите – подношење уставне жалбе. Недостаци оваквог приступа огледају се у доступности ове врсте заштите (мора да буде повређено уставом зајемчено људско или мањинско право), дуготрајању поступка заштите (спрам потребе за брзим отклањањем последица незаконитог и/или нецелисходног управног поступања) и прекомерном оптерећивању Уставног суда (лоше администрирање правде).

15 Увођењу института приговора и избору модела претходила је темељна анализа ефеката која је обухватила упоредна искуства и праксу у Републици Србији. Детаљније о анализи ефеката прописа видети Д. Миловановић, Н. Ненадић и В. Тодорић, „Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији“, ГИЗ, 267 страница, Београд, Гласник, 2012, стр. 159-162.

Начело правноснажности решења настоји да обезбеди релативну правну сигурност и извесност и по странке и по правни поредак. Правноснажно је оно решење против ког је, кумулативно и сукцесивно: а) искоришћена жалба у управном поступку, или је она била законом унапред искључена (једностепеност управног решавања), или је странка пропустила да је благовремено изјави (у овом потоњем случају управна одлука је једновременно постала, одмах и непосредно, и правноснажна); б) судска заштита у управном спору искоришћена (исцрпена), односно вољом странке није ни тражена у предвиђеном року. И у новом ЗУП-у је остала за странке заштитна клаузула поверења у већ донете правне акте којима су унете промене у правне односе. Правноснажно решење којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци и одређене неке обавезе, може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом одређени. Законски циљ је да се успостави равнотежа између правне сигурности (особито, заштите стечених права странака) и начела законитости. Ово друго добија превагу (негде и без икаквог орочавања) код тешких незаконитости акта, предвиђених ЗУП-ом или другим законом. Уопште узев, *законски предвиђена одступања од правноснажности управних аката, и поред њихових правно-стваралачких својстава, знајна су*. 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 (под законским условима) не стави ван снаге раније правноснажно решење донето у истом правном предмету.

Ако је *правноснажност слична управним актима без описаних правно-стваралачких својстава*, у њему нема нове правне супстанце која би се службено нарочито чувала. Такви су негативни, одбијајући управни акти, као и они позитивно-деконститутивни, којима се један правни однос гаси. Односни акти правно важе, али *за доносиоца не постоје* – по правилу (ако посебан закон у погледу неке управне ствари није поставио изричиту забрану) – *правна смећња да у истој управној ствари поведе нови поступак и донесе другачију одлуку*.

Према ЗУП-у, правне могућности интервенције у односу на сва правноснажна решења – од стране доносиоца аката или од стране другостепеног, односно надзорног органа – могу се квалификовати *ванредним управноправним средствима*. То су: *Понављања поступка* (чл. 176–182); *3) Поништавање коначног решења* (члан 183); *4) Укидање решења* (члан 184); *4) Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на преторуку Заштитника грађана* (члан 185).

Правноснажност важи како у погледу *везаних решења, тако и оних донетих по слободној оцени*. Решење (његов диспозитив) може и само *делимично постојати правноснажно*. Примерице, ако је неким решењем захтев странке само делом уважен, па је она изјавила жалбу у погледу остатка неуваженог захтева – ожалбено решење постаје правноснажно само у делу који странка није добијала. Ако се чињенично стање, основ решења које је стекло правноснажност, касније битно промени, реч је о *новој управној ствари*. Одлучивање у таквом новом предмету није нарушавање гесла *Ne bis in idem*, не значи повреду начела правноснажности.

Начело приступа информацијама и заштите података

Члан 15.

(1) Орган је дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом.

(2) Тајни и лични подаци штите се у управном поступку у складу са законом.

Предвиђено је и *начело приступа информацијама и заштите података*, у складу с ме-
родавним законом о доступности информација од јавног значаја и заштити података. 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.

Правни систем Србије је до почетка 21. века карактерисао знатан степен тајности низа података који су били означавани као државна, војна или службена тајна. Међутим, доношењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, означеног као најлибералнији закон на свету, смањивањем круга тајних података на основу Закона о тајности података, као и успостављањем независног и самосталног органа (Повереника) за слободан приступ информацијама од јавног значаја “клатно је са екстрема тајности померено у правцу високог степена транспарентности”, што се понекад сматра и претеривањем друге врсте. У вези са управним поступком, овај закон, као и Закон о заштити података о личности (Службени гласник РС, бр. 97/2008, 104/2009, 68/2012 и 107/2012) се посматрају као тзв. хоризонтални закони који се примењују у свим областима те је при примени одредаба ЗУП-а које се односе на јавност/односно тајност података потребно правилно извагати јавне интересе који се евентуално истовремено појављују и “сукобљавају”, али и узети у обзир и заштиту података о личности, како се не би нарушила приватност одређеног лица. С друге стране, другачији статус имају учесници у поступку, нарочито странке и њихови заступници. Наиме, ова лица, под прописаним условима, могу доћи у посед одређених информација које нису доступна лицима која би се позвала на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010), али их странке и њихови заступници могу користити само за предвиђене сврхе (у вези са њиховим правима, обавезама и правним интересима о којима се одлучује у конкретној управној ствари) и дужна су да их чувају као тајну. У вези са тим су нпр. одредбе члана 112 ст. 2 и 4, односно ст. 6 ЗУП-а које уређују тзв. “страначку” и “ограничену” јавност у вези са питањем (искључења) јавности усмене расправе. Такође, у вези са правом на разгледање списка и обавештавање о току поступка, према одредби члана 64. ст. 1. и ст. 6. странка и лице које докаже свој правни интерес има право да разгледа списе у присуству службеног лица, да о свом трошку умножи или добије копију списка и да јој се копија списка, о њеном трошку, достави преко поште или на други погодан начин. Одредбе ст. 4 и ст. 5. истог члана прописују да се 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 и да ове податке 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. Коначно, према одредбама ст. 8 овог члана странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка. према ст. 9. члана 64, ЗУП изричито прописује да се одредбама овог члана не дира у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе.

ДЕО ДРУГИ УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ

І. УПРАВНИ АКТ

Појам и врсте

Члан 16.

- (1) Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.
- (2) Управни акти су решења и закључци.
- (3) Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено.

Почетак правних дејстава управног акта

Члан 17.

Управни акт почиње да производи правна дејства од када је странка о њему обавештена, ако њиме није одређено да правна дејства почињу касније.

Резултат ортодоксног управно-процесног одлучивања јесте издавање посебне врсте правног појединачног акта – *управног акта*, чијом се нормом индивидуализује меродавно општенормативно правило. Тако се поставља конкретно правило, непосредно адресовано на одређено лице у датој ситуацији.

У дефиницији *управног акта* (члан 16) наглашено је да он, као појединачни правни акт, има решавајући карактер, било да се њиме одлучује о материјалноправним, било о процесним питањима. „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 интересу странке, или о процесним питањима.“ Према томе, поред формалне ознаке, да га доносе органи и организације јавне управе, садржинска обележја управног акта јесу: (1) правнорешавајући карактер; (2) ауторитативност повезана са једностраношћу; (3) појединачни карактер; (4) заснованост на закону; (5) непосредна извршивост; и (6) уређује управну ствар или решава неко процесно питање.

Решења и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено. Тако нпр. уместо назива „решење“ може се посебним прописом предвидети други назив – „одобрење“, „дозвола“, наредба“, „сагласност“ и друго.

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). Управни акт не може имати ретроактивно дејство, изузев када је реч о актима којима се уклањају противправни управни акти коришћењем релевантних правних средстава. С друге стране, више не постоји дилема око раздвајања почетка дејства управног акта у односу на доносиоца (од момента када је донео управни акт) и адресата (најчешће странке) од момента када је о акту обавештена). Сада је то исти тренутак, што је од значаја и са аспекта правне сигурности. С друге стране, услед нпр. одложеног рока, одложеног услова, почетак правних дејстава одређеног управног акта може започети и касније.

II. ГАРАНТНИ АКТ

Појам Члан 18.

(1) Гарантни акт је писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине.

(2) Гарантни акт доноси се кад је то посебним законом одређено.

СТАВ 1. Гарантни акт¹⁶ је новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у чл. 19 Царинског закона (Службени гласник РС, бр. 18/2010, 111/2012 и 29/2015), чл. 15 Закона о држављанству Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007), чл. 83 Закона о државној припадности и упису пловила (Службени гласник РС, бр. 10/2013) и чл. 31 Закона о инспекцијском надзору (Службени гласник РС, бр. 36/2015). Гарантни акт регулисан је законом који уређује општи управни поступак и у другим државама, на пример, Немачкој, Хрватској и Црној Гори.

Гарантни акт је ЗУП-ом одређен као писани акт којим се орган обавезује да на одговарајући захтев странке донесе управни акт одређене садржине. Заправо је реч о обавезујућем мишљењу надлежног органа о примени одговарајућих правних норми у конкретном случају. Субјект који тражи издавање гарантног акта ће органу представити одређено чињенично стање која може, а не мора да постоји у тренутку подношења захтева за издавање гарантног акта. Дужност је органа да у законом прописаном року за издавање управног акта у тој врсти управних ствари (в. коментар уз чл. 21) изда гарантни акт у којем стоји како би он, на основу прописа важећих у тренутку подношења захтева за издавање гарантног акта, одлучио у том конкретном случају. Да то илуструјемо на примеру прописа који познаје овај правни институт. Наиме, чл. 19 Царинског закона предвиђа могућност доношења две врсте гарантног акта - обавезујућег упутства о пореклу робе и обавезујућег упутства о сврставању робе. Лице које планира да увезе одређену робу може, пре него што започне са послом, да провери да ли би му се увоз наведене робе исплатио, односно колико би он коштао. Замислимо да лице жели да прибави производ састављен у једној земљи, на пример аутомобил, али у којем је већина саставних делова пореклом из друге земље и да се царинска стопа за увоз робе из те две државе разликује. Лицу је важно да одмах зна како ће бити одређено порекло робе и која царинска стопа ће бити примењена у случају увоза конкретне робе. Лице може да се обрати Управи царина са захтевом да му изда обавезујуће упутство о пореклу робе у којем би било одређено и порекло такве робе и одговарајућа царинска стопа. Странка би накнадно, ако процени да је то у њеном интересу, могла да увезе предметну робу и да јој царински дуг буде утврђен на основу елемената о пореклу робе одређеном у обавезујућем упутству. Управа царина би могла да донесе управни акт друкчије садржине, то јест, да одреди друго порекло робе и другу царинску стопу само у случају да странка не поднесе захтев за царинење робе у законом предвиђеном року (три године од издавања обавезујућег упутства о пореклу робе), у случају да се захтева царинење другачије робе или у случају измене прописа која се догодила у периоду између тренутка издавања обавезујућег упутства и подношења захтева за доношење царинског решења.

СТАВ 2. ЗУП прописује да се гарантни акт уводи тек посебним законом, а на основу његових одредаба. То значи да странке не могу захтевати издавање гарантног акта у било којој посебној управној области, то јест, било којој врсти управних ствари, већ искључиво у оним управним областима / стварима у којима је то посебним законом допуштено.

Овакав правно-политички избор законодавца оправдан је ако се узме у обзир то да је реч о новом правном институту и да он постоји у тек неколико посебних управних области, те би га

16 Детаљно о гарантном акту в. Добросав Миловановић и Вук Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање њословној љрава Србије са љравом ЕУ* (ур. проф. др Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, (445-469), стр. 454-463.

требало уводити постепено и засебно за сваку управну област, онда кад се органи припреме за ову врсту делатности. У супротном, могло би се доћи у ситуацију да органи пропуштају рок за доношење гарантног акта или да њиме неадекватно одговоре на захтеве странке, на пример, давањем уопштеног мишљења о примени одређене одредбе и тиме обезвреде овај институт са великим потенцијалом за побољшање правне сигурности и, посебно, пословног окружења. Требало би претходно да се стабилизује законодавство у датој управној области како честим изменама прописа гарантни акти не би били обесмишљени. Требало би и да се усклади пракса првостепених и другостепених органа управе у датој управној области како држава не би одговарала за штету причињену странкама које су се поуздале у издати гарантни акт. Такође, иако чл. 19 ЗУП-а садржи супсидијарни рок од годину дана од доношења гарантног акта у којем се странци гарантује издавање управног акта сагласно гарантном акту, тај рок вероватно не би био примерен свим посебним управним областима (као што је поменуто, у Царинском закону је рок три године од доношења гарантног акта).

Такође, логична последица одредбе из овог става, као и чињенице да су одређене врсте гарантног акта већ уређене посебним законима, јесте и одредба ЗУП-а која дозвољава да се посебним законом пропишу додатни изузеци од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту (в. коментар уз чл. 19). Пример таквог изузетка постоји у Царинском закону (измена прописа). Предвиђање овог изузетка је битно и због тога што ЗУП прописује да поједина питања управног поступка могу посебним законом друкчије да се уреде ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених тим законом (в. коментар уз чл. 3). У супротном, да није предвидео могућност увођења других изузетака посебним законом, постојећи закони који уређују различите врсте гарантних аката би дошли у колизију са овом одредбом јер сваки додатни изузетак смањује ниво заштите права и интереса странке у чију корист је издат гарантни акт.

Недоношење управног акта сагласно гарантном акту

Члан 19.

- (1) Орган доноси управни акт сагласно гарантном акту само ако странка то захтева.**
- (2) Против управног акта странка може поднети жалбу кад управни акт није донет сагласно гарантном акту.**
- (3) Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту:**
 - 1) 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;**
 - 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта;**
 - 3) ако 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;**
 - 4) кад постоје други разлози одређени посебним законом.**

СТАВ 1. Надлежни орган дужан је да изда управни акт у сагласности са гарантним актом раније издатим у истој ствари само ако је странка то затражила у захтеву за издавање управног акта. Уколико се странка није позвала на гарантни акт, орган би, сагласно начелу помоћи странци (в. коментар уз члан 8), посебно одредби чл. 8, ст. 2, која прописује да је орган кад, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, дужан да их на то упозори, био дужан да странку позове да се изјасни да ли не жели да се управни акт изда сагласно гарантном акту.

Смисао ове одредбе види се у ситуацији у којој је дошло до измене прописа у периоду од издавања гарантног акта до подношења захтева за издавање управног акта. Наиме, измена

прописа може да иде странци у корист, то јест, да за њу буде повољнија од прописа на основу којих је издат гарантни акт. У том случају, било би апсурдно да странка буде спречена да оствари повољнији правни третман, то јест, да надлежном органу буде забрањено да њену управну ствар реши применом накнадно донетих или измењених, а за њу повољнијих прописа. Тиме би била изиграна сврха овог правног института, коме је циљ да грађанима и привреди побољша правни положај кроз увећање правне сигурности. Сврха гарантног акта је управо у томе да странци омогући да привремено 'замрзне' прописе у своју корист. Алтернатива по којој би орган проценивао да ли је измена прописа повољнија за странку, те онда занемаривао издати гарантни акт, не би била логична и одржива зато што је на свакоме да сам за себе процени шта је боље за њега, као и зато што у одређеним случајевима не би било једноставно или чак могуће да орган утврди који је пропис повољнији за странку, на пример, у ситуацији у којој је измена прописа у одређеном делу повољнија, а у одређеном делу неповољнија за странку.

Најзад, ова одредба нема правни значај у случају кад прописи и пракса у одређеној управној области или одређеној врсти управних ствари нису мењани од тренутка издавања гарантног акта до тренутка подношења захтева за издавање управног акта. У том случају је надлежни орган свеједно дужан да на исти начин реши конкретан случај, посебно имајући у виду начело предвидивости (в. коментар уз чл. 5), изузев ако је реч о дискреционом акту или ако је дошло до измене битних околности које не представљају, *strictosensu*, чињенице случаја.

СТАВ 2. Како права без правне заштите нема, тако је ЗУП прописао да управни акт који није издат сагласно гарантном акту донетом у истој ствари, а нису постојали законом предвиђени изузеци од такве обавезе органа, може да буде по том основу побијан жалбом пред другостепеним или надзорним органом. Исти разлог за побијање решења предвиђен је и у чл. 158, ст. 8. Успешни жалилац би био онај који докаже да је у истој управној ствари пре подношења захтева за издавање управног акта издат гарантни акт, да управни акт није издат сагласно садржини гарантног акта и да ниједан изузетак од предметне обавезе надлежног органа не постоји у конкретном случају.

Жалбу против управног акта који није издат сагласно гарантном акту раније донетом у истој ствари не треба помешати са жалбом против самог гарантног акта, која је предвиђена чланом 21 (в. коментар уз наведени члан).

СТАВ 3. Овим ставом предвиђени су изузеци од обавезе надлежног органа да изда управни акт сагласно садржини гарантног акта раније донетог у истој управној ствари. Уколико странка поднесе жалбу против управног акта уз навод да он није издат сагласно гарантном акту, надлежни орган, у свом одговору на жалбу (чл. 16б) треба да докаже постојање неког од наведеног изузетака.

Тачка 1 Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту ако захтев за доношење управног акта није поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом.

Најпре, већ је поменуто да рок од годину дана не мора бити примерен свакој посебној управној области, те да закон допушта одступање у том смислу. Следствено, ни скраћивање наведеног рока посебним законом не би представљало кршење одредбе чл. 3, којом је предвиђено да се ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом не сме смањивати посебним законом (в. коментар уз чл. 3). Тако на пример, чл. 19 Царинског закона предвиђа рок од три године од издавања обавезујућег упутства о пореклу или сврставању робе.

Сврха гарантног акта јесте повећање правне сигурности странке кроз привремено 'замрзавање' законодавства за конкретан случај у којем је издат гарантни акт. Ипак, таква повољност мора, такође, бити ограничена у времену. У супротном, гарантни акт би се претворио у сопствену супротност, јер би странка могла да остане у одређеном правном режиму без обзира на измену прописа и протек времена. То би и практично отежало посао органима, који би морали да примењују више правних режима неодређени временски период. Дакле, предвидивост и заштита од пребрзе измене прописа, које ствара гарантни акт мора бити временски омеђена.

Кад орган прими захтев за издавање управног акта, прва ствар коју би орган требало да провери јесте да ли је истекао овај законски рок. Ипак, треба разумети и да ова одредба има

мањи значај у ситуацији кад је реч о правно везаним управним актима, а није дошло до промене прописа или праксе у датој врсти управних ствари. Наиме, надлежни орган би, ипак, требало подробније да образложи како је у неком ранијем периоду на основу истих чињеница и истих прописа дошао до другачијег правног закључка. То, по правилу, неће бити лако, те ће одлука, упркос истеку рока у којем је орган био везан гарантним актом, бити идентична. Практично је важно за орган да увек провери да ли је у истој ствари раније донет гарантни акт, јер ће му то или олакшати решавање управне ствари или му наметнути појачану обавезу образлагања одступања од правног закључка садржаног у гарантном акту.

Тачка 2. Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта.

Речено је да чињенично стање описано у захтеву за издавање гарантног акта не мора да постоји у тренутку подношења тог захтева. У већ изнетом примеру, тражилац гарантног акта можда још није прибавио робу коју би желео да увезе под условом да му царинска стопа одговара. Уколико би странка уместо те прибавила другу, ма колико сличну робу, надлежни орган би то ипак морао да третира као нови случај, нову управну ствар и не би био везан гарантним актом. То не значи да му гарантни акт, опет, не би могао бити од помоћи у решавању управне ствари, али орган не би био дужан да у управној ствари донесе одлуку обећану у гарантном акту. Другим речима, ново чињенично стање представља нову управну ствар, која мора да се решава у новом управном поступку.

Тачка 3. Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту ако 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.

Немачки (чл. 38, ст. 3), хрватски (чл. 103, ст. 3) и црногорски (чл. 20, ст. 3) закони који уређују управни поступак предвиђају да у случају промене правног основа орган није више обавезан издатим гарантним актом. Исто решење садржи и наш Царински закон. Чл. 19, ст. 8 поменутог закона прописује да ће Управа царина донети одлуку о престанку важења обавезујућег обавештења ако оно због измене домаћих или међународних прописа више није у складу с истим. То укључују и подзаконске акте које доноси надлежни министар, па чак и измену тумачења одређених одредби закона. Закон, ипак, ублажава правну несигурност коју ове одредбе уносе тиме што предвиђа да издата обавештења престају да важе на дан почетка примене донетог прописа или међународног уговора, односно од дана објављивања новог тумачења у одговарајућем документу, али да лице коме је издато обавезујуће обавештење које је престало да важи може да користи то обавештење шест месеци од дана престанка његове важности, ако је пре престанка његове важности закључило купопродајни уговор за одређену робу на основу њега, односно у случају увоза, односно извоза робе за коју се приликом обављања царинских формалности подносе потврде које су биле издате на основу тих обавезујућих обавештења, та обавештења важе у року важења потврде.

Дакле, питање које се поставило пред законодавца било је да ли треба ослободити орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту у случају измене прописа на основу којих је издат гарантни акт. У случају изостављања овог изузетка странка којој је издат гарантни акт би заправо добила још већи степен правне сигурности и имала би третман који имају страни улагачи у домаћем и упоредном праву кроз 'клаузулу замрзавања законодавства' по којој се на њих примењују прописи који су важили у тренутку улагања, без обзира на накнадне измене. Тако чл. 9, ст. 2 нашег Закона о страним улагањима (Службени лист СРЈ, бр. 3/2002 и 5/2003, Службени лист СЦГ, бр. 1/2003 - Уставна повеља и Службени гласник РС, бр. 107/2014 - др. закон) прописује да права страног улагача стечена у моменту уписа страног улагања у судски регистар не могу бити сужена накнадном изменом закона и других прописа.

Да ли је такву гаранцију требало пружити и странкама којима је издат гарантни акт?

У случају потврдног одговора, отворила би се нова дилема. Да ли би неко могао да искористи сазнање да ће измена законодавства у одређеној области бити неповољна по њега

и да подношењем захтева за издавање гарантног акта обезбеди себи боље услове иако у том тренутку не би могао да издајствује доношење управног акта који му одговара, на пример, ако тек планира да купи неку робу, а сазнао је да ће царинска стопа за ту робу бити повећана? Овај проблем би могао да се ублажи или отклони остављањем могућности посебном законодавцу да предвиди да ће измена неког конкретног прописа ослободити орган обавезе да изда управне акте сагласно раније издатим гарантним актима. С друге стране, тиме би могло да се обесмисли изостављање овог изузетка из ЗУП-а зато што би законодавац могао по правилу да прибегне таквом законском решењу при свакој измени прописа.

Изостављањем овог изузетка, не само што би странкама био обезбеђен већи степен правне сигурности, већ би се избегле и одређене потешкоће у примени овог новог правног института у пракси. Наиме, олакшао би се посао органима управе јер не би морали да тумаче да ли је дошло до измене правног основа за издавање акта. У пракси би се било која измена прописа без обзира на то да ли заиста утиче на садржину издатог гарантног акта могла тумачити као постојање ваљаног основа за ослобођење од обавезе за издавање управног акта сагласно гарантном акту. Такође, орган који је издао гарантни акт би изменом подзаконских прописа чије је доношење у његовој надлежности могао да изигра странке које се поуздају у издате гарантне акте, то јест, могао би да искористи ту надлежност за, у суштини, стављање гарантних аката ван снаге кад год му то одговара. Ту се јавља још један проблем – поступак измене подзаконских прописа. Наиме, поступак измене или доношења новог закона прати посебна законодавна процедура, која укључује јавну расправу и ангажовање Владе и Народне скупштине, а не само субјекта управе који је донео гарантни акт или је надређен органу који га је донео. То пружа прилику лицима у чију корист је издат гарантни акт да се укључе у процедуру измене и да изнесу своје ставове у поступку јавне расправе. Такође, дужина законодавног поступка би омогућила већини тих лица да испуне услове предвиђене гарантним актом и да поднесу захтев за издавање управног акта пре измене закона. С друге стране, подзаконски акти не прописују права и обавезе, већ само разрађују одредбе закона којима су они предвиђени. Не би било логично да се права стечена гарантним актом уклањају услед измене подзаконског прописа. Уз то, подзаконске прописе ће често мењати онај који је донео гарантни акт, без учешћа других државних органа и то може да уради без јавне расправе и 'преко ноћи', те да онемогући лице у чију корист је издат гарантни акт да оствари и заштити права која су му тим актом призната.

Наведена разматрања су, очигледно, навела законодавца да се не определи за то да измена правног основа ослобађа орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Напротив, ЗУП иде више у корист странака којима је гарантни акт издат, с тим да не прописује потпуно 'замрзавање законодавства'.

Наиме, трећи изузетак има за циљ успостављање равнотеже између легитимних интереса странке потврђених гарантним актом, с једне, и заштите јавног интереса и стечених права других лица, с друге стране. Законодавац је ослободио орган обавезе да изда управни акт сагласно гарантном акту ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа уклањање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа. Ту је заправо реч о ретроактивној примени нових прописа. Они једнако погађају издате управне и гарантне акте. Не би било логично да неко ко је тек условно добио гаранцију да ће му бити издат одређени управни акт има више права, то јест, сигурнији правни положај од оних лица којима су права и обавезе већ уређене управним актом. Примера ради, ако би се одређени стандард у области заштите животне средине изменио тако да и они који су већ обављали пословне делатности погођене том изменом морају да испуне нове, више, скупље стандарде заштите, тим пре и онај којем је у време важења претходних прописа издат гарантни акт да ће му бити издата дозвола за обављање те делатности не би могао да се позива на тај гарантни акт и да захтева издавање дозволе за обављање делатности са нижим стандардима заштите животне средине. Тиме се омогућава и заштита конкуренције, али и заштита других јавних интереса, у конкретном примеру – заштити животне средине.

Да сумирамо, законодавац је изједначио судбину управних аката и гарантних аката издатих на основу истих правних прописа. Ако се први ретроактивно уклањају и мењају, то јест, више не важе, онда ни друге више не важе, то јест, престаје обавеза надлежног органа да сагласно њима доноси управне акте. Ако, пак, управни акти остају на снази, онда је законодавство 'замрзнуто' и у односу на оне у чију корист је издат гарантни акт.

Тачка 4. Орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту ни кад постоје други разлози одређени посебним законом.

Разлог за уношење ове одредбе у ЗУП лежи у одредби члана 3, која не допушта снижавање нивоа заштите права и правних странака зајемчених ЗУП-ом (в. коментар уз чл. 3). У супротном, како сваки изузетак снижава ниво странке у чију корист је издат гарантни акт, такве одредбе не би биле дозвољене. Штавише, оне које већ постоје у посебним законима који познају институт гарантног акта, не би биле сагласне ЗУП-у, као општем закону у овој области. Пример изузетка предвиђеног посебним законом можемо, опет, наћи у чл. 19 Царинског закона. Поменуто је да обавезујуће упутство о сврставању или пореклу робе неће обавезивати Управу царина у случају измене домаћих или међународних прописа, укључујући и подзаконске акте које доноси надлежни министар, па чак и измену тумачења одређених одредби закона.

Заштита интереса

Члан 20.

Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.

Ово, донекле саморазумљиву одредбу, ипак, треба протумачити систематски. Наиме, подразумева се да ниједан правни акт, па ни гарантни акт, не сме да шкоди интересима трећих лица или да буде на штету јавног интереса.

Не толико очигледан смисао ове одредбе лежи у њеном повезивању са одредбама чл. 21, према којој се на гарантни акт сходно примењују одредбе ЗУП о управном акту (в. коментар уз наредни члан) и чл. 151, ст. 6, која предвиђа да против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка. Трећа лица, као и надлежни органи активно легитимисани законом да штите јавни интерес, на основу ове одредбе имају право да изјаве жалбу против гарантног акта. Тиме се ризик повреде тих интереса смањује јер трећа лица и надлежни органи нису дужни да чекају издавање управног акта сагласно гарантног акту за који сматрају да је противан њиховим интересима или јавном интересу, већ могу одмах побијати сам гарантни акт и спречити доношење управног акта којим би тек ти интереси били повређени.

Примена овог закона

Члан 21.

На гарантни акт сходно се примењују одредбе овог закона о управном акту.

Одредбе ЗУП о управном акту које се сходно, дакле сагласно природи гарантног акта и разлици између ова два правна института, где је то и у мери у којој је то могуће, примењују на гарантни акт су следеће:

- 1) Чл. 17 - почетак правних дејстава управног акта - и гарантни акт почиње да производи правна дејства, то јест, да обавезује орган, од тренутка кад је странка о њему обавештена, ако њиме није одређено да правна дејства почињу касније;
- 2) Чл. 33 – 38 - одредбе о надлежности за издавање гарантног акта - надлежан за издавање гарантног акта, ако није друкчије законом одређено, јесте орган који је надлежан за издавање управног акта у истој врсти управних ствари;

- 3) Чл. 140 и 141 - одредбе о саставним деловима управног акта;
- 4) Чл. 145 – одредба о року за издавање управног акта;
- 5) Чл. 151 – 174 - одредбе о жалби, коју против гарантног акта могу да изјаве и лице на чији захтев је издат, као и трећа лица чијем интересу је гарантни акт противан и надлежни органи кад су овлашћени да штите јавни интерес који сматрају повређеним издатим гарантним актом.

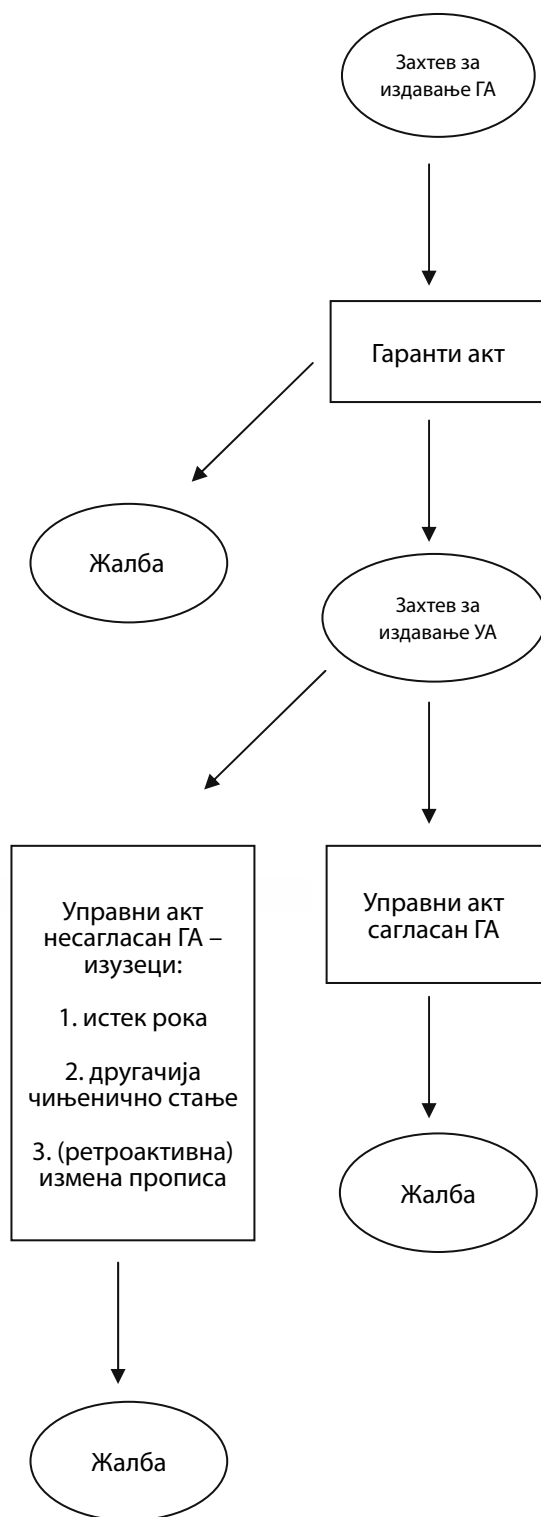
Одредбе о управним актима које се не примењују на гарантни акт су:

- 1) Чл. 102 – 135 - одредбе о утврђивању чињеничног стања - јер чињенично стање описује тражилац гарантног акта, а оно чак не мора ни да постоји у тренутку издавања управног акта.
- 2) Чл. 192 – 206 - одредбе о извршењу – оне не би, по својој природи, могле да се примене јер једино право странке које произлази из гарантног акта – право на доношење управног акта сагласно гарантном акту – штити се жалбом у управном поступку, а комплементарна обавеза надлежног органа не може принудно да се изврши.

Сходна примена одредаба о управном акту на гарантни акт

Одредбе које се сходно примењују		Одредбе које се не примењују сходно	
Број члана	Наслов члана / одељка	Број члана	Наслов члана / одељка
17	Почетак правних дејстава управног акта	102 – 135	Утврђивање чињеничног стања
33–38	Надлежност	192 – 206	Извршење
140–141	Саставни делови управног акта		
145	Рок за издавање решења		
151–174	Жалба		

Поступак доношења гарантног акта и правна заштита



III. УПРАВНИ УГОВОР

Управни уговор и његова дозвољеност

Члан 22.

- (1) 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.
- (2) Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.

Измена управног уговора због промењених околности

Члан 23.

- (1) Ако би, због околности насталих после закључења управног уговора које се нису могле предвидети у време закључења уговора, испуњење обавезе за једну уговорну страну постало битно отежано, она може од друге уговорне стране захтевати да се уговор измени и прилагоди насталим околностима.
- (2) 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.

Право органа да раскине уговор

Члан 24.

- (1) Орган може 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.
- (2) Орган раскида управни уговор решењем у коме изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид.

Приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза

Члан 25.

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

Примена овог закона и закона којим се уређују облигациони односи

Члан 26.

На управне уговоре сходно се примењују остале одредбе овог закона и супсидијарно одредбе закона којим се уређују облигациони односи.

Управни уговор је нова категорија управних активности у управном праву Србије (чл. 22–26). „Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица” (члан 22). Управни уговор би требало да допринесе конформности и делотворности уређивања појединих јавноправних односа. Као двострани правни акт, споразум склопљен у управној

ствари између органа и странке, управни уговор се, пре свега, везује за послове концесија, област јавно-приватног партнерства и јавних служби, али може посебним законом да буде предвиђен као правни инструмент и у другим областима. У новом ЗУП-у су најопштије уређена само специфична правна питања у вези са свим управним уговорима (измена и раскид због промењених околности, једнострано раскид, приговор странке због неиспуњења уговорних обавеза и др.).

Да је управни уговор засебна категорија уговора у којем стране уговорнице – имајући у виду остварење јавног интереса – нису равноправне (иако је у питању двострани правни посао) показују и следеће одредбе: „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.“ Надаље, „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).

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. – „Право органа да раскине уговор“). Међутим, ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка не може да раскине управни уговор, али може да изјави приговор (члан 25).

За особености појединих врста управних уговора биће меродаван одговарајући специјалан закон. 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).

Имајући у виду да се ради о новом институту, ради успешне примене у пракси, потребно је дати и извесна објашњења у погледу избора модела уређења појединих питања у вези са овим институтуом.

Наиме, управни уговори су уговори закључени између јавноправног субјекта, с једне, и приватноправног субјекта, с друге стране. Управни уговори између два јавноправна субјекта постоје у упоредном праву. Као модел за уређење такве врсте уговора најчешће служе јавноправни уговори у немачком праву. Реч је о заиста корисном институту, који омогућава уређење права и обавеза између јавноправних субјеката са циљем остварења неког јавноправног интереса. Пример таквог уговора би био уговор између две или више суседних јединица локалне самоуправе о оснивању заједничке депоније за одлагање отпада. Ипак, како се ту не одлучује непосредно о правима, обавезама и интересима, нити се на други начин правно или фактички утиче на појединце и организације, то није материја ЗУП-а, већ закона који уређују државну управу и локалну самоуправу.

Кауза управног уговора је остварење неког јавног интереса, на пример, изградња аутопута кроз уговор о концесији или обављање јавних радова кроз уговор о јавној набавци или пружање јавних услуга (на пример, јавног саобраћаја, снабдевања водом, електричног енергијом) кроз уговор о јавно-приватном партнерству. Јавноправни субјект закључује уговор ради стварања одређене јавне користи за грађане и правна лица. Њихова правна специфичност огледа се у одступањима од општег режима уговорног (грађанског) права којима се овлашћења јавноправног субјекта, ради остваривања јавног интереса, појачавају у односу на другу страну уговорницу. Такав режим предвидео је и нови ЗУП дајући јавноправном субјекту овлашћење да под одређеним условима раскине управни уговор, на пример, ако друга страна уговорница не пристане на измену уговора или не испуњава своје обавезе, док друга страна уговорница нема такво право, иако би га по општем режиму уговорног права имала. На остале елементе управног уговора супсидијарно се примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Управни уговори су врста аката управе који су познати у упоредном праву. У Француској, која је уз Немачку служила као узор за уређење ове материје, постоје већ више од једног века.

Управне уговоре су у своје правне системе увеле и државе које су настале на простору СФРЈ, а чији управни поступак се заснива на истој правној традицији – Хрватска и Црна Гора, а увела их је и Македонија кроз закон који уређује управни спор.

Важно је размотрити два питања око којих је постојала дилема при уређењу института управног уговора у ЗУП-у.

Прво је питање да ли ЗУП-ом, као општим законом треба увести могућност закључивања управних уговора у свим управним областима или треба предвидети основне елементе правног уређења управних уговора у ЗУП-у, док би се они уводили тек посебним законима у одговарајућим управним областима. ЗУП предвиђа да ће управни уговори бити уведени тек посебним законима. Неколико је разлога за то.

Најпре, увођењем самим ЗУП-ом одређених врста именованих уговора, као што су, првенствено, уговори о концесијама, уговори о јавно-приватном партнерству и уговори о јавним набавкама, у режим управних уговора могао је довести до сукоба закона и проблема у њиховој примени. Јавља се проблем тумачења воље законодавца услед сукоба два основна начела тумачења права – *lex specialis derogate legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. Дакле, да ли ће се у пракси применити ЗУП који је општи закон, а каснији или закони који већ регулишу ове именоване уговоре у нашем правном систему (Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама – Службени гласник РС, бр. 88/2011 и 15/2016, и Закон о јавним набавкама - 124/2012, 14/2015 и 68/2015), као посебни, а ранији закони? Такође, писани са једном другачијом парадигмом – жељом да се привуку инвеститори, ови закони више штите приватноправну страну уговорницу од одговарајућих одредаба ЗУП-а. Како онда то помирити са основном одредбом ЗУП-а која забрањује снижавање прописаног ниво заштите права посебним законом? ЗУП забрањује да посебан закон снизи ниво заштите права, а сам то чини у односу на наведене посебне законе. Тај проблем се избегава увођењем управних уговора посебним законом. Приликом доношења или измене посебног закона обезбедиће се усклађеност одговарајућих одредаба ЗУП-а и тих посебних закона. У супротном, ризикује се да одредбе ЗУП-а о управним уговорима остану „мртво слово на папиру“ и да се настави примена посебних закона или, горе, да у пракси дође до примене различитих прописа на исту врсту уговора или различито тумачење, који би створили правну несигурност и погоршали пословно окружење, те самим тим обесмислили овај нови правни институт.

Такође, од Управе за јавне набавке је прибављен податак да је само у 2014. години закључено **87.712** уговора о јавним набавкама. То је само једна врста упоредноправно и теоријски познатих управних уговора. Уколико би се предвидело остваривање права на накнаду штете или заштита других права из управних уговора у управном поступку или управном спору настао би ризик блокаде органа управе и/или Управног суда толиким бројем потенцијалних предмета. То нас води следећој дилеми.

Друго питање које се поставља код управних уговора је питање начина заштите права и интереса уговорних страна. Положај органа је у том погледу бољи, што и јесте смисао управног уговора (наглашена овлашћења јавноправног субјекта у управном уговору), утолико што орган може под одговарајућим условима да раскине уговор, а то не би могао да учини по општем режиму уговорног права. За накнаду штете би орган и даље морао да иде у парнични поступак, али би већину других проблема везаних за закључивање, извршавање и престанак уговора могао сам да реши управним актом. С друге стране, питање је који пут правне заштите обезбедити странци. ЗУП је предвидео да у већини случајева кад права друге стране уговорнице могу бити угрожена орган доноси управни акт – кад орган једнострано раскида управни уговор или кад одбија захтев друге уговорне стране за измену управног уговора. Ту странци на располагању стоји управноправни пут заштите изјављивањем жалбе у управном поступку и/или тужбе у управном спору, већ у зависности од положаја органа који је закључио уговор у управној хијерархији. Тај систем већ функционише у нашем правном систему у погледу наведених именованих уговора који се у теорији и упоредном праву сматрају управним уговорима. Ако се у поступку њиховог закључења, извршења или престанка доноси управни акт, он се може побијати управноправним путем.

Кључно питање је шта радити ако су права друге стране уговорнице повређена без доношења управног акта, на пример неиспуњавањем уговорних обавеза од стране јавноправног субјекта. Како тражити извршење уговора? Како и пред ким захтевати накнаду штете?

ЗУП је предвидео да друга страна уговорница не може да раскине уговор у случају да орган не испуњава своје уговорне обавезе. У том случају она може да изјави приговор органу, као ремонстративно правно средство. То има смисла. У супротном би се изгубила разлика између управног уговора и општег режима уговорног права. Управо ово одступање има за циљ да заштити јавни интерес чије остварење је било разлог за закључивање управног уговора. Замислимо да је управним уговором поверено пружање одређене јавне услуге грађанима од стране приватноправног лица, на пример снабдевање водом. У случају да јавноправни субјект, на пример, одређена јединица локалне самоуправе, не исплати дуговано другој страни уговорници, потоња би раскинула уговор и обуставила снабдевање водом грађана те јединице локалне самоуправе. Суштина јавних услуга је у томе да се оне пружају редовно, недискриминаторно и квалитетно. Зато се оне и поверавају управним уговорима у правним системима који познају овај правни институт. Неравнотежа правног положаја јавноправног и приватноправног субјекта у управном уговору служи томе да се овакве ситуације избегну.

Ко, пред ким и којим правним средством треба да тражи накнаду штете проистекле из управног уговора? Три могућности стоје на располагању – да се накнада штете потражује тужбом у парничном поступку, да се потражује тужбом у управном спору и да се потражује по приговору у управном поступку.

Тражење накнаде штете у парничном поступку у пракси већ постоји. Проблем овог решења је то што обесмишљава институт управног уговора. Упоредноправно и у теорији једна од кључних карактеристика управних уговора је то што се спорови проистекли из њих решавају у управном спору и то у спору пуне јурисдикције. То је последица чињенице да судови који одлучују у управном спору боље разумеју јавни интерес, који је кауза самог управног уговора, од суда који одлучује у парничном поступку, у којем су ангажовани приватни интереси, који су једнаке важности.

Остаје, дакле, да се накнада штете потражује непосредно у управном спору или по приговору пред органом управе. И једна и друга могућност имају предности и недостатке.

Прва предност подношења захтева за накнаду штете пред Управним судом је у томе што се рокови предвиђени Законом о облигационим односима не мењају. Дужина тих рокова, то јест рокова застарелости у облигационом праву, омогућава откривање мана воље и престанак уговора по том основу, с једне стране, као и споразумно разрешавање спорова, с друге стране. Друга предност је у томе што судије Управног суда, по правилу, имају искуства суђења у парничном поступку и боље су обучени за одлучивање о накнади штете него органи управе. Чак и ако немају искуство суђења у парници, судије Управног суда би и иначе требало да имају неопходна знања зато што ЗУС предвиђа могућност потраживања накнаде штете нанете извршењем незаконитог управног акта у самом управном спору. Главна мана овог законског решења је недостатак капацитета Управног суда и потенцијално велики број предмета који би, без икакве тријаже директно одлазио пред Управни суд (још једном, у 2014. години закључено је 87.712 уговора о јавним набавкама). Други недостатак се огледа у томе што би исти уговор могао теоретски, а и практично да постане извор два спора пред Управним судом. То би се догодило ако би незадовољна уговорна страна поднела приговор органу управе због неиспуњења уговорних обавеза (одлука донета по приговору се може даље оспоравати жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору), а у исто време непосредно од Управног суда затражила накнаду штете. Дакле, исти уговор би био извор два спора пред Управним судом. Штавише, и Управни суд по тужби за накнаду штете и орган управе по приговору би морали да разматрају иста питања, питања незаконитости поступања органа управе, то јест неиспуњења уговорних обавеза, јер је то основ за накнаду штете. Не само што је то неефикасно, већ потенцијално, барем у одређеном временском периоду, може довести до различитих одлука о законитости поступања органа управе. Упркос чињеници да би се то могло отклонити накнадном одлуком Управног суда у другом спору или неким ванредним правним средством

у управном поступку, то би изискивало додатно време и рад свих ангажованих државних органа и створило би правну несигурност.

Предност одлучивања о накнади штете по приговору је то што државних службеника у органима управе има више него судија Управног суда. Такође, поступак по приговору и, евентуално, после тога по жалби у управном поступку, могли би да смање оптерећење Управног суда. Важније од тога, о питању неиспуњења уговорних обавеза од стране органа управе и накнади штете по том основу би се одлучивало у истом поступку – по приговору. То значи да не могу два различита спора поводом истог управног уговора да дођу пред Управни суд. Недостатак оваквог законског решења јесте потреба за додатном обуком државних службеника да одлучују о накнади штете. Ипак, ова примедба се донекле ублажава чињеницом да се управни уговори, према ЗУП-у, уводе посебним законима за сваку управну област посебно. То даје могућност органима да се припреме и кроз обуку одговарајућег кадра за одлучивање о накнади штете. Поред тога, кад орган управе расправи питање неиспуњења уговорних обавеза и ако утврди сопствено незаконито поступање, скоро сви услови за накнаду штете су већ утврђени (штетна радња, узрочна веза, противправност). Остаје да се још утврди износ штете. То се и пред органом управе, као и пред судом, Управним или судом у парничном поступку, може утврдити вештачењем. Такође, у навођеним уговорима (о јавно-приватном партнерству, о концесијама и јавним набавкама), орган управе је страна која пружа некарактеристичну престацију, то јест плаћа цену услуге коју пружа друга страна. То олакшава утврђивање износа штете. Друга, битнија мана јесте кратак рок за подношење приговора. Тиме се дерогирају правила о застарелости предвиђена Законом о облигационим односима (три године). То отежава откривање мана воље и скраћује време за споразумно разрешење спора. И овај недостатак се може ублажити едукацијом друге уговорне стране о њеним правима и продужавањем рока за подношење ове врсте приговора.

Радна група је изабрала да се о накнади штете одлучује по приговору. Како би се отклонио битан недостатак овог законског решења, ЗУП-ом је значајно продужен рок за подношење овог приговора - шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора.

Треба размотрити и поступак у којем би јавноправни субјект тражио накнаду штете коју причини друга уговорна страна. Одлучивање самог органа о накнади штете приликом раскида уговора једна је од могућности. Ипак, делује да би у том случају правна неравнотежа између уговорних страна била превелика чак и за управни уговор. Остају друге две могућности – да орган потражује накнаду штете у судском поступку, било у парничном поступку било у управном спору. Изабрано је да се, док се евентуално капацитети управног судства не увећају, остане при важећем решењу по којем орган управе потражује штету у парничном поступку. Одлуке донете по приговору могу да буду оспорене након жалбе или непосредно пред Управним судом. Овим законским решењем се спречава да приговори иду непосредно пред Управни суд и да на тај начин изазову загушење управног спора. У сваком случају, праву брану овом сценарију представља одредба којом се управни уговори уводе посебним законом. Због тога законодавац треба да посебно води рачуна о стању и капацитетима управног судства кад буде уводио управни уговор у одређене управне области.

IV. УПРАВНЕ РАДЊЕ

1. Појам

Члан 27.

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.

2. Приговор против управне радње Члан 28.

- (1) 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.
 - (2) У оба случаја, приговор је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта.
-

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).

Приговор против управне радње

Новина ЗУП-а је увођење правног средства посебне заштите у вези са управним радњама. Наиме, 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). О приговору је било речи код основних начела управног поступка (чл. 13) и биће речи када се буде разматрало ово правно средство.

3. Издавање уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција Члан 29.

- (1) Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и друге исправе (сертификате, потврде итд) о чињеницама о којима воде службену евиденцију у складу са законом.
- (2) Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се сагласно подацима из службене евиденције, и имају доказну вредност јавне исправе.
- (3) Уверења и друге 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.
- (4) 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.
- (5) 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 захтев одбијен.

4. Издавање уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција Члан 30.

- (1) Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и друге исправе о чињеницама о којима не воде службену евиденцију, када је то прописом одређено и пошто претходно потребне чињенице утврде у доказном поступку.

- (2) Уверење или друга исправа о чињеницама о којима се не води службена евиденција или решење којим се одбија захтев странке издају се у року од 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.
- (3) Орган који води поступак у коме су уверење или друга исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане.
-

Издавање уверења и других исправа

ЗУП издаваја из мноштва управних радњи, *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.

У односу на претходни ЗУП, најважнија измена, и то код издавања уверења (и других исправа) о чињеницама о којима се води службена евиденција је скраћивање крајњег законског рока обавезе њиховог издавања на захтев странке, као и рока за издавање решења којим се одбија захтев странке да јој се измени или изда нова исправа (јер за првобитну странку сматра да не одговара подацима из службене евиденције).

Издавање уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција

Уверење је писмено у коме је садржано одређено тврђење о неком догађају или својству, правном односу или стању. Уверење спадау потврђујуће писмене исправе, и као такво нема својство правног, већ материјалног акта. У тексту чл. 29. и 30. ЗУП-а, термин „уверење“ означава посебан и најчешћи облик потврђујуће писмене исправе – независно од тога да ли је уверење издато на основу података из службене евиденције коју издавалац води, или се тиче чињеница о којима је издавалац по закону дужан да изда уверење и ако о томе не води службену евиденцију.

У чл. 29–30. *начелно су уређена њихова издавања и значаја оних потврђујућих исправа за које постоји дужност издавања*. Оне су често законски услов за доношење појединих управних аката. Исто тако, ЗУП-ом је утемељено право странке да јој се те писмене исправе издају. Отуда решење којим је одбијен захтев странке за издавање потврђујуће исправе, односно за измену већ издате исправе или пак за издавање нове исправе – *има карактер одлуке донете у управној ствари*, управног акта.

Члан 29. посвећен је издавању потврђујућих исправа – уверења и других – које се односе на *податке из службених евиденција* државних органа и недржавних колективитета којима су поверена јавна овлашћења.

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. Органи су дужни да издају писмене исправе о подацима о којима воде службену евиденцију. Такве исправе се појављују под различитим називима: „уверење“, „сертификат“, „потврда“, „атест“, „гарантни лист“, „сведочанство“, „диплома“ и сл. Писана исправа која се издаје на основу члана 29. ЗУП-а односи се искључиво на податке који се налазе у службеним евиденцијама органа. Стога, издавање таквих писмених исправа и јесте обавеза органа који такву службену евиденцију води. Ако орган није водио евиденцију о чињеницама о којима је по закону био дужан да је води, то га не ослобађа дужности да на захтев странке изда уверење (односно другу исправу) – у ком случају треба претходно на други начин да утврди постојање чињенице о којој странка тражи издавање исправе. Службене евиденције се воде о различитим чињеницама: о држављанству, рођењу, венчању и смрти, о пореској обавези, о урбанистичким условима, о запосленим лицима у органу, итд. Службеном евиденцијом се сматра и књига која се код органа води под називом „деловодник“.

Они се издају сагласно подацима из службене евиденције и имају доказну вредност јавне исправе. Уверења, односно друге исправе, имају значај јавних исправа – под условом да су

издате сасвим у складу са подацима из одговарајуће службене евиденције. Оне морају да потврђују управо оно што у службеној евиденцији пише. Према томе, у такве исправе се преносе одређени (они који су тражени) подаци из службене евиденције, и то тачно онако како су у тој евиденцији забележени.

Издају се, по правилу, истог дана кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од осам дана, ако посебним прописом није друкчије предвиђено. Дужност издавања исправа о којима је реч претпоставља да странка поднесе одговарајући захтев. ЗУП допушта да то буде и у усмени захтев, али је знатно сигурније да се то учини у писменој форми. Будући да се ради о подацима о којима службену евиденцију води онај орган од кога се исправа и тражи, он ће бити у стању да по правилу истог дана изда тражено уверење (односно другу исправу). Крајњи рок за испуњење ове дужности је 8 дана (ранији текст ЗУП-а, је предвиђао рок од 15 дана) од дана подношења захтева, осим када је прописом којим је уведена службена евиденција друкчије одређено.

Када странка тражи издавање писмене исправе о одређеним подацима о којима државни или недржавни орган или организација води службену евиденцију, *моју насити четири различите ситуације.*

(а) Најпре, ситуација када орган у законском року изда исправу чија садржина одговара ономе што је странка у свом захтеву желела да јој се потврди. Овде је, дакле, у питању случај када је захтев странке у потпуности усвојен: издата јој је писмена исправа – уверење, односно друга исправа – управо онакве садржине какву је она и тражила. У питању је тзв. *позитивно уверење.*

(б) Друкчија је ситуација када орган одбије да по захтеву странке изда било какву исправу – сматрајући да за то није надлежан, односно да подаци чије се потврђивање тражи не спадају у оквире службене евиденције коју он води. У таквом случају, *дужан је да одбијање захтева странке изрази у посебном решењу.*

(в) Може се десити да орган у законском року (8 дана од дана подношења захтева странке или року предвиђеном посебним прописом) *не изда никакву исправу, а не донесе (и не досијави) ни решење о одбијању захтева.* Такву ситуацију ЗУП изједначава са одбијањем захтева, са одбијањем да се изда ма каква исправа. Посреди је посебан случај „ћутања управе“. На „ћутање“ се може изјавити жалба, као да је донето решење о одбијању захтева за издавање уверења, односно друге исправе.

г) Али, ако орган нађе, према подацима из службене евиденције, да стање није онакво каквим га странка у захтеву представља – издаће писмену исправу, сагласно подацима из службене евиденције, друкчије садржине од оне какву је странка тражила. Такав одговор, и када је дат у форми „решења“, сматрамо, да није управни акт – већ тзв. *негативно уверење.*

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 захтев одбијен.

Издавање уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција

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. (чл. 30).

У члану 30. уређена су питања обавезе и начина издавања, каои значаја оних потврђујућих исправа које државни органи и недржавне организације издају иако о *таквим чињеницама не воде службену евиденцију.*

Правило је да органи нису дужни да издају потврђујуће исправе о подацима о којима не воде службену евиденцију. Одступања од таквог правила могу да буду предвиђена законом, али и неким прописом нижег ранга. Стога, када орган прими захтев странке за издавање потврђујуће исправе о одређеној чињеници, неопходно је да утврди: (1) да ли о односној чињеници води службену евиденцију; (2) да ли је у погледу те чињенице прописом обавезан да изда уверење, односно другу исправу, независно од околности што о њој можда не води службену евиденцију.

Будући да орган о тим чињеницама не води службену евиденцију, односне чињенице се морају утврђивати у посебном доказном поступку. Доказни поступак самостално спроводи орган који је по закону дужан да изда исправу о којој је реч. Том приликом странка мора да буде саслушана, како би јој се пружила могућност да штити своје интересе.

За издавање исправа о којима је реч у овом члану, прописан је дужи рок у односу на рок издавања исправа по основу података из службене евиденције. То је и разумљиво с обзиром на то да је поступак за утврђивање чињеница, знатно компликованији и захтева више времена у поређењу са ситуацијом када постоји службена евиденција. Предметни рок износи 30 дана од дана подношења захтева за издавање исправе ако законом или другим прописом није одређен краћи рок.

Уверења, односно друге исправе о чињеницама утврђеним у смислу члана 30, *немају својство јавне исправе* – за разлику од исправа издатих сагласно подацима из службене евиденције. Следствено томе, Орган који води поступак у коме су уверење или друга исправа поднети као доказ, није везан њиховом садржином и може самостално да утврђује чињенице које су у њима садржане, из чега следи да она немају доказну снагу јавне исправе. По правилу, он то чини кадапосумња у доказну снагу издате исправе, односно када такву сумњу створи код њега странка које се уверење тиче, оспоравајући чињенице утврђене у уверењу и предлажући доказе у циљу поновног утврђивања релевантних чињеница.

Када странка тражи издавање исправе у смислу члана 30, могу настати *четири различите ситуације*, као и по основу члана 29.

Против решења о одбијању захтева за издавање исправе, као и у случају „ћутања“ органа, тј. неиздавања никакве исправе, нити доношења (и достављања) решења о одбијању захтева у прописаном року – странка има право на жалбу.

Поставља се питање да ли странка има право да тражи измену издате исправе када сматра да њена садржина не одговара правом стању ствари. За разлику од ситуације из члана 29, у члану 30. такво овлашћење за странку није предвиђено, па мислимо да аналогна примена одредбе члана 29. не би имала правног ослона. Уосталом, исправа издата на основу члана 30. не обавезује орган коме је поднесена као доказ, па он може поново да утврђује њој наведене чињенице. Дакле, када странка писмено изрази своје неслагање са садржином издате исправе, тражећи њену измену, то има само карактер представке, на коју орган није обавезан да одговори.

V. ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

Појам Члан 31.

- (1) Под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.
- (2) Под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.

- (3) 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.

Приговор због начина пружања јавних услуга

Члан 32.

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

ПРУЖАЊЕ ЈАВНИХ УСЛУГА

Пружање јавних услуга (чл. 31. и 32) такође је новум ЗУП-а. *Ex lege*, Под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу (јавне службе), као и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба. Имајући у виду значај који имају јавне услуге за свакодневни живот и пословање грађана и правних лица, као и постојеће моделе (неодговарајуће заштите), било је неопходно увести делотворан правни лек. Стога, 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, чиме је пружање јавних услуга уведено у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена тог система. Наиме, како је речено, приговор се изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости и/или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку и/или тужбу у управном спору, већ у зависности од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији.

УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

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

ДЕО ТРЕЋИ ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА

І. УЧЕСНИЦИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. Надлежност органа

Надлежност органа

1. Појам и врсте надлежности

Управни поступак води и одлуку у управној ствари доноси орган *надлежан* у конкретном случају. *Надлежност* јереспектабилна 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. С гледишта појединог посла који се има обавити на некој територији, надлежност се састоји у претходном правном одређивању органа који ће бити његов вршилац, уз прецизирање овлашћења и дужности које тај орган тада има. 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 *делокрућу органа*. Делокруг је скуп послова припадајућих неком органу, одређен на један општи начин већ приликом његовог оснивања. Стварна надлежност је правна конкретизација признатог делокруга органа у погледу конкретног посла. Ако надлежност гледамо према територији на којој орган има право и дужност да врши дате послове – реч је о *месној надлежности*. Сврха правила о месној надлежности јесте да територијално раздели органе који имају исту стварну надлежност. *Надлежним органом* сматра се орган који је и стварно и месно надлежан за одређену правну ствар. Сваки орган у току читавог поступка *пази по службеној дужности на своју надлежност*.

У односу на још увек важећи ЗУП, дошло је до извесног редефинисања одредаба о надлежности у смислу другачијих формулација, премештања или њиховог поједностављења. Водило се рачуна и о матичности појединих одредаба у погледу других, организационих закона. Ипак, није поступљено на начин који је примењен у појединим земљама у региону да се ове одредбе обришу или знатно смање, имајући у виду њихов значај за правилно вођење поступка.

2. Одређивање стварне и месне надлежности

Значај одређивања надлежности у управном поступку вишеструк је. Пре свега, у јавном је интересу да се унапред, одређивањем органа који ће решавати, обухвате све врсте управних ствари. Тиме се успоставља одговарајући *ред и складан однос* између појединих вршилаца у оквиру државне структуре, па и ван ње. Одређивање надлежности нарочито је важно за појединце и организације о чијим правима, обавезама и правним интересима треба да се одлучује у управном поступку. Они тако сазнају којем органу треба да се обрате у конкретном случају, чиме се доприноси лакшем остварењу њихових права, као и правној сигурности, и на индивидуалном, и на општем плану.

Надлежност је одређена когентним (принудним) прописима – и, као таква, не сме да се мења, сем изузетно (члан 36 ставови 1 и 3). Сваки орган у току читавог поступка *пази по службеној дужности на своју надлежност* (члан 36. став 2). Санкције због ненадлежности при доношењу решења у управном поступку прописане су различитим одредбама ЗУП-а.

Стварна надлежност

Члан 33.

- (1) Стварна надлежност органа одређује се прописима који уређују одређену управну област или надлежност појединих органа.
 - (2) 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.
-

Стварна надлежност

У овом члану се на општи начин уређује питање којим се прописима одређује стварна надлежност за решавање у управном поступку. Норме ЗУП-а о стварној надлежности имају само оквирно-упућујући карактер.

Правило је да се стварна надлежност утврђује законом или другим (на закону заснованим) прописом о уређивању појединих управних области. Уколико стварна надлежност за неке случајеве није одређена прописима којима се уређују саме управне материје, меродавни су прописи о надлежности појединих органа.

Према томе, стварна надлежност 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

Члан 34.

- (1) Месна надлежност органа 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.
 - (2) Ако месна надлежност не може да се одреди према изложеним правилима одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка.
-

У овом члану дати су *кријтеријуми – ујоришне шачке, за одређивање месне надлежности* у сваком конкретном случају.

СТАВ 1. подељен је на пет тачака:

Тачка 1. – Када се право или обавеза странке, као предмет управног поступка у конкретном случају, везује за неку непокретност– одлучујући елеменат за одређивање месне надлежности је локација саме непокретности (на пример, код издавања дозволе за градњу на одређеном земљишту). Ако је локација непокретности таква да захтева подручја два или више органа,

код одређивања који ће од месно надлежних органа водити поступак и решити ствар, меродавно је правило члана 35. ЗУП-а.

Тачка 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 -седиште странке, или место (садашњег или будућег) обављања делатности јесте мерило за одређивање месне надлежности у стварима које се везују за њену делатност.

Тачка 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. У стварима у којима се у управном поступку као странке појављују органи – при чему се одлучивање тиче надлежности ових субјеката – упоришна тачка за одређивање месне надлежности је место где се налази седиште тог органа. Међутим, када се ствар односи на послове подручне јединице органа, онда је упоришна тачка одређивања месне надлежностиместо седишта његове подручне јединице.

Тачка 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;

Тачка 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.

Пребивалиште (домицил) је место сталног становања неког лица – место у коме се оно настанило са намером (која се утврђује из његовог целокупног понашања) да ту трајно остане тј. да живи. Боравиште је место у коме се неко лице привремено налази, изван свог пребивалишта.

СТАВ 2. –садржи помоћно (супсидијарно) мерило за утврђивање месне надлежности у конкретном случају.Ако месна надлежност не може да се одреди према изложеним правилима одређује се према месту у коме је настао повод за вођење управног поступка. Под „поводом за покретање поступка“, треба разумети чињеницу или околност која је изазвала, тј. довела до покретања односног управног поступка.

Месна надлежност више органа

Члан 35.

- (1) Ако је истовремено месно надлежно више органа, надлежан је онај орган пред којим је прво покренут поступак.
- (2) Месно надлежни органи могу да се споразумеју који ће од њих да води поступак.
- (3) Сваки месно надлежан орган мора на свом подручју да предузме радње које не трпе одлагање.
- (4) 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.

Месна надлежност више органа

У свакој управној ствари решава само један, стварно и месно надлежан орган (у погледу одступања – члан 138. ЗУП-а). Правило овог става има у виду *ситуацију месне надлежности два или више органа*, у стварима у којима само један орган може да води поступак и донесе решење. Најчешће је посредни управни поступак око непокретности територијално везаних са два или више органа.

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. Споразум из става 2. овога члана није забрањен у смислу ЗУП-а, јер је реч о договору месно надлежних органа којим се утврђена надлежност не мења, већ само прецизира за дати случај.

Ако до споразума о коме је било речи није дошло, а сваки од месно надлежних органа сматра да је он први покренуо поступак – тј. да је надлежан по ставу 1. члана 35 – настаје позитиван сукоб надлежности, који решава орган одређен ЗУП-ом.

Паралелно вођење поступка по истој управној ствари од стране два (или више) месно надлежних органа треба избећи – путем међусобног обавештавања самих органа а, свакако, и уз помоћ странке.

Став 3. – Када у вези с одређеном управном ствари постоје извесне радње поступка које се не могу одлагати (постоји хитност због опасности да касније неће моћи да буду предузете), сваки месно надлежни орган дужан је да их изврши на свом подручју, не чекајући покретање поступка, односно споразум у смислу става 2. Ово је у складу не само са начелом делотворности и економичности, већ и са обавезом заштите права грађана и јавног интереса.

Став 4. Новонастале околности према којима би за једну управну ствар био месно надлежан други орган, а не онај пред којим је поступак у току, можемо поделити у две групе: (1) промена законских прописа о месној надлежности за решавање конкретне управне ствари; (2) друге околности због којих би била промењена месна надлежност (на пример, када странка промени пребивалиште, прелазећи на подручја другог органа).

Нови законски прописи могу али не морају решити питање који ће орган – раније месно надлежни или новопостали месно надлежни – наставити започети поступак; ако дају одговор на то питање, поступиће се по њиховим одредбама. Ако, пак, нови законски прописи то не чине, као и у случају постојања других околности које доводе до промене месне надлежности – орган који је покренуо поступак (као месно надлежан) по одређеној управној ствари, задржава своју надлежност до његовог завршетка.

Ово правило је ублажено тиме што је органу који је покренуо поступак, дато овлашћење да уступи предмет органу који је према новим околностима постао месно надлежан. Коришћење овог овлашћења везује се за процену да ли се уступањем о коме је реч добија знатно на ефикасности и економичности поступка („олакшава се поступак“), посебно у односу на странку и остваривање и заштиту њених права и интереса – или не.

Правило из става 4 члана 35. ЗУП-а примењује се у погледу надлежности у другостепеном поступку.

Обавезност правила о стварној и месној надлежности

Члан 36.

- (1) Стварна и месна надлежност органа не могу да се мењају договором органа, органа и странака или самих странака.**
- (2) 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.**
- (3) 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.**

Стварна и месна надлежност за решавање у управном поступку одређене су когентним (принудним) прописима и не смеју да буду измењене, сем по изричитом законском овлашћењу. Правно недопуштена измена утврђене надлежности доводи до поништавања тако донетог решења – у жалбеном поступку или по службеном надзору.

СТАВ 1. Није допуштен било какав споразум којим би се мењала прописана надлежност за решавање у управним стварима. Ипак, ЗУП оставља могућност и друкчијег законског уређивања овог питања.

СТАВ 2. ЗУП поставља правило о дужности сваког органа да у току читавог поступка води рачуна о својој стварној и месној надлежности и, ако нађе да није надлежан, уступа списе надлежном органу.

С обзиром на то да управни поступак може да води, и да о одређеној управној ствари може да решава једино надлежан орган (стварно и месно) – о поштовању прописа о надлежности пази се по службеној дужности и у жалбеном поступку, а и по основу службеног надзора. О надлежности органа чији је акт оспорен води рачуна и суд у управно-судском поступку; чим утврди грешку ненадлежности (или неку другу формалноправну незаконитост), он поништава оспорени управни акт не улазећи у испитивање материјалне законитости одлуке о управној ствари.

СТАВ 3. – Прописује забрану супституције надлежности, као вида промене надлежности. Супституција надлежности постоји када један орган преузима одређену управну ствар (како би је сам решио) од органа који је надлежан да о њој решава.

Забрана супституције надлежности односи се нарочито на органе вишег степена у односу на надлежни орган у конкретном случају. Супституција надлежности може да буде допуштена једино када је то, у погледу одређене ситуације, законом предвиђено и уз услове постављене таквим законом.

Истим ставом ЗУП прописује забрану делегације надлежности. Делегација надлежности је преношење решавања одређене управне ствари од стране надлежног органа на неки други орган, који иначе није надлежан да о њој решава. За вршење делегације надлежности потребно је изричито законско овлашћење.

Посебна ограничења надлежности

Члан 37.

- (1) Службене радње у зградама и другим објектима које користи Војска Србије предузимају се када их орган пријави надлежном војном органу.
- (2) 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.

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.

- (1) Сукоб надлежности настаје кад се два органа изјасне да јесу или да нису надлежни у истој управној ствари.
- (2) 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.
- (3) О сукобу надлежности између органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен. Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, па списе доставља надлежном органу.

Сукоб надлежности

Сукоб надлежности (члан 38) настаје кад се два органа изјасне да јесу или да нису надлежни у истој управној ствари (позитиван или негативан сукоб надлежности). До сукоба надлежности

долази најчешће због непрецизности или непотпуности прописа о надлежности, или због недовољног познавања односних прописа од стране појединих органа.

Сукоб надлежности ствара нејасну ситуацију коју је неопходно разрешити. Позитиван сукоб надлежности ствара правну несигурност јер се о истој ствари могу донети одлуке различите садржине и/или различитог тренутка доношења, уноси неред у међусобне односе органа и отвара проблем разграничења њихових послова. Правно је недопустиво, нерационално и неекономично да паралелно и код различитих органа теку два управна поступка о истој управној ствари. Негативан сукоб надлежности ствара, нарочито, осећај правне несигурности код странака, јер се управна ствар у којој је ангажовано неко њихово право (или правни интерес) не решава, што је у супротности и са јавним интересом.

Сврха решавања сукоба надлежности у управним стварима јесте установљивање који је орган надлежан да води поступак и решава конкретну ствар.

Институцију сукоба надлежности треба разликовати од тзв. стицаја месне надлежности два (или више) органа у истој управној ствари (члан 35). Код поменутог стицаја, нема сукоба надлежности, јер су односни органи, на основу важећих прописа, и стварно и месно надлежни у конкретном случају. Стога, нема потребе да трећи орган утврђује „који је орган надлежан“. Уместо тога, примењује се правило става 1 и 2. члана 35. ЗУП-а.

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.

Предлог за покретање поступка за решавање сукоба надлежности подноси орган у сукобу који се последњи изјаснио, било као надлежан – у случају позитивног сукоба надлежности, било као ненадлежан – у случају негативног сукоба надлежности. Предлог за решавање сукоба надлежности може поднети и од странке, поготову када се ради о негативном сукобу, којој је свакако у интересу да се о њеној управној ствари решава, и да то чини заиста надлежан орган.

Предлог се подноси оном органу, односно суду, који је према прописима надлежан да реши настали сукоб надлежности.

Покретање поступка одлучивања о сукобу надлежности не утиче на могућност улагања одговарајућих правних средстава против решења управне ствари која су, евентуално, већ донели органи у (позитивном) сукобу.

О сукобу надлежности између органа одлучује, у року од 15 дана од подношења предлога, орган који је прописом одређен, примењујући при томе одговарајуће прописе о одређивању надлежности.

Тај орган одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа, па списе доставља надлежном органу.

Према Новом ЗУП-у више нема одредаба о начину отклањања последица сукоба надлежности (чиме се оставља већа слобода овом органу), као ни о могућности изјављивања правног средства на одлуку органа који је одлучивао о сукобу надлежности, али имајући у виду сврху овог института и даље је од значаја судска одлука према којој) Против одлуке којом се решава сукоб надлежности нема места посебној жалби, нити се може водити управни спор.

2. Овлашћено службено лице

Овлашћено службено лице и делегација овлашћења

Члан 39.

- (1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица.
- (2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, 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.
- (3) Ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководи-лац органа.

- (4) 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.
 - (5) Колегијални орган може да овласти свог члана да води управни поступак и припрема одлуку.
-

ОВЛАШЋЕНО СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ

Овлашћено службено лице и делегација овлашћења (функционална надлежност)

Правила новог ЗУП-а о овлашћеном службеном лицу за поступање у поступку стављају у први план лице које је одређено у складу са законом и које је одредио старешина органа сагласно прописима. Наиме, орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, 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, што значи, да 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

Члан 40.

- (1) Овлашћено службено лице мора бити изузето:
 - 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.
- (2) Чим сазна да постоји неки разлог за изузеће из става (1) тач. 1) – 7) овог члана, овлашћено службено лице застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу. Кад сазна да постоји разлог за изузеће из тачке 8) овог члана оно о томе само обавештава лице или орган који одлучује о изузећу.
- (3) 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.
- (4) Одредбе овог члана о разлозима за изузеће овлашћеног службеног лица сходно се примењују и на изузеће записничара и вештака.
- (5) О томе да ли постоје разлози за изузеће записничара и вештака одлучује овлашћено службено лице.

Изузеће овлашћеног службеног лица

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

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

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

Према томе, ЗУП прави разлику између ситуације када у погледу одређеног службеног лица стоји неки од разлога за изузеће из члана 40 става (1) тач. 1) – 7) овог члана, и ситуације из тачке 8, када само службено лице оцени да су настале друге околности које оправдавају његово изузеће.

У првом случају, оно је дужно – „чим сазна“ за односни разлог – да прекине, односно да и не започиње рад на конкретном предмету (тзв. обавезно изузеће). У другом случају, ЗУП забрањује дотичном лицу да прекине започети службени рад на конкретном предмету. Код обе ситуације, службено лице је обавезно да обавести онај орган који је надлежан да решава о изузећу.

Друге околности из тачке 8, које по оцени службеног лица оправдавају његово изузеће у датој ствари, тј. доводе у сумњу његову непристрасност могу се, на пример, огледати у нарочитим односима (не) пријатељства, љубави или мржње између тог службеног лица и странке, односно њеног заступника.

Разлози из тачке 1-7, иначе прецизно означени, несумњиво битно утичу на објективност и непристрасност службеног лица при раду у управном поступку. Стога би започињање, односно настављање његовог рада на том предмету – код сумње о постојању односних разлога – представљало својеврстан ризик који је законодавац желео да избегне. За разлику од описане ситуације, „друге околности“ које оправдавају изузеће службеног лица не представљају по свом карактеру тако дубоко поткопавање објективности и непристрасности службеног рада. Такође, оцена самог службеног лица о постојању таквих околности не мора да буде исправна. С обзиром на то, Законом се забрањује службеном лицу, да на основу односне сопствене оцене прекида службени рад; о потреби да се то лице заиста изузме од рада на конкретном предмету, одлучиће надлежни орган својим закључком.

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.

Одредбама става 3 даје се овлашћење странци да захтева изузеће службеног лица које ради на њеној управној ствари. Она то може чинити не само када сматра да у погледу одређеног

службеног лица постоји неки од разлога за тзв. обавезно изузеће, већ и због других околности. Те „друге околности“ састојаће се, на пример: у дуготрајним лошим односима између породице тог службеног лица и породице странке; у чињеници да су односно службено лице и странка водили раније изврстан спор пред судом, и томе слично. Захтев странке за изузеће службеног лица мора да буде образложен, уз дужност навођења чињеница за изнето тврђење.

Странка би дотични захтев требало да стави чим сазна за присуство неког од разлога за изузеће при раду на конкретном предмету. Као што је већ речено разлози за изузеће прописани могу се тицати и првостепеног и другостепеног поступка, док се околност из тачке 5. односи искључиво на другостепени (жалбени) поступак.

„Друге околности“, о којима је било речи, долазе у обзир као разлог за изузеће и у погледу службених лица која суделују у првостепеном поступку (у вођењу поступка или/и доношењу решења) и у погледу службених лица овлашћених за рад у другостепеном поступку по одређеној управној ствари.

С обзиром на изложено, уколико се разлог за изузеће тиче службених лица на раду у првостепеном поступку – странкин захтев за изузеће има смисла све док првостепено решење не буде донето. По доношењу и достављању странци првостепеног решења, о односном захтеву странке се више не може решавати – већ се такав захтев за изузеће може узети као жалба, или као један од жалбених разлога који би евентуално могао утицати на законитост првостепеног решења.

Уколико се, међутим, захтев за изузеће тиче службеног лица на раду у другостепеном поступку, улагање таквог захтева има значаја – са гледишта постизања циља, елиминисања одређеног службеног лица од поступања у другостепеном поступку – само до доношења другостепеног решења. После доношења и достављања другостепеног решења странци, она га може нападати – одговарајућим правним средствима – са позивом, између осталог, и на повреду процесних одредаба о изузећу. У том смислу, странка може тражити понављање поступка. Такође, она је овлашћена да, због сумње у постојање описане повреде поступка при доношењу односног решења, покрене и води управни спор.

ЗУП и овде одваја случајеве у којима странка захтева изузеће службеног лица из разлога садржаних у тач. 1-7, од случајева када оно то чини наводећи у захтеву друге околности које доводе у сумњу непристрасност одређеног службеног лица. Наиме, обавеза прекидања, односно забрана започињања рада по одређеној управној ствари од стране одговарајућег службеног лица, постоји само у ситуацији када је у странкином захтеву за његово изузеће означен неки из поменуте прве групе разлога – који су иначе озбиљнији, тежи.

Одредбе о разлозима за изузеће овлашћеног службеног лица сходно се 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).

Одлучивање о изузећу овлашћеног службеног лица **Члан 41.**

- (1) 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.**
- (2) О изузећу члана колегијалног органа одлучује председавајући колегијалног органа, а о изузећу председавајућег – колегијални орган.**
- (3) О изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће.**
- (4) Колегијални орган чији је члан изузет наставља поступак без њега.**

Одлучивање о изузећу овлашћеног службеног лица

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. ЗУП препушта одређивање о изузећу матичним организационим прописима.

С друге стране, ЗУП одређује да о изузећу члана колегијалног органа одлучује председавајући колегијалног органа, а о изузећу председавајућег – колегијални орган и предвиђа да колегијални орган чији је члан изузет наставља поступак без њега.

О изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће. 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.

3. Сарадња и службена помоћ

Јединствено управно место

Члан 42.

- (1) Ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту.
- (2) Успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу.
- (3) 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.
- (4) Ове радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин.
- (5) Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту.
- (6) 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.

Јединствено управно место

Битну иновацију представља правни институт „јединствено управно место“¹⁷ (члан 42). Ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. Закон успоставља темељ за организовање служби за пружање услуга на једном месту. „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.

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

17 Детаљно о јединственом управном месту в. Детаљно о гаратном акт в. Добросав Миловановић и Вук Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (ур. проф. др Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, (445-469), стр. 463-468.

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.

Имајући у виду да је реч о новом институту ЗУП-а, неопходно је детаљније објаснити разлоге за његово увођење и решења која су одабрана имајући у виду упоредна искуства и контекст у који се уводи овај институт. Прописи морају да решавају постављене проблеме и да минимизирају директне трошкове поштовања прописа од стране субјеката на које се прописи примењују и индиректне трошкове који се намећу јавности. Један од кључних регулаторних инструмената за унапређење квалитета прописа је поједностављење управе, који се односи на јавне политике, инструменте и праксе којима је циљ поједностављење и смањивање терета управних прописа и формалности који утичу на грађане, привреду и јавни сектор. Већина административних поједностављења у земљама ОЕЦД-а примарно је била усмерена на повећање оправданости трошкова управних прописа и унапређење услуга за кориснике. Наиме, претерано административно оптерећење повећава трошкове пословања, може да омета улазак на тржиште, смањује подстицаје за иновацијом и смањује конкурентски притисак у привреди. Поред тога, она ствара несигурност, која може да наруши пословно планирање и ограничи способност привредних субјеката да брзо одговоре на нове прилике на тржишту. Све то води успоравању привредног развоја.¹⁸

Међутим, то не подразумева, као што се то често погрешно мисли, знатно уклањање прописа и административних мера. Добро обликоване и примењене државне формалности су неопходне за спровођење јавне политике и достизање њених циљева. Стога би програм управног поједностављења требало да се усмери на лоше обликоване, примењене или застареле формалности.

Један од најчешће коришћених приступа, односно техника које служе достизању управног поједностављења у земљама ОЕЦД-а је модел јединственог управног места.¹⁹ Идеја његовог увођења је да се омогући странци да уместо обраћања већем броју органа или вођењу више поступака код истог органа ради признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних управних ствари, може да на једном месту добије све релевантне информације у вези са тим, да поднесе само један захтев (као и потребну документацију), комуницира само са једним органом и да на крају на том месту добије и одговарајуће решење.²⁰ Пример за то је поступак за остваривање права на градњу, који подразумева поступање различитих органа у вези са утврђивањем услова за признавање права.²¹

На овај начин би се знатно смањио губитак времена странке и елиминисали непотребни трошкови. С друге стране, битно би се унапредила организација и координација надлежних

18 OECD, *Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges*, pp. 2-3, доступно на [http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8](http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=Implementing+Administrative+Simplification+in+OECD+Countries:Experiences+and+Challenges&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8), приступљено 5. октобра 2015. године.

19 *Ibid*, pp. 3-4. У Финској су канцеларије органа локалне самоуправе постале интегрални део реформе јавне управе од 1993. године. Оне су на крају постале потпуно интегрисане тачке пружања услуга за већину услуга у земљи. У Грчкој постоји специјализовано јединствено управно место за стране инвеститоре. У Италији се јединствена управна места широко користе да би поједноставила односе између државе са једне и грађана и привредних субјеката са друге стране. Постоје бројни примери јединственог управног места у низу земаља, при чему се све више користе могућности информационе и комуникационе технологије.

20 На овај начин се значајно смањују утрошено време и новчана средства (што иначе често подразумева и ангажовање консултаната и адвоката) да би се сазнало који се административни услови морају испунити.

21 Чл. 2 Уредбе о оснивању Канцеларије за брзи одговор, Службени гласник бр. 46/2013.

органа, лакше уочиле непотребне процедуре и захтеви и повећала делотворност рада ових органа. Такође, тиме би се створио правни основ за поједине примере из праксе где су органи самоиницијативно кренули у правцу олакшавања положаја странке и повећање ефикасности свога рада. Решења ЗУП-а би по питању начина уређивања јединственог управног места требало да буду крајње флексибилна, како би омогућила стално проширивање круга ситуација у којима се оно може успоставити, чиме би се подстакла иновативност у погледу начина организовања, информационе повезаности и сарадње органа. С друге стране, успостављање јединственог управног места не би смело да смањи правну сигурност или на било који начин отежа положај странке. Постоје различита мишљења о томе да ли би требало омогућити странци да поднесе захтев сваком од органа или да то може учинити искључиво на јединственом месту које је дефинисано, а да се дати орган организује кроз мрежу подручних организационих јединица у циљу приближавања странкама. Добра страна ЗУП-а је та што омогућава оба решења у пракси.

У погледу прописа који би утврђивао ситуације у којима би се могло успоставити јединствено управно место и његове локације, у Словенији је Влада уредбом о канцеларијском пословању одредила које су то управне ствари (животне ситуације) и које је јединствено управно место за сваку од њих. Образложење је да се тиме реализује координациона улога Владе и обезбеђује постизање сагласности о успостављању јединственог управног места. Такође, истиче се да се уредба много лакше и брже може мењати од закона. С друге стране, изабран је модел који је заснован на мишљењу да би требало омогућити већу слободу у погледу избора прописа којим ће се то уредити, давања могућности органима да се сами договарају и могућности да се пробају одређена решења у пракси. Такође, неопходно је имати у виду и да поједини од ових органа могу бити различитог карактера - републички, покрајински, органи јединица локалне самоуправе, јавне агенције, јавна предузећа и јавне установе. У вези са тим, могуће је и да би биле неопходне неке промене у погледу надлежности или поверавање појединих послова одређеном органу или организацији који их до сада нису имали (на пример болницама, у вези са рођењем детета). Коначно, успех ове идеје у потпуности зависи од добре организације, темељне обуке службеника који би радили на јединственим управним местима, али и оних који би решавали предмете или пружали податке у повезаним надлежним органима, као и од потпуних и ажурних (службених) евиденција и добре информационо-комуникационе повезаности надлежних органа.

Према томе, јединствено управно место има за циљ да убрза и поједностави проток информација између странака и јавне управе. Јединственим управним местом се углавном управља централизовано од стране водећег органа, уз омогућавање одговарајућим органима управе и агенцијама да приме информације или да имају приступ информацијама које су од значаја за вршење њихових послова. Јединствено управно место нужно не подразумева примену и коришћење високе информационе и комуникационе технологије (ИКТ), иако се често знатно може повећати ефикасност његовог функционисања ако се идентификују и уведу релевантне ИКТ за једношалтерски систем.

Упоредно посматрано постоје три основна модела јединственог управног места:

1) Јединствени орган који прима информације, било у папирној форми или електронским путем, дистрибуира ове информације свим релевантним органима управе и координира њихов рад у циљу спречавања непотребног ометања у логичком ланцу.

2) Јединствени аутоматизовани систем за прикупљање и дистрибуцију информација (у јавној или у приватној својини) који интегрише прикупљање, коришћење, дистрибуцију (и складиштење) података који се односе на активности у јавној управи. Постоје различите могућности: а) интегрисани систем: подаци се обрађују кроз систем; б) интерфејсовани (децентрализовани) систем: подаци се шаљу агенцији на обраду; в) комбинација прва два модела.

3) аутоматизовани информациони систем трансакције преко којих грађани и привредни субјекти могу да поднесу електронске сертификате и друге документе у различитим органима за обраду и одобравање у једној апликацији. У овом приступу, одобрења се електронски преносе

од управних органа до грађана и привредних субјеката. Приликом успостављања таквог система, требало би обратити пажњу на коришћење скупа главних података, који се састоји од посебних идентитета, који су унапред утврђени/дефинисани и унапред потврђени за све релевантне трансакције.

Наведени модели јединственог управног места могу се користити за пружање свих јавних услуга на једном месту од стране државних органа и/или органа аутономне покрајине и локалне самоуправе или за заједничко пружање јавних услуга у одређеним областима (нпр привредне регистре, царина, пореза, издавање грађевинских дозвола, итд.).

Ипак, искуства земаља ОЕЦД-а показала су да увођење јединственог управног места може подразумевати значајне практичне тешкоће. Оно може преместити административно оптерећење уместо да га уклони, на пример кроз повећање посла јавних службеника. Такође, могуће је да постоје проблеми у вези са координацијом различитих јединствених управних места и одговарања на потребе грађана и привредних субјеката.²²

ЗУП уређује јединствено управно место на начин којим се пружа најшири правни основ за успостављање једношалтерског система у пракси. ЗУП, наиме, прописује да ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту. Тиме се омогућава успостављање јединственог управног места било којим прописом (законом, подзаконским актом, актима јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе), као и једноставним успостављањем једношалтерског система у пракси, без додатног правног нормирања такве ситуације. Управо је значај понуђеног законског решења што пружа правни основ за потоњу варијанту успостављања јединственог управног места, без потребе за додатним нормативним радом.

ЗУП предвиђа да се успостављањем јединственог управног места не утиче на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу. Овај правно-политички избор учињен је како би органи који уводе јединствено управно место морали да се потруде да га организују на такав начин да то странци буде повољније, те да је тиме привуку да захтев поднесе на јединственом управном месту. У супротном, могло би догодити да јединствено управно место не буде боље решење за странку (могла је, на пример, да поднесе захтев у било којој организационој јединици надлежног органа, а сад може само на једном месту, које је од ње удаљеније него организациона јединица у којој је претходно могла да поднесе захтев), што би се косило са самим смислом увођења овог института.

Најзад, ЗУП се, сагласно предмету и сврси закона који уређује општи управни поступак, одлучио за то да не прописује било каква организациона правила (то је остављено одговарајућим прописима, првенствено Закону о државној управи и Закону о локалној самоуправи), већ искључиво процесне норме везане за јединствено управно место, тако што је прописано како оно функционише, то јест шта странка на том месту може да учини и какву услугу може да добије, као и начин рачунања процесних рокова у случају успостављања јединственог управног места. Поводом првог питања, ЗУП прописује да се на јединственом управном месту врши: 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, и 3) обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео. Додаје се и да се те радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на други погодан начин. Друго питање је уређено прописивањем да рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту.

22 Један од начина да се превазиђе потоњи проблем који је прихваћен у Великој Британији, а потом се раширио и у другим земљама, јесте да пружање информација о различитим значајним фазама/догађајима у личном животу буде у једној канеларији, а сада све више, путем информационог система, OECD, *Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges*, op. cit., pp. 4-5.

Међународна правна помоћ Члан 43.

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

Међународна правна помоћ

Службеној помоћи у управним стварима посвећен је само један члан – „Међународна правна помоћ“ (члан 43). 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 *оглашавајуће 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.*

4. Странка у управном поступку и њено заступање

Странка у управном поступку Члан 44.

- (1) 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.
- (2) Странка у управном поступку 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.
- (3) Заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају.

Обустављање поступка због престанка постојања странке Члан 45.

Ако наступи смрт физичког лица или правно лице престане да постоји, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике, поступак се обуставља.

Процесна способност и заступање странке

Процесна способност Члан 46.

Странка која је потпуно пословно способна може сама да предузима радње у поступку (процесна способност).

СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. Појам и врсте странака

Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Странка може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка, или кад је то одређено законом. Коначно, заступници колективних интереса и заступници ширих интереса јавности, 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. ст. 3). За наведене правне субјекте заједничко је то да имају страначку (стварну)легитимацију за учествовање у управном поступку, која је поред страначке и процесне способности. трећи обавезни услов да један правни субјект у потпуности учествује у управном поступку, о чему детаљније говоримо нешто касније у тексту.

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. Овим изменама и допунама досадашњег текста ЗУП-а настоји се да се уведе ред у омеђивање (прецизирање) круга 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 њихово везу с предметом поступка, по његовом редовном окончању), тако и због успостављања објективне законитости, као и правне сигурности.

Разликују се *две категорије странака*. Директна (главна) *странка* је лице чија је управна ствар предмет поступка (оно због чега је поступак и покренут). *Индиректна странка* (узгредна странка, интервенијент тј. заинтересовано лице) је лице чија се правна ситуација додирује (или чак преплиће) са предметом управног поступка, са управном ствари директне странке.

Према мерилу давања иницијативе за покретање поступка, директна странка може да буде лице по чијем захтеву је покренут поступак (*активна странка*), јер даје повод за вођење поступка – захтевом да јој се призна или повећа неко право, односно да јој се укине (или бар смањи) извесна обавеза. *Пасивна странка* је лице „против кога се води поступак“. То је лице о чијим се правима и обавезама одлучује у поступку покренутом по службеној дужности.

Према броју и усмерености интереса странака у поступку, постоје једностраначке и двостраначке, односно вишестраначке управне ствари. *Једностраначке ствари* подразумевају да се у управном поступку наспрам органа налази једно лице као странка или *два или више лица која заједнички учествују у поступку*. Њихови интереси, њихове позиције, међусобно се не супротстављају. Та лица, наспрам органа, представљају процесну заједницу. Тако је код експропријације зграде у 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. Њихови интереси се међусобно сударају, колидирају – они су *противне, колидирајуће* странке у управном поступку. Контрадикторне управне ствари суштински се разликују од *парнично-судских ствари*. Код парнично-судских ствари постоји класична спорна ситуација са *контрадикторним странкама*. Пре ступања у поступак оне се налазе – или бар једна од њих то тврди – у *материјалном правном односу који износи пред суд*, како би такав њихов спорни однос био расправљен у парници. Напротив, код контрадикторних управних ствари између странака не постоји било какав материјално-правни однос који би се пренео и у управни поступак. Њихови интереси се сударају, односно

супротстављају *шек у самом поседу* – у односу на управну ствар која је предмет поступка и која, сама по себи, није спорна правна ситуација. Због тога у контрадикторним управним стварима странке нису међусобно контрерне већ само *колидирајуће*, чак и када имају истовестне захтеве у поступку. Управне ствари са контрерним странкама изузетак су. Редак пример је *управни посед* *по захтеву за иселјење одређеног лица*, где је међусобна супротстављеност власника стана и лица за које он тврди, а то лице оспорава ту тврдњу, да његов стан бесправно користи, чита и претходећа самог поступка. *Ту ордан управе решава њихов спорни однос о самом постојању правне основа за иселјење.*

2. Претпоставке пуноважног страначког иступања у поступку

Главне *процесноправне претпоставке страначког иступања*, њиховог потпуног и пуноважног деловања у управном поступку јесу: (1) страначка способност; (2) страначка легитимација; (3) процесна способност.

(1) **Страначка способност** у управном поступку јесте *правно признање својство* субјекту да може да буде носилац права, обавеза или правних интереса о којима се одлучује у конкретном поступку (члан 44. ст. 1 и 2.). То је способност да се буде странка. У поређењу са категоријом правне способности, страначка способност је делом ужа, а делом и шира појава. *Ужа* је – пошто је правна способност својство да се буде титулар права и обавеза уопште. *Шира* је од правне способности – с обзиром на околност да, у одређеним случајевима, поједини колективитети без правне способности имају страначку способност. *Страначку способност у управном поступку поседују две групе субјеката*: ад 1 – свако физичко и правно лице, дакле лица са правном способношћу; ад 2 – орган, организација, насеље, група лица (нпр., станари одређене зграде) и други који нису правна лица, под условима под којима физичко или правно лице може да буде странка или кад је то одређено законом..

(2) **Страначка легитимација** је нарочит однос лица 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

Страначку легитимацију поседују и директна и индиректна странка. То је *оштра* страначка легитимација. Но, постоји и *посебна* страначка легитимација, у погледу чијег начина уређења је дошло до промене у односу на важећа решења ЗУП-а. Наиме, према још увек важећем тексту, она се признаје двома нарочитим категоријама субјеката: ад 1 – синдикалној организацији, ако се управни поступак односи на неко право или правни интерес члана те организације; ад 2 – јавном тужиоцу, јавном правобраниоцу (и другим државним органима) – који стичу *положај странке* (процесна права и дужности странке) по основу посебних прописа и у границама својих овлашћења. Међутим, према одредбама новог ЗУП-а, прва категорија (синдикална организација је знатно проширена на заступнике колективних интереса (различите невладине организације, удружења грађана, удружење риболоваца, удружење војних пензионера, удружење за заштиту потрошача итд.) и заступнике 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. ст. 3), док се друга категорија органа на овом месту више не помиње, али се ова категорија субјеката налази у одредби члана 44. ст. 2. у делу формулације који гласи: “Странка у управном поступку може да буде и орган, организација, насеље, група лица и други који нису правна лица кад је то одређено законом”. Ту се првенствено мисли управо на јавног тужиоца, јавног правобраниоца и друге органе који имају позицију странке ради заштите јавних интереса, имовинских интереса јавно-правних колективитета и сл. Према томе није могуће да једно лице суделује у управном поступку о туђој ствари, осим када за то поседује посебно, законско или вољно, овлашћење (за заступање). Иако представља процесни услов, страначка легитимација је у суштини категорија материјалноправне природе. Утврђивање њеног постојања, за разлику од страначке и процесне способности, неретко је скопчано са знатним тешкоћама. Понекад се она установљава тек решењем о главној ствари.

Треба водити рачуна приликом тумачења одредаба о страначкој легитимацији. Лош пример у пракси јавља се код тумачења чл. 18, ст. 3 Закона о инспекцијском надзору, који прописује да

представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. У пракси се, нажалост, ова одредба често тумачи као да искључује било коју могућност да се подносилац представке појави као странка у поступку инспекцијске контроле. То није тачно тумачење ове одредбе. Она не искључује могућност да подносилац представке буде страначки легитимисан, већ само прописује да лице које је поднело представку не може бити легитимисано у том поступку само зато што је поднело представку. Оно може да буде легитимисано по другом основу. На пример, замислимо да власник стана у згради поднесе представку комуналном инспектору да изврши инспекцијски надзор због незаконите употребе заједничких просторија у згради од стране неког другог лица. Ту власник стана јесте легитимисан да буде странка у поступку инспекцијског надзора, али не зато што је поднео представку, већ зато што се одлучује о његовом праву својине, конкретно заједничке својине.

(3) **Процесна способност** је услов да једно лице, у својству странке, у потпуности пуноважно лично учествује у поступку. Процесна способност означава правну могућност самосталног предузимања радњи у поступку, за шта је услов потпуна пословна способност (члан 46). Потпуна пословна способност се огледа у моћи једног лица да сопственим изјавама воље производи одређене правне последице – да ствара, за себе, права и да преузима обавезе. Потпуну пословну способност према важећим прописима имају пунолетна лица (која су навршила 18 година а нису, на основу одлуке надлежног органа, лишена пословне способности), као и она која су проглашена пунолетним (нпр., склапањем брака пре пунолетства уз дозволу суда). Од правила која вреде у погледу стицања *ојшије* процесне способности одступа се у одређеним управним материјама, на основу посебних прописа .

Процесна способност се састоји у *мојћности*, процесном овлашћењу, а не и у обавези за потпуно пословно способно лице да лично и непосредно, сâмо предузима радње у поступку. Процесно способно лице има право да ангажује и неко друго лице – вољног заступника (пуномоћника) – да уместо њега, а у његово име и за његов рачун, процесно делује. Процесна способност подразумева постојање страначке способности, док је начелно независна од страначке легитимације у конкретном предмету.

ЗУП прописује и последице које наступају због престанка постојања странке. **У том смислу, ако у току постојања физичког лица или правног лица које је странка у поступку, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике, орган ће обуставити поступак (члан 45).**

Према томе, поступање надлежног органа у описаном контексту зависи од околности да ли се ради о ствари која је везана искључиво за личност умрле странке (угашеног правног лица) – или не. При првој хипотези, поступак се, према природи ствари, не може наставити, већ се обуставља – према новом законском уређењу - решењем (видети одредбе чл. 101 ст. 1 и 2.). То значи да је против ове одлуке (као што је то и до сада био случај) могуће изјавити посебну жалбу. Ово овлашћење користиће, по правилу, заинтересовано лице са страначком легитимацијом у тој управној ствари.

У супротном, ако је посреди таква управна ствар где будуће решење може утицати на правну ситуацију правних следбеника странке, у том смислу да они могу остварити право умрле, односно угашене странке – правна судбина поступка зависи од воље странкиних сукцесора. С тим у вези, орган је дужан да од правних следбеника странке затражи изјаву желе ли да се поступак настави. Код позитивног одговора, поступак се и не сматра прекинутим. У случају негативног одговора – поступак ће се обуставити.

Законски заступник и овлашћени представник странке

Члан 47.

(1) Странку која није процесно способна заступа законски заступник.

(2) Правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица.

- (3) 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.
 - (4) Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону.
-

Представници и заступници странака Законски заступник и овлашћени представник странке

Странку која није процесно способна заступа законски заступник (члан 47. ст. 1). Законски заступник је процесно способни субјект, одређен законом или актом надлежног органа, који делује у поступку у име и за рачун процесно неспособне странке. *Процесно неспособним физичким лицима* (малолетним лицима и пунолетним лицима којима је пословна способност одузета), законом или актом надлежног државног органа, одређује се законски заступник. Он обавља процесне радње у њихово име и за њихов рачун. Правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица (члан 47. ст. 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. ст. 3).

Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је странка заступана сагласно закону (члан 47. ст. 4). Ову одредбу би требало тумачити на начин да водитељ поступка, у целом његовом току (у првостепеном, другостепеном и извршном поступку), *пази по службеној дужности* на постојање страначке и процесне способности лица које се појављује као странка, на правилност постављања различитих категорија заступника странке, као и на правилност начин обављања улоге заступника. Поступање органа који у току поступка уочи процесну неспособност одређеног лица *зависи од чињенице да ли је у њиховом хитном ствар или није*. Ако је ствар хитна, поставиће странци привременог заступника (в. члан 48. ст. 1.). Ако није реч о хитној ствари, прекида поступак и стара се да странци буде постављен законски заступник, о чему детаљније у вези са следећим чланом ЗУП-а.

Привремени заступник Члан 48.

- (1) Орган решењем поставља странци привременог заступника: ако није процесно способна, а нема законског заступника; ако правно лице, организација, насеље и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке; ако противне странке заступа исти законски заступник; ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника – све под условом да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе.
- (2) Решење о постављању привременог заступника странци чије пребивалиште или боравиште није познато, објављује се на веб презентацији и огласној табли органа.
- (3) 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.
- (4) Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима.
- (5) О постављању привременог заступника странци која није процесно способна одмах се обавештава орган старатељства.

- (6) Радње које привремени заступник предузме у границама овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка.
 - (7) Привремени заступник 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.
 - (8) Жалба против решења којим се поставља привремени заступник не одлаже извршење решења.
-

Привремени заступник

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. Према томе, трајање функције привременог заступника, у поступку за који је постављен, у корелацији је са нестанком разлога који су довели до његовог постављања, односно са појављивањем странке, односно њеног законског заступника, овлашћеног представника или пуномоћника. Ако се, пак, ови разлози не отклоне до окончања поступка или се поменута лица уопште и не појаве у поступку, улога привременог заступника траје до окончања конкретног поступка, укључујући ту и поступак по уложеним правним средствима. Жалба против решења којим се поставља привремени заступник не одлаже извршење решења.

Пуномоћник

Појам и однос са странком

Члан 49.

- (1) Странка или законски заступник странке може да овласти пуномоћника да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само странка може дати. Постојање пуномоћника не спречава странку да сама предузима радње у поступку.
- (2) Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник. Ако посумња у истинитост пуномоћја, орган налаже странци да поднесе оверено пуномоћје.
- (3) 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.
- (4) Радње које пуномоћник предузме у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка.

Дужност органа

Члан 50.

- (1) Орган пази по службеној дужности у току целог поступка да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање.

- (2) 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.
- (3) 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.

Обим пуномоћја Члан 51.

- (1) Обим пуномоћја процењује се из садржине пуномоћја.
- (2) Пуномоћје се даје за цео поступак или поједине радње, а и временски може да се ограничи.

Престанак пуномоћја Члан 52.

- (1) 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.
- (2) Пуномоћје престаје смрћу или губитком процесне способности пуномоћника или престанком правног лица.
- (3) Странка може увек опозвати пуномоћје, а пуномоћник може увек отказати пуномоћје изузев док траје нека радња у поступку.

Пуномоћник

Појам и однос са странком

Пуномоћник у управном поступку *јест* физичко лице овлашћено од власнодаваца – процесно способне странке или од законског заступника (представника) процесно неспособне странке – да ја заступа у поступку (на предузимање процесних радњи у њеново име и за њенов рачун), изузев да даје изјаве које само странка може дати. Постојање пуномоћника не спречава странку да сама предузима радње у поступку.

Пуномоћје се даје у писаном облику или усмено на записник. Властодавац – странка, односно њен законски заступник или представник – издаје пуномоћје било у писменом, било у усменом облику. Писмено пуномоћје пуномоћник предаје органу који води поступак, а усмено пуномоћје властодавац саопштава на записник службеном лицу, водитељу поступка. Пуномоћје дато усмено на записник код органа има снагу јавне исправе (в. члан 63. ст. 4). За разлику од поменутог, писано пуномоћје потписано од властодавца има једино значај приватне исправе. Но, и ово друго начелно се сматра довољним доказом да је неко лице пуномоћник другог у поступку. 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. У погледу оцене које је лице овлашћено за пружање правне помоћи, меродавни су прописи о адвокатури. Лицу које се бави надриписарством орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења и о томе обавештава странку.

Радње које пуномоћник предузме у границама пуномоћја имају правна дејства као да их је предузела странка (члан 49). Да би предузете радње у поступку од стране пуномоћника обавезивале странку, тачније да би имале иста правна дејства као да их је и сама странка обавила, неопходно је да се при њиховом вршењу пуномоћник крећео у границама овлашћења датих му уредним и органу предатим пуномоћјем

Дужност органа

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).

Обим пуномоћја

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).

Престанак пуномоћја

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).

У вези са пуномоћјем су и правила о достављању писмена пуномоћнику, овлашћењу пуномоћника да ускрати сведочење у погледу онога што му је странка, с обзиром на ту његову функцију, поверила, о сношењу издатака за правно заступање, и друго.

Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака

Члан 53.

- (1) Две или више странака могу у истом поступку, ако друкчије није прописано, одредити која од њих иступа као заједнички представник или узети заједничког пуномоћника.
- (2) Орган може, ако друкчије није прописано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћника. Ако странке то пропусте, орган може да им постави заједничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог.
- (3) Странке задржавају самосталност у поступку упркос постојању заједничког пуномоћника или представника.

Заједнички представник и заједнички пуномоћник странака

Заједнички представник, односно заједнички пуномоћник јесте *процесно способно лице које у процесу дела у име и за рачун две или више странака*. Наиме, када два или више лица иступају према органу у истом управном предмету заједнички, као једна странка, она се налазе у *процесној правној заједници*. Процесноправној заједници може (али не мора) да претходи одређена материјалноправна заједница. Материјалноправна заједница постаје независно од неког правног поступка: у њој се налазе лица између којих постоји одређени материјалноправни однос (на пример, сувласници на одређеном добру). Уколико се чланови такве заједнице појаве у управном поступку који се води у вези са њиховим материјалноправним односом – њихова заједница добија и обележја процесне заједнице (на пример, поступак одлучивања о рушењу воденице у сусвојини).

С друге стране, правни субјекти који нису ни у каквом материјално-правном односу, наћи ће се у процесној заједници ако заједнички поставе захтев за доношење одређеног решења (сви имају интереса да се такво решење донесе – на пример, траже изградњу неког објекта), или ако се поступак покрене по службеној дужности у погледу управне ствари која се на све њих односи (на пример, поступак експропријације земљишта више суседа, власника).

Ако ступе у процесноправну заједницу, *странке моју*, ако друкчије није прописано, *да одреде која ће од њих истајати као заједнички представник у поступку* – или да узму *заједничког пуномоћника*. Смисао овакве законске обавезе је у олакшавању општења органа са странкама.

Орган може, ако друкчије није прописано, наложити странкама са истим захтевима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћника. Ако странке то пропусте, орган може да им постави заједничког представника или пуномоћника, чија овлашћења трају док странке не одреде другог. Имајући у виду да нови ЗУП не помиње да се о овом питању одлучује решењем, то значи да орган одлучује закључком против кога по новом моделу није допуштена посебна жалба. Тиме је напуштено решење важећег ЗУП-а по коме против закључка о постављању заједничког законског заступника, овлашћеног представника или заједничког пуномоћника, странке имају право на изјављивање посебне жалбе, без суспензивног дејства.

Иначе, смисао одредаба о постављању заједничког представника, односно заједничког пуномоћника је у олакшавању комуницирања органа са странкама, чиме се остварује начела економичности поступка (члан 9), а такође би ове одредбе требало довести нарочито у везу са правилима чланова 95. и 96 (спајање више управних ствари у један поступак и самостално иступање странке у вези са тим спајањем)

Заједничко истајање уједном 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. Странке задржавају самосталност у поступку упркос постојању заједничког пуномоћника или представника (члан 53).

Стручни помагач

Члан 54.

- (1) 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).
- (2) Стручни помагач није заступник странке.

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. Стручни помагач је лице које је странка ангажовала да би јој давао потребна обавештења, савете и мишљења у вези са предметом поступка. Помоћ стручног помагача може да се односи или на правну или на ванправну страну управне ствари (на пример, на област медицине).

Према својој улози и деловању у поступку, стручни помагач странке се суштински разликује од сваког правног заступника странке. *Он делује уз странку, а не умесно ње*; рад стручног помагача у току поступка нема процесноправни, већ само фактички значај – и то само за странку.

Превођење и тумачи

Члан 55.

- (1) Ако се поступак не води на језику странке или другог учесника у поступку, а они не разумеју српски језик, преводи им се, на њихов захтев, ток поступка и омогућава обавештавање на њиховом језику и писму, односно језику и писму који разумеју.
- (2) Особа са инвалидитетом има право да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у складу са законом.

Када *странци држављани* не знају језик на којем се води поступак, имају *право да гају изјаве и да прате ток поступка преко тумача*. Дужност је водитеља поступка да им то омогући, односно обезбеди

Тумач је *сврху* лице ангажовано у поступку да *помоћне* службеном лицу које води поступак у *општењу* са учесницима. Као стручна делатност, тумачење је потребно када у поступку постоје *сметње* у *општењу* између учесника, било због језика на којем се води поступак, а који није истовремено и језик свих учесника, било зато што неки од њих имају одређене физичке недостатке који их спречавају да се нормално изражавају или да се упознају са речима других. На тумаче се **сходно**, тј. саображено примењују правила која се тичу вештака. За вештаке и тумаче заједничко је поседовање посебне стручности коју службено лице у поступку нема. При сходној примени одговарајућег законског текста на тумаче, има се у виду да је вештачење *доказно средство*, а тумачење само *сврху* *помоћне* службеном лицу у процесном општењу.

II. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА

1. Начини општења

Основне одредбе

Члан 56.

- (1) Орган и странка опште у писаном или усменом облику, на брз и ефикасан начин, али тако да се омогући правна сигурност и економичност поступка.
- (2) Општење у писаном облику обухвата општење електронским путем и у папирном облику.
- (3) Електронски документ потписује се сагласно закону.

СТАВ 1. Овом одредбом су постављени основни принципи општења (комуникације) органа и странке. Они се ослањају на два основна начела управног поступка - начело законитости - "омогућавање правне сигурности" и начело економичности поступка ("брз и ефикасан начин" и "економичност поступка").

Овом одредбом одређена су и два основна начина општења - писмено, које је правило, и усмено.

СТАВ 2. Писано општење између органа и странке може да буде електронским путем или у папирном облику. Стављањем електронског пута на прво место, законодавац је послао поруку да је будућност и тежња јавне управе да се временом, али што пре, пређе на електронски начин комуникације, као бржи, јефтинији и поузданији (поготово у области достављања).

СТАВ 3. Законодавац се определио да што мање регулише електронску комуникацију ЗУП-ом. То је учињено у одредби овог члана, наредном члану и чл. 61, ст. 2 ЗУП-а. Разлог за то је једносаван. Информационе и комуникационе технологије се мењају врло брзо. ЗУП није закон који би требало често мењати, како би пратио сваку значајнију промену у овој области. Напротив, ЗУП-ом треба уредити само нужне основе овог начина општења, док би посебним законом, који би био подложен чешћим изменама, требало регулисати све детаље електронске комуникације.

Тако је ЗУП уредио потписивање електронског документа само упућивањем на посебне законе који уређују ово питање и за друге врсте правних поступака и правних послова (тренутно, конкретно, Закон о електронском потпису – Службени гласник РС, бр. 135/2004, и Закон о електронском документу - Службени гласник РС, бр. 51/2009).

Посебне одредбе о електронском општењу

Члан 57.

- (1) Орган објављује на својој веб презентацији обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упућује странци електронска документа, као и о начину на који то чини.

- (2) Странка електронским путем општи са органом ако се претходно са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено.
 - (3) Ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику. Ако није читљив електронски документ који је послат органу, орган захтева да странка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одреди и обавештава странку да ће се, ако не поступи у датом року, сматрати да није ни поднела документ.
-

СТАВ 1. Одредбом става 1 овог члана уређене су обавезе органа да обавести странке путем своје веб презентације (што је пригодно место за информисање о електронском општењу) о томе да ли је електронско општење између органа и странке могуће, ако је могуће, да ли је обавезно или не, као и о начину на који се електронски документи размењују између органа и странке.

Као и у претходном члану, док то питање не буде уређено посебним законом о електронској управи, на размену електронских докумената примењују се Закон о електронском документу и Закон о електронском потпису.

СТАВ 2. Опште је правило да странка није дужна да електронски општи са органом. Да би орган могао са њом да комуницира на овај начин, потребно је да се она са тим претходно сагласи. То је у складу са тренутним стањем у друштву, где сва лица, поготово физичка, немају знање, материјалне услове, па и вољу, да електронски комуницирају са органима управе. Дакле, овај начин комуникације, тамо где је могућ, представља могућност и погодност за странке, не и њихову обавезу

Изузетак од овог правила може да се пропише посебним законом. Тада је странка дужна да општи са органом електронским путем. То ће бити учињено онда кад се процени да одређене групе лица имају или би требало да имају способности потребне за овакву врсту општења и да је то економичније и повољније за све заинтересоване стране. Пример оваквог изузетка постоји у чл. 33, ст. 6 Закона о рачуноводству (Службени гласник РС, бр. 62/2013), где је прописано да правна лица достављају финансијске извештаје Агенцији за привредне регистре електронским путем.

СТАВ 3. Овим ставом уређено је питање правних последица слања нечитљивог електронског документа, било да га шаље странка органу, било да га орган шаље странци. Ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику. Ако није читљив електронски документ који је послат органу, орган захтева да странка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одреди и обавештава странку да ће се, ако не поступи у датом року, сматрати да није ни поднела документ.

2. Поднесци

Облик и садржина поднеска

Члан 58.

- (1) Поднесци су захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу.
 - (2) Поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.
 - (3) Поднесак може имати и друкчију садржину, ако је то прописом одређено.
-

СТАВ 1. Поднесак је генерички законски назив за различите облике саопштења које поједини правни субјекти упућују органима. Они се могу звати захтевима, предлозима, обрасцима,

пријавама, молбама, жалбама, представкама, приговорима, обавештењима, саопштењима, а могу имати и други назив.

СТАВ 2. Да би се по поднеску могло поступати он мора да буде разумљив (јасан) и да садржи нарочито елементе прописане у овом ставу.

Обавезни састојци сваког поднеска су: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управна ствар која је предмет поступка, сврха поднеска, адреса на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.

СТАВ 3. Посебним прописом могу да буду одређени и други подаци које поједини поднесци морају да имају.

Неуредан поднесак Члан 59.

- (1) Поднесак је неуредан ако има недостатке који орган спречавају да поступа по њему, ако није разумљив или ако није потпун. У том случају орган у року од осам дана од пријема поднеска обавештава подносиоца на који начин да уреди поднесак и то у року који не може бити краћи од осам дана, уз упозорење на правне последице ако не уреди поднесак у року.
- (2) Ако поднесак не буде уређен у року, орган решењем одбацује поднесак.
- (3) Ако поднесак буде уређен у року, сматра се да је од почетка био уредан, ако законом није друкчије предвиђено.

СТАВ 1. У овом члану је прописано понашање органа када прими поднесак који не испуњава услове из чл. 58.

Јасно је шта је законодавац подразумевао под неуредним поднеском – ту је реч о поднеску који не садржи неких битних елемената предвиђених чл. у 58, те због тога орган не може да поступа по њему. Очито је и шта је неразумљив поднесак – није јасно шта странка тражи, на шта се поднесак односи.

Дилеме изазива квалификација „непотпуног поднеска“ и, у вези с тим, да ли се по њему може (даље) поступати, ако га подносилац у остављеном року није употпунио.

Правило је да орган сам уклања оне недостатке који не спречавају рад по поднеску (на пример, исправља грешку у називу органа која не представља сметњу да се утврди о којем органу се ради). Странка не може сносити штетне последице због давања погрешног назива оном поднеску који је иначе јасан и садржи све потребне састојке да би га орган узео у рад (примена начела *falsa nominatio non nocet* - погрешно именовање поднеска не шкоди).

О недостацима који спречавају рад по поднеску, орган обавештава подносиоца у року од осам дана од пријема поднеска. Орган је дужан (1) да подносиоца поучи на који начин да уреди поднесак, као и (2) да га информише у ком року то треба да учини (с тим да тај рок не може бити краћи од осам дана) и (3) да га упозори на правне последице неуређивања поднеска у року (које су уређене у наредном ставу).

СТАВ 2. и 3. Ако странка пропусти да уреди свој поднесак на начин на који јој је то наложио и у року који јој је у ту сврху оставио орган, такав поднесак ће бити одбачен решењем. Такво решење може да буде побијано жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору.

Ако, пак, подносилац уреди поднесак у року и према упутствима органа, сматраће се да је поднесак био уредан од почетка, то јест, од тренутка подношења надлежном органу. Посебним законом може да буде прописан изузетак од овог правила. Таква могућност је посебно важна код закона који предвиђају да се ћутање управе сматра усвајањем захтева. То је, примера ради, случај у поступку регистрације код Агенције за привредне регистре. Ако би се и у таквој ситуацији сматрало да је поднесак од почетка био уређен, или би органу (конкретно, Агенцији) био скраћен рок за одлучивање о захтеву, или би, у горем случају, захтев био усвојен по сили закона (јер се сматра да је рок за одлучивање већ истекао), без да га је орган уопште разматрао.

Предаја поднесака Члан 60.

- (1) Поднесци се предају органу коме су насловљени, ако неки други орган није овлашћен да прими поднесак.
 - (2) Поднесци се предају непосредно органу, преко поште, дипломатско- конзуларног представништва, електронским путем, у складу са законом, или се саопштавају усмено на записник.
 - (3) Кратке и хитне изјаве странке могу, ако друкчије није прописано, да саопште 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.
-

СТАВ 1. Правило је да се поднесци предају органу на који су насловљени, то јест, органу који би по њима требало да поступи. Изузетак може да буде прописан законом. ЗУП, примера ради, прописује изузетак код подношења жалбе. Иако насловљена на другостепени орган, она се, по правилу, предаје првостепеном органу, који има одређена овлашћења и обавезе у погледу поступања по жалби (в. коментар уз чл. 160).

СТАВ 2. Поднесци могу да се предају органу на пет начина: (1) непосредно органу - на писарници, у просторијама органа; (2) поштом; (3) преко дипломатско-конзуларног представништва Републике Србије - ако се подносилац налази у иностранству; (4) електронским путем (в. коментар уз чл. 57); и (5) усмено на записник - и ту странка долази у просторије органа одређене за ту сврху, али поднесак изјављује усмено, док у првом случају подноси писани поднесак.

СТАВ 3. Овим ставом прописан је додатни, изузетни начин предаје поднесака органу. Он важи само за изјаве странке које су кратке и хитне и које се могу упутити на начине прописане у овој одредби. Посебним прописом може да се искључи та могућност и у оваквој ситуацији.

У том случају, изјава се саопштава телефоном, телеграмом, електронским путем и на други погодан начин, ако је то могуће по природи ствари. Електронски пут комуникације споменут у овој одредби представља електронско општење које није потписано сагласно закону и није послато у форми електронског документа. То би, на пример, било слање обичне електронске поште, без квалификованог електронског потписа. Други погодан начин је онај који је уобичајен у одређеној средини (на пример, плакатирањем на градском тргу).

Као доказ подношења и садржине изјаве странке, овлашћено службено лице о томе ставља забелешку у спису, која садржи лично име лица које даје и прима саопштење.

Евидентирање и потврда о пријему поднеска Члан 61.

- (1) Орган је дужан да евидентира поднесак који је примио према редоследу пријема и да потврди пријем поднеска без наплаћивања таксе.
 - (2) Пријем поднеска послатог електронским путем потврђује се одмах, на исти начин на који је поднесак послат.
-

СТАВ 1. Поднесци се евидентирају према редоследу пријема. То може да буде значајно тамо где од редоследа пријема зависи могућност остварења или заштите права, на пример, код регистрације патената, жигова или заложних права на стварима.

Орган је дужан да без наплаћивања таксе потврди пријем поднеска. Пажњу привлачи облик потврде. Обавеза службеног лица да изда такву потврду (без таксе), може се испунити прављењем кратке забелешке или означавањем пријема на препису поднеска који остаје подносиоцу, или се пак потврда даје на посебном листу. Значај потврђивања пријема поднеска очит је, на пример, код ћутања управе. Ако је по поднетом поднеску (захтеву) орган био дужан да донесе

решење, странка под законским условима може изјавити жалбу и када првостепено решење није донето – при чему је потврда о пријему поднеска својеврстан доказ.

СТАВ 2. Код потврђивања пријема електронског поднеска мора да постоји паралелизам форми, то јест, пријем се потврђује на исти начин на који је поднесак и послат. То је логична последица чињенице да орган једино тако може да буде сигуран да је странка заиста могла да прими потврду.

Подношење поднеска ненадлежном органу

Члан 62.

Ако орган није надлежан да прими поднесак који му се предаје или саопштава, прослеђује га надлежном органу и о томе обавештава подносиоца. Ако не може да утврди који је орган надлежан, упозорава подносиоца да ће, без одлагања, решењем одбацити поднесак због ненадлежности.

Без обзира на начин пријема поднеска, ако орган сматра да по закону није надлежан да исти прими, дужан је да о томе обавести подносиоца. Сматрамо да би и овде требало да постоји паралелизам форми, те да се присутној странци (без обзира на то да ли поднесак подноси у писаном облику или жели да га поднесе усмено на записник) то треба саопштити одмах, а да странци која је послала поднесак путем поште или електронским путем, обавештење о ненадлежности треба да буде саопштено на исти начин. Изузетно, ако би орган тек накнадно утврдио да није надлежан за поднесак који је предат непосредно у писаној форми (на пример, поднесак је примљен на писарници органа, а овлашћено службено лице, које има знање потребно да утврди ненадлежност је добило поднесак тек по одласку странке), онда би орган могао странку о ненадлежности да обавести и путем поште.

Ова одредба представља још један израз начела помоћи странци (чл. 8)

Тек ако не може да утврди који је орган надлежан, орган ће решењем одбацити поднесак због ненадлежности, претходно упозоривши подносиоца у том погледу. Подносиоцу стоји на располагању правна заштита у виду подношења жалбе у управном поступку и/или тужбе у управном спору.

3. Записници

Састављање и садржина записника

Члан 63.

- (1) Записник се саставља о усменој расправи, другој важнијој радњи у поступку и о важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица.
 - (2) У записник се уноси назив органа, радња која се предузима, место, дан и час када се радња предузима, управна ствар која је предмет поступка, лична имена овлашћених службених лица, присутних странака, њихових заступника и других лица и опис тока и садржине предузете радње и датих изјава као и податак о исправама које су коришћене.
 - (3) Ако лице одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разложима због којих је одбијено потписивање записника.
 - (4) Записник који је сачињен сагласно пропису јесте јавна исправа и доказ о току и садржини предузетих радњи и датих изјава, изузев у деловима на које је стављена примедба.
-

СТАВ 1. Записник се саставља ради бележења садржине одређене значајне радње у поступку. Посебно су издвојени усмена расправа и важније усмене изјаве странке, других учесника у поступку и трећих лица.

СТАВ 2. Радња која се записнички евидентира, одређена је, пре свега, са неколико општих елемената. То су: (1) орган који је обавља, односно орган пред којим се радња обавља; (2) место, локација обављања; (3) тачно време предузимања радње; (4) управна ствар (предмет) у оквиру које се врши; (5) имена службених лица, странака и других присутних учесника поступка; и најважније (6) ток и садржина предузете процесне радње. Подаци о овоме чине обавезну садржину сваког записника. Посебно се води рачуна да записник буде прецизан, концизан и да буде директно усмерен на саму ствар о којој се одлучује. Записник треба да буде верна и комплетна слика тока и садржаја радње због које се води. Све оно што је од значаја за решавање ствари мора се унети односно уписати у записник – коришћење исправе, изјаве саслушаних лица, донети закључци и друго.

Понекад ће бити потребно, односно корисно да се, поред уношења садржине употребљених исправа у записник, и саме те исправе приложи записнику, ради аутентичности. Оцена ове потребе (или чак неопходности) у рукама је овлашћеног службеног лица које руководи радњом поступка.

СТАВ 3. Овим ставом уређене су последице непотписивања записника од стране неког од учесника у радњи која се записнички бележи. Тако, ако лице одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разлозима због којих је одбијено потписивање записника. Опет, верно се одсликава ток и садржина предузимања процесне радње.

СТАВ 4. Записник има доказну снагу јавне исправе, те самим тим постоји претпоставка тачности његове садржине (в. коментар уз чл. 118). Записник неће представљати доказ о току и садржини предузетих радњи и датих изјава у деловима на које су учесници у процесу радњи ставили примедбу. Ток и садржина тог дела предузете радње мораће да буде доказан другим доказним средствима.

4. Разгледање списка и обавештавање о току поступка

Право на разгледање списка и обавештавање

Члан 64.

- (1) Право на разгледање списка састоји се од права странке да разгледа списе у присуству службеног лица, да о свом трошку умножи или добије копију списка и да јој се копија списка, о њеном трошку, достави преко поште или на други погодан начин. Списи се разгледају у просторијама органа који чува списе. У оправданим случајевима, списи могу да се разгледају у просторијама другог органа или дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије.
- (2) Ако се документи чувају у електронском облику, орган омогућава разгледање и преузимање докумената у електронском или штампаном облику.
- (3) Не смеју да се разгледају записници о већању и гласању и нацрти решења.
- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) Право на разгледање списка у складу са одредбама овог члана има и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес.
- (7) Износ трошкова остваривања права на разгледање списка не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списка.
- (8) Странка, заинтересовани орган и заинтересовано лице које докаже свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка.

(9) Одредбама овог члана не дира се у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе.

СТАВ 1. Да би странке (и друга лица) могле да стекну потребна знања о поступку по одређеној управној ствари, предвиђено је да, под законским условима, могу да разгледају списе предмета и да их, ако желе, о свом трошку умноже или да добију копију списка и да им се копија списка о њиховом трошку достави поштом или на други погодан начин. Други погодан начин може да буде слање електронским путем. Ово се односи како на управни поступак који је код органа у току, тако и на поступак који, мада код дотичног органа завршен, још није правноснажно окончан.

Списи се разгледају у присуству службеног лица. Такво службено лице стара се о очувању комплетности списка (и о томе да се нешто не дода), као и о поштовању законске забране из става Зовогчлана. Тиме се онемогућава злоупотреба овог права, у смислу да странка уништи цео или делове списка. На пример, да из списка предмета узме доставнице или неки од доказних материјала - исправе, записнике итд.

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. Ово потоње, очигледно, ако се странка налази у иностранству.

СТАВ 2. Ако се документи чувају у електронском облику, орган омогућава разгледање и преузимање докумената у електронском или штампаном облику. Могућност преузимања докумената који се чувају у електронској форми у штампаном облику представља одраз правила по којем је се електронски пут општења, ако није друкчије прописано законом, не може наметнути странци (в. коментар уз чл. 57, ст. 2).

СТАВ 3. Став 3 овог члана искључује могућност приступа деловима списка предмета. Наиме, од права на разгледање изузети су записници о већању и гласању и нацрти решења.

СТАВ 4. 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. Овим је поновљено (пре него разрађено) начело приступа информацијама и заштите података из чл. 15 ЗУП-а. Заштита ових података била би на исти начин уређена и без упућивања на поменуте законске прописе.

СТАВ 5. 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. Ово је у складу са одредбом претходног става и одредбом чл. 8, ст. 2 Закона о заштити података о личности, који прописује да обрада података о личности није дозвољена ако се врши у сврху различиту од оне за коју је одређена, без обзира да ли се врши на основу пристанка лица или законског овлашћења за обраду без пристанка. Како је приступ подацима о личности по овом закону одобрен ради остваривања права, обавеза и правних интереса у управном поступку или у вези са тим поступком, то се само с тим у вези подаци о личности и могу користити.

СТАВ 6. Право на разгледање списка није само право странке, већ и других, заинтересованих лица које докажу свој правни интерес у датој управној ствари.

СТАВ 7. Износ трошкова остваривања права на разгледање списка не може прећи износ неопходних трошкова органа за израду и достављање копије списка. Забраном наплаћивања више од нужних трошкова спречава се фактичко ограничавање права на разгледање списка предмета.

СТАВ 8. Поред права да разгледају списе предмета, странке, заинтересовани органи и заинтересована лица која докажу свој правни интерес, имају право на обавештавање о току поступка (на пример, у којој фази се налази предмет - првостепеног или жалбеног поступка, да је решење израђено, али није још увек отправљено странци или да се налази у одељењу за уједначавање праксе итд).

СТАВ 9. Одредбама овог члана не дира се у остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја садржаним у документима који чине списе. То значи да, под условима предвиђеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и лица која нису странке у поступку, нити заинтересована лица са правним интересом у конкретној управној ствари, имају право да приступе подацима садржаним у списима предмета, под условом да интерес јавности да зна конкретне информације од јавног значаја претеже у односу друге интересе засноване на Уставу или закону (чл. 8, ст. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010).

Захтев за разгледање списка и обавештавање о току поступка **Члан 65.**

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) 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.

СТАВ 1. Захтев за разгледање списка или обавештавање о току поступка подноси се органу код кога се налазе списи предмета, односно који има информације о току поступка. То не мора нужно да буде орган који тренутно води поступак. На пример, странка или заинтересовано лице са правним интересом у конкретном предмету би могли да захтевају увид у списе предмета од првостепеног органа и кад је против решења поднета жалба, то јест, кад је надлежност за решавање већ прешла (деволуирала) на другостепени орган. Ово је посебно значајно за заинтересована лица, јер можда, упркос правном интересу у конкретној управној ствари нису учествовала у првостепеном поступку, а разгледањем списка предмета дошла би у посед информација које су им потребне за заштиту њихових правних интереса.

Уколико лице не тражи приступ списима предмета, односно обавештавање о току поступка на основу и под условима предвиђеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, орган може од тог лица да затражи да у писаном облику или усмено образложи свој правни интерес. Ако лице тражи приступ на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, оно није дужно да образложи свој интерес, већ постоји законска претпоставка (оборива или необорива) постојања таквог интереса (чл. 4 поменутог закона).

СТАВ 2. Рок за одлучивање о захтеву из става 1 износи осам дана од пријема захтева. Ако усваја захтев, орган не доноси решење, већ само обавештава подносиоца о томе како могу да разгледају и умноже списе и добију копију списка. Ако, пак, одбија захтев, орган то чини решењем у којем образлаже такву одлуку.

СТАВ 3. Подносилац захтева може да изјави жалбу другостепеном органу против решења о одбијању или одбацивању захтева, као и против ћутања управе у овом случају. Надлежни орган за одлучивање о жалби је орган који би био надлежан да одлучи и о жалби против решења којим се одлучује о управној ствари у конкретном предмету.

Рок за изјављивање жалбе износи осам дана од обавештавања подносиоца захтева о решењу о одбијању или одбацивању захтева, односно осам дана од истека рока за одлучивање органа о захтеву (овде постоји само раскидни рок за подношење жалбе против ћутања управе - в. коментар уз чл. 153, ст. 2).

III. ОБАВЕШТАВАЊЕ

1. Основне одредбе

Појам и начин обавештавања

Члан 66.

- (1) Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари.
- (2) На обавештавање других учесника у поступку примењују се одредбе овог закона о обавештавању странке, ако законом није друкчије прописано.
- (3) Ако друкчије није прописано, орган бира начин обавештавања, водећи рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку.
- (4) Странка се обавештава електронским путем, путем поште, достављањем или на други погодан начин, или усмено – ако је присутна.
- (5) 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.
- (6) Орган обавештава саму странку, изузев ако она има законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења, када се они обавештавају.
- (7) Кад је при обавештавању начињена очигледна грешка, сматра се да је обавештавање извршено на дан када је стварно извршено.

СТАВ 1. и 2. Обавештавање је радња којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у управној ствари. Правило је да за друге учеснике у поступку важе правила о обавештавању која важе за странку. Законом се може прописати различит правни режим за обавештавање других учесника у поступку.

СТАВ 3. Одредбом става 3 овог члана прописано је опште правило да је орган тај који ће одредити начин обавештавања који је примерен конкретном случају, изузев ако је закон предвидео друкчије. Овом одредбом су одређени и принципи којима се орган руководи приликом одређивања начина обавештавања. Реч је о принципима проистеклим из начела законитости (чл. 5) и начела економичности поступка (чл. 9). Орган бира начин обавештавања водећи рачуна о правној заштити странке, јавности обавештавања, економичном трошењу средстава и једноставности у поступку.

СТАВ 4. и 5. Начини обавештавања су: (1) електронским путем - очигледно, као и код општења, стављањем на прво место, законодавац даје јасан подстрек развоју овог начина обавештавања и употреби информационих и комуникационих технологија у раду управе; (2) путем поште; (3) достављањем (4) усмено – ако је странка присутна; (5) на други погодан начин - начин уобичајен у одређеној средини (на пример, плакатирањем на градском тргу); (6) телефоном, електронским путем или на други погодан начин - ако је реч о кратким и хитним обавештењима која се могу послати на такав начин, а о чему се ставља забелешка у спису која садржи лично име лица које даје и прима обавештења.

СТАВ 6. Орган ће обавештавати саму странку само ако она нема законског заступника, пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења. Странка је, наиме, или процесно неспособна (в. коментар уз чл. 44), па се обавештава законски заступник или је ангажовала пуномоћника или пуномоћника за пријем обавештења да би је заступали у поступку, те орган с њима и треба да општи.

СТАВ 7. Како би странка и други учесници у поступку заштитили од последица неправилног рада органа управе, одредбом овог става прописано је да ће се у случају очигледних грешака при обавештавању сматрати да је оно извршено на дан када је стварно извршено. Ово је посебно значајно у случају кад од обавештења почињу да теку преклузивни рокови (в. коментар уз чл. 75 - Лично достављање).

Места на којима се врши обавештавање
Члан 67.

- (1) Странка се, по правилу, обавештава у стану, пословној просторији или на радном месту.
 - (2) Адвокат се обавештава у његовој канцеларији, при чему обавештавање може да се изврши и лицу запосленом у канцеларији.
 - (3) Обавештавање је могуће и на другом месту, ако се прималац обавештења са тим сагласи.
 - (4) 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 (члан 78. овог закона).
 - (5) Кад 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.
-

СТАВ 1. и 3. Странка се обавештава у стану, пословној просторији или на радном месту. Реч је о праву странке да не прима обавештења на другом месту. Ипак, то не значи да она не може да буде обавештења и на другом месту кад то њој одговара. И то је њено право. Орган може да изврши обавештавање и на другом месту, али само уз услов да се прималац обавештења са тим сагласио.

СТАВ 2. Адвокат се обавештава у својој канцеларији. То је његово радно место. Специфичност обавештавања адвоката огледа се у томе што он или она могу да буду обавештени и преко лица запослених у својој канцеларији. Ово правило, сматрамо, важи само у случају кад адвокат има својство пуномоћника странке у поступку, не и кад је он странка у поступку. У том случају се примењује одредба из става 1 овог члана.

СТАВ 4. и 5. Ова два става уређују правне последице пропуста лица које треба да буде обавештено да информисе орган о промени свог пребивалишта, боравишта или седишта. Ту се разликују два правила, за две групе субјеката - (1) ако то учине странка или њен законски заступник, а службено лице не може да ступи у контакт с њима, -странка се даље обавештава јавним достављањем (члан 78. овог закона); (2) ако то учине пуномоћник или пуномоћник за пријем обавештења - обавештавање се даље одвија као да пуномоћник није одређен, то јест, обавештавају се непосредно странка или њен законски заступник (чл. 66, ст. 6).

Обавештавање у посебним случајевима
Члан 68.

- (1) Физичка и правна лица која се налазе у иностранству обавештавају се непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународним уговором није друкчије предвиђено.
 - (2) Лица која се налазе у Војсци Србије обавештавају се преко надлежне команде, а припадници специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове преко њихове команде.
 - (3) Лица која су лишена слободе обавештавају се преко управе установе у којој се налазе.
 - (4) У свим тим случајевима обавештавање је извршено када писмено буде предато примаоцу.
-

Овим чланом уређено је обавештавање у четири посебна случаја. За лица поменута у овом члану не важи правило да се обавештавају у стану, пословном просторији или на радном месту (чл. 67, ст. 1). То правило за их не важи зато што им природа њиховог посла (став 2) или посебна ситуација у којој се налазе (став 1 и 3) не дозвољава да на тим местима буду обавештени.

Реч је о следећим категоријама лица: (1) физичка и правна лица у иностранству - они се обавештавају непосредно или дипломатским путем, ако потврђеним међународним уговором није другачије предвиђено; (2) лица која се налазе у Војсци Србије - она се обавештавају преко надлежне команде; (3) припадници специјалних јединица министарства надлежног за унутрашње послове - обавештавају се преко њихове команде; (4) лица која су лишена слободе - обавештавају се преко управе установе у којој се налазе.

Пуномоћник за пријем обавештења **Члан 69.**

- (1) Странка може да одреди пуномоћника коме се упућују сва писмена која су насловљена на странку (пуномоћник за пријем обавештења), кад странка о њему у писаном облику или усмено извести орган који води поступак.
- (2) Ако се странка или законски заступник странке налазе у иностранству, а немају пуномоћника у Републици Србији орган њима, при упућивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе упозорава их да ће, ако то пропусте, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења.
- (3) Сматра се да је странка примила писмено када га прими пуномоћник за пријем обавештавања.
- (4) Више од пет странака у истом поступку које немају супротне интересе и заједничког пуномоћника дужне су да на захтев органа одреде заједничког пуномоћника за пријем обавештења, у року који орган одреди. Ако то пропусте, орган им, о њиховом трошку, поставља заједничког пуномоћника за пријем обавештења.
- (5) Он је овлашћен да изјави правно средство у име странке ако странци не може да проследи писмено, а она може да пропусти рок за изјављивање правног средства.

СТАВ 1. и 3. Пуномоћник за пријем обавештења је лице које је странка одредила како би ми суупућивала сва писмена насловљена на њу. Услов за упућивање писмена пуномоћнику за пријем обавештења уместо странци (чл. 66, ст. 6), јесте да странка извести (у писаном облику или усмено) орган који води поступак о томе да је одредила свог пуномоћника за пријем обавештења.

Кад је странка одредила пуномоћника за пријем обавештења и о томе обавестила орган, сматраће се да је странка примила писмено кад га прими пуномоћник за пријем обавештења.

СТАВ 2. Странка може да буде обавезана од стране органа да постави пуномоћника за пријем обавештења. Услов за то је да се странка или њен законски заступник налазе у иностранству, а да немају пуномоћника у Републици Србији.

Рок за постављање пуномоћника за пријем обавештења одређује орган, и он не може бити дужи од 30 дана. О овоме се странка или њен законски заступник обавештавају приликом слања првог писмена. Истом приликом орган ће их упозорити да ће, ако пропусте да поставе пуномоћника за пријем обавештења у остављеном року, то учинити орган о њиховом трошку.

У оба случаја услов за примену става 3 овог члана (обавештавање пуномоћника за пријем обавештења се сматра обавештавањем странке) јесте обавештавање друге стране о постављању пуномоћника за пријем обавештења. Дакле, странка мора да извести орган да је то учинила, односно орган мора њу да обавести да је он то урадио зато што је она пропустила да га постави у остављеном року.

СТАВ 4. И у овом случају постављање пуномоћника за пријем обавештења није плод воље странке, већ налога органа. Наиме, странке морају да поставе заједничког пуномоћника за пријем обавештења под условом да њих више од пет учествују у истом поступку, да немају супротне интересе и да немају заједничког пуномоћника. Кад је заједнички пуномоћник за пријем обавештења примио писмено, сматра се да су о њему обавештене све странке које су адресати поменутог писмена, а чији је он заједнички пуномоћник за пријем обавештења.

Као и код одредбе из става 2, орган одређује рок у којем су странке дужне да именују заједничког пуномоћника за пријем обавештења, а ако оне то не учине у остављеном року, орган ће им га, о њиховом трошку, поставити.

СТАВ 5. Основна обавеза пуномоћника за пријем обавештења је да странци (или њеном законском заступнику) проследи писмено које је примио од органа и то благовремено, како би она могла да оствари и заштити своја права и правне интересе. Ако, пак, он није у стању то да уради, а странка услед тога може да пропусти преклузивни рок за изјављивање правног средства (првенствено жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору) - пуномоћник за пријем обавештења овлашћен је да изјави то правно средство у име странке.

2. Поступци обавештавања

Обавештавање електронским путем

Члан 70.

- (1) Обавештавање електронским путем може да буде неформално и формално.
- (2) Формално обавештавање електронским путем одвија се сагласно закону и обавезно укључује потврду којом се доказује пријем документа.
- (3) Формално обавештавање електронским путем изједначава се са достављањем.

Обавештавање путем поште

Члан 71.

- (1) Обавештавање путем поште врши се обичном или препорученом поштом.
- (2) Сматра се да је писмено које је упућено обичном поштом прималац примио седмодана 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. Прималац може да доказује да је писмено касније примио, односно да га није примио.
- (3) Сматра се да је писмено које је упућено препорученом поштом примљено на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке.
- (4) Обавештавање препорученом поштом изједначава се са достављањем.

Достављање

Начини достављања

Члан 72.

- (1) Достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно.
- (2) Лично и посредно достављање орган врши преко свог службеног лица или се врши преко поштанског оператора или електронским путем, у складу са законом.
- (3) Прималац писмена може бити само изузетно позван да преузме писмено, ако то налажу природа или значај писмена.

Чланови 70 - 72. Обавештавање је радња којом орган упознаје странку са постојањем и садржином одређеног писмена донетог у или повезаног са поступком. Поступке (видове, начине) обавештавања странке и других учесника у поступку поделили бисмо на тзв. формалне и тзв. неформалне. У формалне бисмо сврстали (1) достављање (лично, посредно или јавно - в. коментаре уз чл. 75-78), (2) формално обавештавање електронским путем и (3) обавештавање путем препоручене поште. Два потоња се изједначавају са достављањем. У неформалне поступке обавештавања уврстили бисмо (1) неформално обавештавање електронским путем и (2) обавештавање путем обичне поште.

Оно што разликује формалне и неформалне поступке обавештавања јесте постојање потврде о томе да је лице обавештено (уз изузетак јавног достављања). За разлику од формалних, неформални поступци обавештавања не садрже потврду о пријему обавештења (доставницу, потврду о пријему пошиљке код препоручене поште или електронску потврду о пријему документа). Последишно, о најзначајнијим писменима која се доносе или су повезана са поступком, а посебно оним од којих теку преклузивни рокови за остварење или заштиту права и правних интереса, странка или други учесник у поступку морају да буду обавештени неким од формалних поступака обавештавања. Такође, док су неформални облици обавештавања странке, односно других учесника у поступку подесни за ситуацију у којој се они обавештавају о актима и писменима која су за њих повољна, сматрамо да су за акте и писмена који су неповољни по странку, односно друге учеснике у поступку погодни само формални поступци обавештавања.

Обавештавање електронским путем може да буде (1) формално - уређено законом и са потврдом о пријему послатог документа и (2) неформално. Пример неформалног електронског обавештавања била би обична електронска пошта, која не садржи квалификовани електронски потпис.

Обавештавање поштом може да буде (1) путем препоручене поште - где се сматра да је упућено писмено примљено на дан који стоји у потврди о пријему пошиљке и (2) путем обичне поште - где се сматра да је пошиљка примљена тек по истеку рокова из чл. 71, ст. 2 ЗУП-а.

Достављање (осим јавног достављања) укључује доставницу као доказ о тренутку пријема упућеног писмена. Лично и посредно достављање орган врши преко свог службеног лица или се врши преко поштанског оператора или електронским путем, у складу са законом (то је вид формалног електронског обавештавања). Само изузетно, ако то налажу природа или значај писмена, прималац писмена може да буде позван да преузме писмено.

Достављање правном лицу

Члан 73.

Достављање правном лицу врши се предајом писмена у седишту правног лица запосленим 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.

Специфичност достављања правном лицу је у томе што може да се изврши према самом правном лицу или према његовом законском заступнику. У првом случају достављање се врши на адресу седишта самог правног лица или посебну адресу која је регистрована за пријем поште. У другом случају се достављање врши на адресу заступника тог правног лица која је убележена у јавном регистру (што ће, по правилу, бити адреса седишта правног лица) или, чак, на адресу његовог пребивалишта.

Време достављања

Члан 74.

(1) Достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати.

(2) Орган из нарочито важних разлога може одлучити да се достављање изврши и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

СТАВ 1. и 2. Достављање се, као и извршење решења, може вршити само у одређено доба, изузев ако су испуњени посебни услови за одступање од таквог правила (в. коментар уз чл. 194, ст. 2 и 3). Тиме се странке од узнемиравања.

Достављање се врши радним даном од 8 до 20 сати, а само изузетно, ако постоје "нарочито важни разлози", оно се може извршити и у нерадне дане или након 20 часова. Ова законска

формулација не би требало да у пракси доведе до злоупотребе, то јест, до непотребног узнемиравања грађана. Отуда је треба брижљиво, крајњестриктно тумачити. При достављању писмене у нерадне дане и након 20 сати, достављач је дужан да упозори адресата да се такво – ванредно достављање – спроводи по одлуци надлежног органа, а на основу ЗУП-а.

Лично достављање

Члан 75.

- (1) Лично достављање обавезно је када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено.
- (2) Лично достављање обавезно је и онда када је то законом предвиђено.
- (3) Лично достављање састоји се од уручења писмена лицу коме је оно насловљено (прималац).
- (4) 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.
- (5) 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 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.
- (6) 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.

СТАВОВИ 1, 2. и 3. Лично достављање представља обавезну предају писмена лично – у руке – (баш) лицу коме је оно намењено. Судска пракса је својевремено заузела став да се чак ни уручење писмена брачном другу адресата не може сматрати правилно извршеним личним достављањем. Прописивање обавезног личног достављања у одређеним случајевима, мотивисано је самим значајем извесног писмена (на пример, позива), или правним дејствима која се везују за његово достављање (на пример, код достављања решења).

Постоје две групе ситуација у којима је лично достављање обавезно.

(1) Лично достављање обавезно је у свим случајевима када од дана достављања почиње да тече преклузивни рок, то јест, рок који се не може продужити (на пример, достављање решења и рок за жалбу – чл. 153, ст. 1). Изузетно, посебним законом може да буде предвиђено одступање од овог правила.

(2) Оно може да буде изричито предвиђено законом (ЗУП-ом или посебним законом, с тим да сам ЗУП не предвиђа овакве случајеве обавезног личног достављања).

СТАВОВИ 4, 5. и 6. Сматра се да је лично достављање извршено онда кад је уручено примаоцу писмена, а тачан тренутак бележи се у доставници (чл. 77). Ово је редовна ситуација. Ставовима 4 и 5 овог члана предвиђена су правила о достављању у друга два могућа случаја:

(1) кад присутни прималац одбије да прими писмено које се уручује; и

(2) кад достављач не затекне примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, па поново покуша доставу у року од 24 сата и поново га не затекне на поменутој адреси.

У оба случаја ће достављач (који може да буде службено лице органа који врши достављање или поштански оператор) о томе сачинити белешку о ономе што се догодило и потом оставити

обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено. У обавештењу назначава се лично име примаоца, подаци којим се писмено идентификује, просторија унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено. 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.

Језичко и системско тумачење овог члана упућује на закључак да су ове две ситуације изједначене у последицама (оставља се обавештење и достављање се сматра извршеним по истеку одређеног рока). Ипак, питање је да ли је законодавац требало да изједначи ове две ситуације. Наиме, у другом случају прималац није имао могућност да прими писмено и да се упозна са његовом садржином. Он чак није ни упознат са чињеницом да је достављање покушано, те му се зато оставља рок од 15 дана да преузме писмено, да се упозна са његовом садржином и да, евентуално, оствари или заштити своја права и правне интересе. У првопоменутом случају, пак, прималац је свестан чињенице да се писмено доставља и, према начину достављања (лично достављање), да је реч о писмену које има посебан значај у поступку и, ако га о томе поучи достављач, да му остварење и заштита права и правних интереса може зависити од пријема писмена. Он, упркос свему томе одбија да прими писмено. Питање је да ли је законодавац требало у таквој ситуацији да оставља додатни рок примаоцу да се упозна са садржином писмена и да одложи почетак рока који је везан за уредно достављање писмена. Сматрамо да је овде реч о злоупотреби процесних права, којом се одуговлачи поступак, те да је требало предвидети да се достављање у том случају сматра извршеним и да почну да теку рокови.

Посредно достављање

Члан 76.

- (1) Ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено, оно може да буде уручено другом лицу које прихвати да га потом преда примаоцу и то, ако је могуће, најпре сваком пунолетном члану домаћинства примаоца или лицу које ради са примаоцем – ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца.
- (2) Писмено не може бити уручено лицу које је противна странка у истом поступку.
- (3) Друго лице коме је писмено уручено потписује доставницу. Достављач уноси у доставницу и однос другог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено.
- (4) 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.
- (5) 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.

СТАВОВИ 1. и 2. Посредно достављање допуштено је уз испуњење два услова: (1) да лично достављање није по закону обавезно; (2) да прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено.

Посредно достављање састоји се у уручењу писмена другом лицу (а не примаоцу) које прихвати да га потом преда примаоцу. Приоритет при посредном достављању има и сваки пунолетни члан домаћинства примаоца - ако се достављање врши у стану примаоца, односно лице које ради са примаоцем – ако писмено треба да се преда на радном месту примаоца. Писмено, због супротстављених интереса, не може бити уручено лицу које је противна странка у истом поступку (на пример, таква ситуација може да се догоди ако су два државна службеника која раде на истом месту - те би једно другом могли да буду друго лице које прима писмено намењено примаоцу - конкурисали за исто радно место).

СТАВОВИ 3, 4. и 5. Посредно достављање сматра се извршеним кад истекне 15 дана од дана кад је писмено уручено другом лицу. У доставницу, коју потписује лице коме је уручено писмено, уноси се, поред других података (в. чл. 77), и однос тог лица са примаоцем и датум када је другом лицу писмено уручено.

Ако, пак, достављач не нађе примаоца, а друго лице које се нашло на месту на којем је требало да се уручи писмено не прихвати да му се писмено уручи - писмено ће бити остављено 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. Као и код личног достављања (чл. 75, ст. 6), посредно достављање сматра се извршеним када истекне 15 дана од када је писмено остављено на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу.

Доставница Члан 77.

- (1) Доставница 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. Поред тога они бројевима и словима на доставници уносе датум када им је писмено уручено.
- (2) 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.
- (3) Доставница може бити у електронском облику.

СТАВОВИ 1. и 3. Доставница је потврда и доказ о томе да је лично или посредно достављање извршено. Доставница се попуњава само ако једостављање заиста и извршено, не и ако је само покушано. Код неуспелог уручења писмена достављач сачињава обавештење о могућности преузимања писмена и, евентуално, белешку о одбијању уручења (чл. 75, ст. 4). Доставница може да буде у папирном и електронском облику.

Садржину доставнице чине следећи елементи: (1) лично име и адреса лица коме је писмено уручено (прималац писмено код личног достављања, односно друго лице код посредног достављања); (2) подаци којима се идентификује уручено писмено; (3) потпис достављача и лица коме је писмено уручено; (4) датум уручења (исписан бројевима и словима).

СТАВ 2. 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.

Ову ситуацију треба разликовати од ситуације у којој је прималац писмена одбио уручење у случају обавезног личног достављања (чл. 75, ст. 4). Наиме, у тој ситуацији достављање није извршено, прималац није дошао у посед писмена које се уручује. У ситуацији прописаној у ставу 2 овог члана, достављање је извршено - писмено је уручено, само је прималац или друго лице одбило да потпише доставницу. Зато овде не тече никакав рок, већ се достављање сматра уредно извршеним чим достављач забележи на доставници шта се и кад догодило.

Јавно достављање Члан 78.

- (1) Јавно достављање врши се:
 - 1) ако ниједан други начин достављања није могућ;
 - 2) ако се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће;
 - 3) у другим случајевима одређеним законом.

- (2) Јавно достављање састоји се од објављивања писмена на веб презентацији и огласној табли органа. Писмено може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин.
- (3) 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.

СТАВ 1. Јавно достављање је најпосреднији начин достављања. Оно, попут неформалног електронског обавештавања и обавештавања путем обичне поште, не садржи потврду о пријему писмена које се доставља. Оно што их, пак, разликује, и због чега бисмо и јавно обавештавање сврстали у формалне поступке обавештавања јесте чињеница да се њиме могу доставити и изузетно значајна писмена, па чак и она од чијег достављања почињу да теку преклузивни рокови за остваривање или заштиту одређеног права или правног интереса. Разлог за то су немогућност или неадекватност достављања писмена на други законом предвиђени начин или одлука законодавца да је то одговарајући или нужен облик о обавештавања у некој посебној врсти управних ствари.

Јавно достављање представља, по правилу, супсидијарни облик достављања, то јест, врши се само кад лично и посредно достављање у конкретној ствари нису могући (тачка 1). Оно се предузима и онда кад се доставља решење које се тиче већег броја лица која нису позната органу, а достављање на други начин није било могуће или одговарајуће (тачка 2). Опет је, дакле, реч о супсидијарном начину достављања ("није могуће"), с тим да се она овде комбинује са начелом делотворности и економичности, у смислу да се решење само тако може брзо и ефикасно доставити "већем броју лица која нису позната органу". Најзад, ако је лично или посредно достављање могуће, постоји и додатни елемент - процена органа који врши достављање да те врсте достављања не би биле одговарајућеу конкретном случају (на пример, орган би могао да утврди тачно све адресате и уручи сваком од њих писмена, али би то изазвало трошкове и/или одуговлачење у поступку који не би били сразмерни ризику несазнавања или неблагоприятног сазнавања адресата за извршено јавно достављање).

СТАВОВИ 2. и 3. Јавно достављање састоји се од објављивања писмена на веб презентацији и огласној табли органа. Поред тога, ако процени да би то било корисно и сразмерно важности писмена које се доставља за адресате, орган може писмено да објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин (онај који је уобичајен у одређеној средини - на пример, плакатирањем на градском тргу).

Сматра се да је јавно достављање извршено када истекне 15 дана од када је писмено објављено на веб презентацији и огласној табли органа, с тим да орган, ако процени да је то оправдано у конкретном случају, може да продужи тај рок. Опет, примера ради, оправдано би било да се рок продужи ако постоји бојазан да у року од 15 дана сви или већина адресата неће успети да се упознају са чињеницом да је јавно достављање извршено и са садржином предметног писмена.

Ако се јавно доставља решење, његово образложење може да буде изостављено. Уз решење се дају обавештења о месту, просторији и начину увида у образложење. *Ratio* ове одредбе јесте чињеница да би лица која нису адресати могла да сазнају поверљиве, тајне или податке о личности адресата, који су садржани у образложењу решења које се доставља.

IV. РОКОВИ

Одређивање и продужење рокова

Члан 79.

- (1) За предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одређени рокови.
- (2) Ако рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, овлашћено службено лице које води поступак.

- (3) 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.

Рачунање рокова

Члан 80.

- (1) Рокови се рачунају на дане, месеце и године.
- (2) 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.
- (3) Истек рока може се означити и календарским даном.
- (4) Почетак и ток рокова не спречавају дани у којима орган не ради.
- (5) Ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан.

Одржање рока

Члан 81.

- (1) 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.
- (2) Ако је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан када је предат поштанском оператору.
- (3) Време када се сматра да је примљен поднесак који је упућен електронским путем уређује се посебним прописом.

РОКОВИ И ВРАЋАЊЕ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ

Четврта глава овог дела законског текста бави се *роковима и њравним инстѝиѝуѝом враћања у ѝређашње сѝање*.

Појам и рачунање процесних рокова

Поред *материјалноѝравних* рокова – одређених материјалним прописима – (на пример, рок за испоруку неке робе), постоје и рокови (одређени процесним прописима) за извршење појединих радњи током правних поступака – *ѝроцесноѝравни* рокови (на пример, рок за улагање једног правног лека).

Процесни рок је одређен размак у времену у којем ѝтреба да се изврши ѝроцесна радња – или је ѝо ѝериод чијим ѝроѝеком насѝаје моѝућносѝ извршења ѝроцесне радње. Наиме, за предузимање појединих радњи у поступку могу да буду одређени рокови.

Рокови су нераздвојиви од начела економичности поступка (члан 9). Они су неопходни да би се обезбедио континуитет процесних радњи – отклонила неизвесност због одуговлачења – и поступак довео до краја.

Врсте рокова у управном поступку.

Раскидни и одложни рокови. Код *раскидних*, обављање процесне радње везано је за одређени период, па се само у оквиру њега радња може пуноважно предузети. Код *одложних*, почетних

рокова процесна радња не сме се предузети пре него што протекне предвиђено време. У управном поступку, рокови су по правилу раскидни, али има и одложних. Одложни је рок за жалбу због ћутања управе.

Законски и службени рокови, према томе да ли су одређени законом и другим прописом, или службено лице у поступку – према свим околностима конкретног случаја – одређује да ли ће само уопште орочити неко процесно делање учесника у поступку, као и дужину тако постављеног рока.

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

Продуживи (гилаторни) и нејродуживи (јеремјини) рокови. Законски рокови по правилу су нејродуживи. Продуживост појединих законских рокова мора да буде изричито прописана законом или прописом. За разлику од законских, службени рокови начелно се могу продужавати. Случајеви нејродуживости тих рокова морају да буду нарочито одређени. Да би могло доћи до *продужења јродуживог рока* (члан 79. став 3), неопходно је да буду испуњени следећи услови: а) да је заинтересовано лице поденело захтев за продужење рока; б) да је захтев поднет пре истека рока; в) да за продужење у конкретном случају постоје *ојравдани разлози*.

Оријентациони рокови. Код оријентационих рокова, службено лице не мора да се стриктно придржава законски дате дужине рока. Према околностима конкретног случаја, оно може да одреди нешто краћи или нешто дужи рок. Такав је рок који се оставља позваним лицима да би се припремила за усмену расправу: *по јравилу*, осам дана од достављања позива до дана расправе.

Оквирни рокови. Код оквирног рока, *јројисима се јредвиђа њејова најмања и њејова највећа јојушијена дужина*. За разлику од оријентационих рокова, у присуству оквирних рокова службено лице није овлашћено да на лицу места одређује дужи или краћи рок од датог. Оно је везано постављеним временским границама – и *искључиво између њих сме јрецизираши дужину рока за конкретан случај*.

Ад 7 – Независни (ајсолујни) 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 момената сазнања* лица за одређену чињеницу. Субјективни рок искључиво зависи од реченог психичког процеса тог лица.

Рачунање рокова

Рокови се рачунају на дане, месеце и године. Није искључено ни другачије одређивање рокова, специјалним прописима (на пример, у минутима – код паркирања моторних возила). 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. Уместо по данима, месецима и годинама, за службено лице се у датом

ситуацији може показати рационалније и практичније да као крајњи рок означи одређени (календарски) – на пример, странка мора да уклони недостатке у поднеску до 31. марта текуће године. Овим се могу спречити евентуалне заблуде у погледу рачунања рока.

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).

У вези са начином рачунањем рокова, нови ЗУП садржи боље решење и врши усклађивање са моделом примењеним у ЗУС-у, јер уместо рачунања рокова за наступање последица “ћутања управе” на месеце (рока од месец, односно два месеца за доношење решења поводом захтева странке или по службеној дужности а у интересу странке) рокове рачуна на дане (30, односно 60 дана). Исто је и са субјективним роком код понављања поступка (уместо три месеца - 90 дана). На овај начин се повећава прецизност и смањује простор за евентуалне забуне.

Одржање рока

Што се тиче питања када је поднесак предат у року (*благовременост њог поднеска*), постоје два главна правила (члан 81). Прво – поднесак је благовремен ако стигне надлежном органу пре него што рок истекне, било да је стигао обичном поштом (као препоручена поштом), било да је предат усмено на записник код органа. Друго – кад је поднесак упућен поштом препоручено, *дан предаје њошћу смајтра се као дан предаје органу коме је упућен*. У складу са омогућавањем употребе савремене комуникационе и информационе технологије у управном поступку, а у циљу онемогућавања да даљи развој у овој области захтева константне измене и допуне ЗУП-а, предвиђен о је да се време када се сматра да је примљен поднесак који је упућен електронским путем уређује посебним прописом.

Коначно, као и код поднеска, 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.

Враћање у пређашње стање

Разлози и предлог

Члан 82.

- (1) Странци која из оправданог разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку па изгуби право да је предузме, дозвољава се, на њен предлог, враћање у пређашње стање.
- (2) Враћање у пређашње стање дозвољава се и кад је из незнања или очигледне грешке поднесак предат благовремено, али ненадлежном органу.
- (3) Враћање у пређашње стање дозвољено је 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.
- (4) Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање наведе чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем вероватним.
- (5) Предлог за враћање у пређашње стање не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока.
- (6) Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак.
- (7) 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.

Рокови и надлежност

Члан 83.

- (1) 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.

- (2) После истека три месеца од пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом.
- (3) Није дозвољен предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање.
- (4) Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштenu радњу, који решењем и одлучује о предлогу.
- (5) Противној странци пружа се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама.
- (6) 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.
- (7) Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблагоприятан или недозвољен.

Враћање у пређашње стање

Враћање у пређашње стање ванредна је правна могућност да се једна закаснела процесна радња предузме и после протека 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 *посије ојравдани, односно извињавајући законски разлози странкиној закашњења, односно процесној проишлости у конкретној ситуацији.*

Разлози и предлог

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).

До враћања у пређашње стање никада не може да дође по службеној дужности, већ је у сваком случају (ст. 1, 2. и 3) потребан одговарајући предлог странке. С тим у вези, грешка у називу (на пример „жалба“) писмена којим се тражи „враћање“, не утиче на обавезу органа да га узме у разматрање. Могућност „враћања“ односи се на *преклузивне рокове*. За примену правног института који анализирамо неопходно је, дакле, да – због пропуштања да изврши неку процесну радњу у року (на пример: недолажење на заказану и одржану усмену расправу или неизјављивање жалбе у року) – странка буде искључена у погледу будућег предузимања те радње.

Према ЗУП-у, враћање у пређашње стање долази у обзир само код *радњи посилука* – што значи једино у вези са процесноправним, а не и материјалноправним роковима.

Надаље, премда то у ЗУП-у није експлицитно речено, сматрамо да се „враћање“ *односи једино на проишлости рокова у првостепенном и другостепенном управном посилуку* – не и на рокове за улагање тзв. ванредних правних средстава (понављање поступка и др.). У прилог овоме говори место односног института у оквиру ЗУП-а, као и стилизација одредбе става 1. члана 82, а нарочито става 7. члана 82.

Укратко: по свом карактеру, „враћање“ је изузетно (ванредно) средство које се примењује у *шоку посилука*. С обзиром на то да се редовни управни поступак завршава доношењем (и достављањем) другостепеног решења, или пак доношењем таквог првостепеног решења на које је жалба искључена – то би се дало закључити да, после коначности решења у управном поступку, враћање у пређашње стање више не би био могућ.

Законски текст става 1. члана 82. изричито захтева да разлози пропуштања буду *ојравдани*. Да ли је неки разлог заиста извињавајући, процењује орган који води поступак, имајући

у виду све околности датог случаја: озбиљност разлога (да ли су заиста такви да су дотично лице онемогућили да изврши радњу у року, или су му само створили стандардне тешкоће у томе смислу); труд и уопште способност конкретног лица да их отклони; трајање разлога који су проузроковали пропуштање; природу пропуштене радње, итд.

Те сметње могу да буду субјективне (саобраћајни удес странке при доласку на усмену расправу, смрт у породици а није стигла да постави пуномоћника) или објективне природе (пожар, јака елементарна непогода – на пример, поплава и друго). Није неопходно да је пропуштање изазвао догађај који има обележја „више силе“ или „случаја“; несумњиво је, пак, да су то класични оправдани разлози.

За оцену оправданости пропуштања није од значаја да ли је странка пре наступања догађаја који је проузроковао пропуштање имала могућност да изврши дотичну радњу.

Уколико је пропуштање дело законског заступника странке, пуномоћника, привременог заступника или заједничког представника – оправданост разлога цени се у односу на њих.

Поступак за тражење враћања започиње подношењем одговарајућег предлога странке. Странка је дужна да у предлогу за враћање у пређашње стање наведе чињенице које су довеле до пропуштања и учини их барем вероватним. То значи да би требало да их докаже (да изнесе чињенице које ће код органа створити потпуно убеђење да су односне околности заиста спречиле странку да процесну радњу изврши у року) – или бар да код органа створи представу (навођењем одговарајућих чињеница) да је могућност да су те околности заиста проузроковале пропуштање већа него да нису.

Предлог за враћање у пређашње стање не може да се заснива на чињеницама које је орган већ оценио као недовољан разлог за продужење рока. Јасно је зашто законодавац унапред наглашава да се предлог за враћање не може заснивати на околности коју је орган већ једанпут проценио као неоправдану за продужење продуживог рока или за одлагање заказане усмене расправе. Наиме, узима се као необорива претпоставка да ће орган исту околност оценити неоправданом и за дозволу враћања у пређашње стање, па се њено поновно испитивање показује нерационалним. Предлог за враћање који се заснива на тој околности, одбациће се решењем као недопуштен.

Ако се враћање у пређашње стање предлаже због тога што је пропуштен рок за предају поднеска, прилаже се и тај поднесак. Потребно да се уз предлог за враћање због пропуштања (прекорачења) рока за предају поднесак приложи и тај поднесак (жалба или неки други), произлази из начела економичности поступка (члан 9). Орган који је примио предлог за враћање без приложеног (одговарајућег) поднеска поступа са односним предлогом према одредби која уређује неуредан 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). Поднети предлог за враћање редовно не утиче на ток поступка (поступак се због тога не прекида). Ипак, дата је могућност, овлашћење органу надлежном за решавање по предлогу да, када нађе за сходно, поступак прекине, и то привремено, док решење о предлогу не постане коначно.

Коначним решењем о предлогу за враћање сматра се: (1) решење о дозволи враћања (против кога није уопште допуштена жалба, односно онај на који, у два одређена случаја, није дозвољена посебна жалба; (2) решење о одбијању предлога за враћање који је донео орган надлежан да решава о главној ствари у другом степену (жалба против таквога решење је потпуно искључена; (3) решење о одбијању предлога за враћање који је донео орган надлежан за решавање главне ствари у првом степену – постаје коначан истеком рока за жалбу (када жалба није изјављена), или одбијањем жалбе (решењем) против тог решење.

Уважавање жалбе значи и дозвољавање враћања, са свим последицама које овај институт иначе производи.

Рокови, надлежност и поступак

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).

Најпре је одређен *субјективни рок* – који износи осам дана и рачуна се, по правилу, од престанка сметње која је проузроковала пропуштање. Међутим, ако странка уопште и није знала да је пропустила рок за извршење неке радње у поступку (најчешће због тога што до ње није ни стигао акт којим јој се одређује рок за извршење те радње) – субјективни рок за тражење враћања почиње да тече тек од дана када је странка сазнала за односно пропуштање. Субјективни рок тече у оквиру објективног.

После истека три месеца од пропуштања (објективни рок) не може се тражити враћање у пређашње стање, изузев ако је пропуштање изазвано вишом силом. Према томе, код враћања у пређашње стање, новим ЗУП-ом унет је оправдани изузетак. Наиме, после истека три месеца од дана пропуштања не може се тражити враћање у пређашње стање, *осим у случају више силе*. Објективни рок почиње да тече наредног дана по истеку рока у оквиру којег је требало предузети пропуштenu радњу. Неблаговремени предлог за враћање биће одбачен, решењем, без даљег поступка.

Није дозвољен предлог за враћање у пређашње стање због пропуштања рока за подношење предлога за враћање у пређашње стање. Прописана је *забрана њизв. враћања враћања*. Враћање се не може тражити ако је пропуштен (прекорачен) рок који се тиче подношења предлога за враћање. Предлог за враћање због пропуштања рока за враћање биће одбачен решењем, као недопуштен.

Тиме је законодавац стао на становиште да, пошто буде пропуштен рок за извршење једне процесне радње, не треба дозволити могућност враћања поступка уколико се пропусти и рок за тражење враћања – без обзира на оправданост разлога који су довели до прекорачења тог рока. Кумулативно пропуштање се, према томе, не може отклонити, чиме се даје примат правној сигурности и економичности поступка, у односу на пружање још једне шансе немарној или малерозној (односно неупућеној) странци.

С друге стране, пак, законодавац не забрањује да се два (или више) пута тражи враћање због пропуштања истог рока (на пример рока за тражење покретања поступка за решавање претходног питања код надлежног органа - тј. због поновног пропуштања исте радње, пошто је претходно у вези са њом дозвољено враћање. Тада орган сваки пут цени нарочито оправданост разлога пропуштања.

Предлог за враћање у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало предузети пропуштenu радњу, који решењем и одлучује о предлогу.

Правило је да се уз предлог за враћање (као посебан поднесак) приложи и поднесак за који је везано пропуштање. Када је у једном поднеску, на пример у жалби, странка истовремено изнела и разлог свог пропуштања, тада се узима да је поднела и предлог за враћање, па жалба не може да буде одмах одбачена (као неблаговремена) – већ се најпре одлучује о дозволи враћања. У сваком случају, битна је садржина поднеска – да ли се из ње може закључити да је посреди предлог за враћање – а не назив поднеска

О предлогу за враћање одлучује орган коме се он предаје, тј. орган пред којим је требало предузети пропуштenu радњу. Он о томе доноси посебно решење. Могућа су три исхода:

- (1) *одбацивање њредлоја* без даљег поступка, и то:
 - (а) због неблаговремености; (б) због тога што је поднет од стране неовлашћеног лица, или
 - (в) зато што није допуштен;
- (2) *одбијање њредлоја* – ситуација када је предлог узет у разматрање, па је орган оценио да нису испуњени услови за враћање, односно да околности на које се странка позива као разлог пропуштања нису учињене вероватним;
- (3) *уважавање њредлоја и дозвољавање враћања*, буде ли утврђено да су испуњени потребни услови.

Противној странци пружа се прилика да се изјасни о предлогу, ако се предлог не заснива на општепознатим чињеницама. Правило *audiatur et altera pars*, које важи код контрадикторних управних ствари, долази до изражаја и при одлучивању о предлогу за враћање у пређашње стање. С обзиром на односни принцип, потребно је да се противна странка изјасни да ли би

враћањем у пређашње стање били оштећени њени интереси. При одлучивању о дозволи враћања, орган ће ценити и њен исказ. Изузетно, орган може одлучити о предлогу за враћање и без изјашњења противне стране, ако су чињенице на којима се предлог заснива опште познате. Реч је о чињеницама које су знане једном релативно ширем кругу лица у одређеној средини (на пример, јака елементарна непогода или ланчани аутомобилски судар, због чега је странка била спречена да изврши неку радњу у року). Општепознате чињенице не треба доказивати.

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 (уклањају се са дејством *ex tunc*). Према томе, уклањају се све правне последице које су та решења и закључци произвели од тренутка њиховог доношења, а онемогућава се и њихово дејство за будућност.

Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблагоприятан или недозвољен.

Најпре се поставља правило да против решења којим се дозвољава враћање жалба није дозвољена. Оно има смисла само у двостраначким и вишестраначким стварима: противна странка може побијати решење којим је дозвољено враћање по предлогу друге странке.

По свему судећи, законодавац је сматрао да је довољно пружити шансу противној странци да се изјасни о предлогу за враћање (да евентуално изнесе разлоге против враћања) – пре одлучивања о дозволи враћања. Будући да орган при одлучивању да ли ће дозволити враћање цени све околности конкретног случаја – има у виду како интересе подносиоца предлога, тако и интересе противне странке – није било потребе да се допусти и побијање решења о дозволи враћања, сем у два случаја: (1) ако је враћање дозвољено по предлогу који је неблагоприятно поднет или (2) по недозвољеном предлогу.

V. ТРОШКОВИ ПОСТУПКА

Појам Члан 84.

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).

Ко сноси трошкове поступка Члан 85.

- (1) Редовне трошкове поступка сноси орган.
- (2) Орган сноси трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку, ако законом није друкчије предвиђено.
- (3) Кад је првостепени поступак покренут захтевом странке, она сноси трошкове поступка.
- (4) 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.
- (5) Свака странка сноси своје трошкове поступка који је окончан поравнањем, ако у поравнању није друкчије одређено.
- (6) 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.
- (7) Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проузрокује својом кривицом.

Ко претходно сноси трошкове поступка
Члан 86.

- (1) 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.
- (2) Ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл), 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.
- (3) Ако је поступак покренут по службеној дужности, трошкове поступка претходно сноси орган, ако законом није друкчије предвиђено.

Одлучивање о трошковима поступка
Члан 87.

- (1) Странка може да захтева накнаду трошкова до окончања поступка.
- (2) О трошковима поступка одлучује се решењем о управној ствари.
- (3) Ако другостепени орган сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка.

Накнада трошкова и награде другим учесницима поступка
Члан 88.

- (1) 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.
- (2) 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.

Ослобађање од плаћања трошкова
Члан 89.

- (1) 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.
- (2) О захтеву странке одлучује се решењем.

ТРОШКОВИ ПОСТУПКА

Последња глава дела трећег текста ЗУП-а резервисана је за *трошкове поступка*. Ту су, у погледу сношења трошкова, кључна два параметра: кривица странке и начин покретања поступка. Новину представљају правила о претходном сношењу трошкова и правила о трошковима поступка по жалби, нарочито ако је жалба одбијена, одбачена или је пак жалилац одустао од жалбе; тада трошкове другостепеног поступка он сам и сноси. Када другостепени орган сам реши управну ствар, он одлучује о трошковима поступка у целини, из оба стадијума. У трошкове поступка улазе и накнаде трошкова и награде другим учесницима поступка.

Појам и структура трошкова поступка

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, преводаца 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).

Трошкови (правног) заступања (не и стручног помагања) странке, који могу доћи у обзир да буду надокнађени од стране органа или противне странке, морају (у датом случају) да буду *неојходни и ојравдани* – дакле не само потребни (основани) већ и неопходни за обезбеђење заштите права и интереса те странке. У погледу накнаде трошкова, ЗУП не чини разлику између правног заступника странке који је адвокат и онога који то није.

Ко сноси трошкове 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 ст. 1-2).

Кад је првостепени поступак покренут захтевом странке, она сноси трошкове поступка. Кад у поступку учествују противне странке, странка чијим захтевом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу, надокнађује противној странци оправдане трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела. (члан 85 ст. 3 и 4).

Закон предвиђа да је трошкове једне странке дужна да накнади друга – уз две претпоставке: (1) да је захтевом противне странке покренут односни поступак и (2) да је он окончан неповољно по њу.

Не каже се, пак, ко ће сносити чије трошкове у случају да је захтевом једне странке покренут поступак, а он буде завршен у њену корист. Било би логично да тада друга странка – за коју је поступак неповољно завршен, сама сноси (своје) трошкове, у смислу става 3. члана 85.

Обавеза накнаде трошкова противној странци обухвата једино *ојравдане трошкове* – оне који су заиста били потребни (основани) за учествовање једне странке у поступку.

Када једна странка само делимично успе са својим захтевом, надокнађује противној странци трошкове сразмерно делу захтева у којем није успела; према томе, буде ли већи део захтева једне странке уважен, мањи је износ накнаде трошкова који она дугује – и обрнуто.

Свака странка сноси своје трошкове поступка који је окончан поравнањем, ако у поравнању није друкчије одређено (члан 85 ст. 5).

Када је поступак обустављен решењем на основу поравнања странака, правило је да свака странка сама сноси сопствене трошкове таквог поступка. Међутим, према тексту става 5. члана 85 ЗУП-а, наведено правило има супсидијарни (помоћни) карактер, јер је пружена могућност странкама да у оквиру поравнања исто питање споразумно другачије уреде.

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 ст. 6). Ово представља новину ЗУП-а. Она би требало да подстиче првостепене органе на законито и целисходно поступање, нарочито имајући у виду да то може појачати тежину критеријума за оцењивање у вези са усвајањем жалбе на решење првостепеног органа, посебно с обзиром да се по новом ЗУП-у врши индивидуализација лица које доноси решење у самом тексту решења.

Лице које учествује у поступку сноси трошкове радњи које проузрокује својом кривицом (члан 85 ст. 7). У овом контексту, *кривица* се састоји у извесном чињењу или нечињењу неког лица, понашању из кога су произашли трошкови који су се могли избећи (на пример, неоправдани изостанак позваног лица или одбијање сведока да сведочи).

Ко претходно сноси трошкове поступка

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 (члан 86 ст. 1).

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. 2).

Овде је реч о ситуацији када је поступак покренут захтевом странке, а још није дошло до посебних новчаних издатака (трошкова). Израз „са сигурношћу може да се предвиди“, указује на случајеве у којима све чињенице и околности говоре у прилог да ће поменутих издатака бити.

Орган који води поступак овлашћен је да у таквој ситуацији наложити странци да унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци, ради обезбеђења, – тј. онај износ који орган сматра довољним за покриће тих будућих трошкова. Овакав предујам странка је обавезна да положи код органа; он ће из те суме подмирити настале трошкове, накнадити посебне издатке лицима која на то имају право (у том погледу, ова лица немају непосредне односе са странкама).

У решењу којим се странкама поставља односна обавеза, одређује се и рок у коме се она мора испунити. Непоступање по решењу може довести до различитих последица.

Тако, ако се без полагања предујама не би могли извести одређени докази, орган може одустати од њиховог извођења, или чак – обуставити поступак. Обустављање поступка долази у обзир у случају када су посреди веома важни докази, без којих се о управној ствари не би могло законито и потпуно одлучити. Тада би се неплаћање неопходног предујама од стране странке могло – по оцени органа – уподобити са одустанком странке од захтева; у таквим околностима, може се сматрати да она не показује потребан интерес да се поступак, започет њеним захтевом, настави.

Ако је у поступку покренутом захтевом странке ангажован и јавни интерес, поступак се наставља онда када странка у остављеном року не положи тражени износ. У том случају, потребни трошкови падају, привремено, на терет самог органа.

Наведена правила важе и кад је странка предложила обезбеђење доказа пре покретања поступка.

Ако је поступак покренут по службеној дужности, трошкове поступка претходно сноси орган, ако законом није друкчије предвиђено (члан 86 ст. 3).

Одлучивање о трошковима поступка

Странка може да захтева накнаду трошкова до окончања поступка (члан 87 ст. 1). С обзиром да се о трошковима поступка одлучује решењем о главној ствари (члан 87. став 2), странка моће да захтева накнаду трошкова до окончања поступка.

О трошковима поступка одлучује се решењем о управној ствари (члан 87 ст. 2.).

Одлука о трошковима чини тада саставни део диспозитива решења. У решењу 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.

Ако другостепени орган сам реши управну ствар, он одлучује и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка (члан 87 ст. 3.). Ово представља новину ЗУП-а, примерену улози овог органа коју он има приликом мериторног одлучивања у управној ствари.

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).

У посебне трошкове поступка спадају и издаци за путовања сведока, вештака, тумача и службених лица, као и за њихов боравак у месту извршења појединих службених радњи.

Нови ЗУП, за разлику од важећег, не говори и о праву ових лица на накнаду изгубљене зараде у том периоду, уз претпоставку да им за то време не следује лични доходак.

Док накнада из става 1. члана 88. покрива учињене трошкове пута, боравка, награда вештацима и тумачима представља плаћање њиховог стручног рада – налаза и мишљења, односно превода (или другог тумачења) у поступку.

Да би остварила законско право на накнаду, односно награду, лица из става 1. члана 88. подносе одговарајући захтев органу који води поступак. Захтев за накнаду, односно награду постављају при предузимању радње у чијем су извршењу учествовали, а најкасније у року од осам дана од предузимања радње (овај рок од осам дана не постоји у важећем ЗУП-у), иначе губе та права.

Овлашћено службено лице упозорава их на последице пропуштања да поставе захтев и службену белешку о томе уноси у записник

Трошкови се накнађују непосредно органу; он плаћа одговарајуће накнаде, односно награде сведоцима, вештацима, тумачима и службеним лицима.

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).

Сврха правила члана 89. је у заштити лица лошијег материјалног стања, предвиђањем могућности да буду – у целини или делимично – *ослобођена од накнаде трошкова управног поступка* које би иначе били дужни да подмире.

Законодавац жели да сачува странку од штете која би плаћањем трошкова поступка настала по њено нужно издржавање и нужно издржавање њене породице. Има се, значи, у виду оно издржавање које је неопходно за нормалан живот. Такво издржавање не би смело да буде доведено у питање (тј. да буде угрожено) плаћањем трошкова поступка у коме странка учествује.

Оцена о потреби делимичног или потпуног ослобађања странке од накнаде трошкова поступка, остављена је у сваком конкретном случају органу који води поступак. Да би до такве оцене органа уопште дошло, странка је обавезна да поднесе захтев за ослобађање од трошкова.

Своју оцену орган саопштава у посебном решењу којим може одбити, или уважити захтев странке. Садржина решења зависи највећим делом од уверења о имовном стању подносиоца захтева за ослобађање од плаћања трошкова. Уколико странка не поднесе односно уверење, орган који води поступак прибавља га службеним путем.

Када странка по члану 89. буде ослобођена (у целини или делимично) од накнаде трошкова, они падају на терет органа који води поступак.

За стране држављане ослобођење од плаћања трошкова управног поступка зависи од постојања одговарајућег међународног споразума. У његовом одсуству – вреди начело реципроцитета. Тада се режим ослобођења од трошкова поступка који важи за наше држављане, примењује и на странца као странку у српском управном поступку само уколико су у земљи странца српски држављани изједначени са домаћим лицима у погледу ослобођења од плаћања трошкова управног поступка.

ДЕО ЧЕТВРТИ ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

І. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА И ЗАХТЕВИ СТРАНАКА

1. Начин покретања поступка

Члан 90.

- (1) Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности.
- (2) 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.
- (3) 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).
- (4) При покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и представке грађана и организација и упозорења надлежних органа.
- (5) 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.

ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Код покретања поступка (чл. 90–99) значајна новина је правило да се он покреће „захтевом странке или по службеној дужности“ (члан 90. став 1), а не по службеној дужности или поводом захтева странке, што је одређење претходног текста ЗУП-а. Важна промена, у интересу странке, јесте да се поступак који се покреће по захтеву странке сматра покренутим пријемом захтева од стране органа (члан 91. став 1). С гледишта правне сигурности и процесне позиције странке, још значајнија је норма да се поступак који се покреће по службеној дужности, а који није у интересу странка сматра покренутим када је странка обавештена о акту (о закључку) о покретању поступка (члан 91. став 3).

Начин покретања поступка

Поступак се покреће захтевом странке или по службеној дужности.

Покретање поступка по службеној дужности

При покретању поступка по службеној дужности долази у потпуности до изражаја начело официјелности. Тако покренут поступак има по правилу за циљ стварање (утврђивање) или повећање неке обавезе за странку (на пример: да се исели из стана у који се бесправно уселила), или укидање или умањење неког права које странка има (тако, код поступка експропријације земљишта у својини странке). Постоје и случајеви када се поступак покреће по службеној дужности, а у интересу странке. На пример, поступак стављања малолетног лица под старатељство.

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. Орган је дужан да покрене поступак у ситуацијама када је законом или подзаконским прописом предвиђено да се, у односу на одређену врсту случајева, он мора покренути. Обавеза органа

постоји и у другим случајевима када се покретање и вођење поступка чини, према оцени самог органа неопходним ради заштите јавног интереса. Ова оцена органа у конкретном случају темељи се, по правилу, на *prima facie* сазнатом чињеничном стању (на пример, да у просторијама одређеног угоститељског објекта не постоје потребни хигијенски услови).

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). Ово је разлика у односу на претходни текст ЗУП-а, где доношење закључка није обавезно, сем ако посебним прописом није наређено. Ипак, 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. Појединци и организације могу надлежном органу подносити различите представке – „упозорења“, „захтеве“, „молбе“, „предлоге“ и сл., у вези са покретањем поступка по службеној дужности. Они, међутим, у поступку покренутом по службеној дужности неће имати положај странке – сем уколико се у конкретној ствари ради о њиховом праву, обавези или правном интересу – па ни право да против донетог решења изјаве жалбу или, касније, покрену управни спор.

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). Овде је реч о оним управним стварима у којима се не интервенише по службеној дужности, већ чије непосредно право уређивање тражи сама странка. Она може захтевати издавање различитих дозвола или одобрења, признавање одређеног својства, односно утврђивање неког права или правног односа, ослобођење од извесне обавезе, или њено умањење, и сл. Не само да се у таквим ситуацијама поступак не може и не сме покренути без захтева овлашћеног правног субјекта, већ и његово вођење начелно условљено вољом странке – у питању је *disjunctivna максима*. Одустанак странке од захтева у току поступка, изричан или прећутан (по законској претпоставци – на пример, члан 108. став 3, члан 114. став 2) – доведиће до обустављања поступка, решењем.

Донесе ли орган решење без претходног захтева странке, у ситуацији када је такав захтев за покретања поступка био неопходан, а странка на њега не пристане накнадно (изрично или прећутно) – такво се решење поништава без временског ограничења (по претходном тексту ЗУП-а оно се сматрало ништавим).

Покретање поступка захтевом странке

Поступак покренут захтевом странке води се по правилу да би јој се признало одређено (на пример, на отварање занатске радње), одобрило извесно понашање, односно да би се странка ослободила или да би јој се умањила нека постојећа обавеза (на пример да би јој се умањио порез на некретнину за наредну годину).

2. Тренутак покретања поступка

Члан 91.

- (1) Поступак је покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке.
- (2) Поступак је покренут по службеној дужности који је у интересу странке кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка.
- (3) Поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке сматра се покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка.
- (4) 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.
- (5) Обавештавање странке о акту о покретању поступка врши се према одредбама овог закона о достављању.

1) Поступак је покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке. Ово је новина ЗУП-а која може да битно допринесе правној сигурности и заштити положаја странке. Наиме, на овај начин се онемогућава наступање промене чињеничног стања, односно прописа од момента пријема захтева странке до момента када орган не предузме радњу усмерену на вођење поступка, што се показало као проблем у вези са применом решења претходног ЗУП-а. При томе, за настанак наведеног проблема за странку није од значаја да ли су у питању објективне околности, недовољна ажурност органа или, пак извесна злоупотреба службених овлашћења. Новим решењем се потпуно елиминише неизвесност тренутка покретања поступка, а имајући у виду да се и води евиденција временског пријема захтева, обезбеђује се и равноправност странака у вези са редоследом решавања управних ствари, односно приоритета у признавању одређених материјалних права.

2) Поступак је покренут по службеној дужности који је у интересу странке кад орган предузме било коју радњу ради вођења поступка.

3) Поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке (што је правило) сматра се покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка. Неопходност обавештавања странке о покретању поступка је кључна претпоставка за реализацију правне сигурности²³ и права странке на изјашњавање, односно заштите елементарних процесних права странке и њеног активног учешћа, а и израз начела економичности - да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка. Такође, тиме се ублажавају и врло строга правила о достављању која садржи ЗУП, јер је странка упозната са покретањем и вођењем поступка и очекује да јој акти везани за поступак могу бити достављени. Ово законско решење неће проузроковати додатни посао нити трошкове органима управе. 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 и који би орган и иначе требало да пошаље странци како би јој омогућио учешће у поступку, према ЗУП-у чине садржај акта о покретању поступка. Такође, обавештавање странке о акту о покретању поступка врши се према одредбама овог закона о достављању.

На овај начин, напуштено је решење претходног текста ЗУП-а, по коме се управни поступак по одређеној ствари *смајтра зајочешћим* када надлежни орган изврши било коју процесну радњу ради његовог вођења. Најчешће се по том моделу у пракси поступак сматра покренутим достављањем позива учесницима – или, пак, при решавању у скраћеном поступку, непосредним узимањем дате ствари у разматрање.

3. Одбацивање захтева странке

Члан 92.

(1) Орган решењем одбацује захтев којим је покренут поступак ако:

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

(2) Орган може у току целог поступка да одбаци захтев странке.

23 На овај начин се неспорно може утврдити који су прописи били важећи у моменту покретања поступка.

Чињеница да се уместо поводом захтева поступак покреће захтевом странке, као и да тренутак покретања није више радња органа него тренутак пријема захтева странке, није променила аспект официјелности управног поступка и кључне улоге органа у вези са утврђивањем да ли су испуњени основни услови за вођење поступка покренутог захтевом странке. Новина је што су сада таксативно наведени сви разлози због којих ће се решењем одбацити захтев, што доводи до обустављања покренутог поступка.

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 реституцији [Закон о реституцији] [Службени гласник РС, бр. 72/2011, 108/2013, 142/2014 и 88/2015] је предвиђао преклузиван рок од две године за подношење захтева за реституцију 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).

4. Захтев да се призна својство странке

Члан 93.

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

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).

5. Покретање поступка јавним саопштењем и спајање управних ствари у један поступак

Покретање поступка јавним саопштењем

Члан 94.

- (1) 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.**
- (2) Поступак је покренут када се јавно саопштење објави на веб презентацији и огласној табли органа.**
- (3) Јавно саопштење може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин.**

Покретање поступка јавним саопштењем

Јавно саопштење није уобичајен начин покретања поступка. А да би се поступак могао покренути путем јавног саопштења, неопходно је да се то чини по службеној дужности и то према већем броју лица. Реч је о лицима која у поступку могу имати положај странке, а која–или органу нису позната, или их је немогуће поименце одредити. Захтев уперен према свима

њима мора да буде у основи идентичан („битно исти“ – на пример, плаћање пореза, одлазак на одслужење војног рока).

Код описаног начина покретања управног поступка примењују се начело остваривања јавног интереса (члан 7), као и начело економичности поступка (члан 9).

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.

Спајање више управних ствари у један поступак Члан 95.

- (1) 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.**
- (2) Под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.**

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. Такво спајање у управном поступку *факултативно* је.

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 – уместо да се о свакој води засебан поступак – израз је начела економичности поступка (члан 9). ЗУП „спајање“ поставља као факултативну правну установу, аналогну супарничарству у парничном поступку.

Да би се о више управних ствари могао водити један поступак, потребно је да буду испуњена, кумулативно, три услова.

(1) Најпре – *да се права или обавезе две или више странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању*. Код сличног чињеничног стања не постоји идентитет чињеничне ситуације два (или више) лица, али се њихова права или обавезе везују за један животни догађај (на пример, експропријација неке земљишне површине која је у својини више лица, тако да свако има одређену парцелу).

(2) Други услов је *да се дотична права или обавезе заснивају на истом правном основу (јурису)*: реч је о истом материјалном пропису из којег се изводе права или обавезе више странака. Јасно је да је овде по среди тзв. процесноправна заједница.

(3) Најзад, захтева се *да орган који води поступак буде стварно надлежан у погледу сваке од управних ствари у конкретном случају*.

Ако су ови услови испуњени, орган може покренути и водити један поступак ради одлучивања о свим овим управним стварима као о јединственој целини. Но, он то није обавезан да учини, с обзиром да ће понекад за потпуно разјашњење сваке од управних ствари бити целисходније водити засебне.

Могућност спајања ствари у један поступак постоји и у другостепеном поступку. Другостепени орган може тако поступити, независно да ли су услови за „спајање“ били испуњени већ у првостепеном поступку (па првостепени орган није користио законску могућност), или су се пак они стекли тек у жалбеном поступку.

Правни режим из става 1. важи и у погледу више различитих захтева, једне или више странака. Орган, дакле, и о њима може решавати у истом поступку.

Међутим, према становишту судске праксе, у ситуацији када странка истовремено подноси истом надлежном другостепеном органу жалбе против више првостепених решења, орган је

дужан – уколико су у конкретном случају испуњени услови из члана 95 – да једним решењем одлучи о свим поднетим жалбама. Овакво „обавезно спајање“, до кога долази по иницијативи странке, је изузетак. Њиме се поступак знатно убрзава, а комуницирање органа и странака поједностављује.

Самостално иступање странке

Члан 96.

- (1) 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.
- (2) 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.

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). Према томе, применом начела економичности поступка не угрожава се самосталност странака приликом иступања у поступку.

ДИСПОЗИТИВНЕ СТРАНАЧКЕ РАДЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Подношење захтева (члан 90. ст. 1), измена захтева (члан 97), одустанак од захтева (чл. 98) и поравнање (чл. 99) – јесу *диспозитивне страначке радње у поступку*.

Као и у ранијем тексту ЗУП-а, уређени су *измена захтева и одустанак од захтева, као и њихове правне последице* (чл. 97. и 98). Када странка одустане од захтева којим је поступак покренут, орган доноси решење о обустављању поступка, изузев ако се противна странка противи обустављању или када је настављање поступка, који је могао да буде покренут и по службеној дужности, у јавном интересу (члан 98. став 3).

ЗУП доноси промене и код *поравнања* склопљеног у управном поступку (члан 99). Тако, неприхватање предложеног поравнања орган образлаже у решењу о главној ствари (став 6). О обустављању поступка (у целини или делимично) на темељу постигнутог поравнања, орган доноси решење, а не закључак (као што је наведено у одлазећем ЗУП-у).

6. Измена захтева

Члан 97.

- (1) Странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа, ако се измена заснива на битно истом чињеничном стању.
- (2) О томе да ли је измена захтева недозвољена орган одлучује решењем.

Странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа, ако се измена заснива на битно истом чињеничном стању. О томе да ли је измена захтева недозвољена орган одлучује решењем (члан 97).

Измена захтева представља правни институт којим се странци признају одређена процесна овлашћења, како би што ефикасније могла да остварује права која јој припадају на основу материјалних прописа.

У том контексту, странка може да: (1) *проширује свој првобитно сављени захтев – да ја увећава* (на пример, да тражи да јој се у пензијски стаж урачуна и један додатни временски

период); (2) *преиначује првобитни захтев – да га замењује другим*, друкчијим захтевом (на пример: захтев за добијање водопривредне сагласности за каптажу извора ради прављења појила за стоку, странка мења у том смислу што исту сагласност тражи за изградњу водовода пијаће воде на свом имању).

Сем поменутог, странка је овлашћена и на смањивање (умањење) свог постављеног захтева. Овакву диспозитивну страначку радњу ЗУП међутим не квалификује као измену захтева по члана 97 – већ као делимичан одустанак од захтева, у смислу чл. 98.

Измена захтева ограничена је у два основна правца:

Прво - она се везује искључиво за првостепени поступак; обавештавањем странке о решењу првостепеног органа, престаје ово овлашћење странке. Према томе у жалбеном поступку не може доћи до измене захтева постављеног у првостепеном поступку.

Друго – правно је дозвољена само она измена захтева која се заснива на битно истом чињеничном стању. То значи да чињенична ситуација из које се изводи измењени захтев мора у најважнијим цртама да одговара чињеничној ситуацији из које је произлазио првобитни захтев. Потребно је, дакле, да се ради о истом конкретном случају – у погледу времена, места и лица.

Поменута законска ограничења имају сврху да спрече одуговлачење поступка и да рад органа концентришу око једног животног догађаја.

Није неопходно да првобитни и проширени, односно нови захтев имају исти правни основ, тј. да се темеље на истом материјалном пропису.

Да би орган који води поступак могао одлучити о дозвољености измене захтева у датом случају, потребно је да га странка – путем поднеска или изјавом на записник – упозна са садржином тог новелираног захтева.

О дозвољености измене захтева орган одлучује решењем. Ако сматра да је измена недозвољена, поступак остаје усмерен на првобитни захтев, а нови захтев странка може остварити у другом (одвојеном) поступку. Наравно, против овог решења дозвољена је посебна жалба. Ова жалба одлаже извршење решења.

Ако, пак, орган утврди да је измена захтева законита, као и у случају да по жалби буде поништено решење из става 2. члана 97 – прелази се на решавање о измењеном захтеву; решавање о првобитном захтеву тада постаје беспредметно.

7. Одустанак од захтева и последице одустанка

Члан 98.

- (1) Странка може потпуно или делимично да одустане од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног органа.**
- (2) Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку.**
- (3) Кад странка одустане од захтева, решењем се обуставља поступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу.**
- (4) Странка која је одустала од захтева сноси трошкове који су настали до обустављања поступка, ако није друкчије прописано.**

Кад странка одустане од захтева, решењем се обуставља поступак, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу. Странка која је одустала од захтева сноси трошкове који су настали до обустављања поступка, ако није друкчије прописано.

Прилике које су утицале на странку да поднесе захтев којим се покреће поступак по одређеној управној ствари, односно да у самом поступку постави изванредан захтев, могу се у току поступка изменити. Може се десити да странка изгуби интерес да о њеном захтеву буде

одлучено, или пак да дође до убеђења да нема изгледа (уопште или бар не у том периоду) да тај захтев буде уважен – у целини или делимично. У таквим (и другим) околностима странка може *одустати од захтева* – чл. 98. ЗУП-а.

Од свог постављеног захтева странка може да одустане у току првостепеног поступка – до истека рока на жалбу, а и у току другостепеног поступка – док не буде обавештена о решењу другостепеног органа. Из изложеног произлази да странка не може одустати од свог захтева у току управно-судског поступка, приликом решавања управног спора.

Свој одустанак од захтева странка изјављује органу изричито (јасно и несумњиво) – писаним поднеском или усмено на записник. Ранији ЗУП је предвиђао да се дата изјава о одустанку од захтева може опозвати, све до достављања странци закључка о обустављању поступка поводом такве изјаве. Текст новог ЗУП-а не предвиђа изричито могућност странке да опозове одустанак од захтева до доношења решења о обустављању поступка. Мишљења смо да опозив одустанка од захтева по новом ЗУП-у није могућ, што је на линији повећања одговорности странке у поступку и ефикасности поступања.

Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку. Према томе, одређена радња или пропуштање странке у управном поступку може се уподобити са њеним изричитим одустанком од захтева – само када је то законом, ЗУП-ом или другим законом, посебно предвиђено.

Овакво законско прописивање прећутног одустанка од захтева постоји, на пример, у вези са претходним питањем као и у вези са усменом расправом. У оба случаја доноси се решење о *обустављању послова на основу претходног одустанка странке од захтева*.

Могућ је одустанак од захтева којим је покренут поступак (члан 90. ст. 1), као и одустанак од захтева постављеног у поступку покренутом по службеној дужности; само она прва врста одустанка доводи до обустављања поступка.

Начелно гледано, одустанком странке од захтева којим је покренут поступак престаје потреба, односно интерес за даљим поступком – нестане управна ствар о којој је требало одлучивати. Стога је орган – првостепени или другостепени, зависно од стадијума поступка у коме је странка одустала од захтева – дужан да оконча започети поступак доношењем решења о његовом обустављању 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; при томе, он не улази у разлоге одустанка.

Када је посреди поступак покренут заједничким захтевом више лица као странака у тзв. процесноправној заједници – па једна од странака одустане од захтева – поступак се обуставља само у погледу ње, с обзиром на самосталност иступања странака у таквом поступку. Према томе, одустанак једне странке у датом контексту не утиче по правилу на права других странака.

Уколико је, пак, реч о одустанку странке од захтева (којим је поступак покренут) у тзв. контрарикторним управним стварима, могуће је разликовати две групе ситуација.

(1) Када једна странка одустане од захтева у току првостепеног, или у току другостепеног поступка по жалби исте странке, поступак ће бити обустављен, 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. Ако се противна страна противи обустављању поступка, поступак се наставља по захтеву те странке, при чему се поступак у односу на странку која је одустала од захтева мора обуставити посебним решењем.

(2) Могуће је да једна странка после доношења решења којим је удовољено њеном захтеву, изјави да одустаје од свог захтева. О томе бива обавештен жалилац – противна странка; од њене воље зависи да ли ће у описаној ситуацији одустати од жалбе или не.

По основу одустанка странке од захтева, поступак се обуставља посебним решењем. Решење о обустављању поступка доноси службено лице органа.

Против таквог решења начелно је признато право на посебну жалбу. Таквом жалбом се оспорава постојање законских услова за обустављање поступка у конкретном случају. На пример, странка тврди да је дала под принудом изјаву о одустанку од захтева; једна од странака

које су заједнички поставиле захтев за покретање поступка наводи у жалби да она касније није одустала од захтева, итд.

Ако је до одустанка од захтева дошло у жалбеном поступку – па је решење донео другостепени орган – на такво решење се не може уложити жалба; против њега се (као коначног акта) може непосредно покренути управни спор.

Иначе, ранији текст ЗУП-а уређује ситуацију до које долази када странка (чијим захтевом је поступак покренут) у целини одустане од захтева – после доношења првостепеног решења. Тада судбина првостепеног решења зависи од околности да ли је првостепеним решењем усвојен захтев странке (у целини или делимично) или је у потпуности одбијен. Када је захтев странке био у потпуности одбијен, нема потребе да се због одустанка странке, такво решење поништава решењем о обустављању поступка.

Сматрамо да, иако текст новог ЗУП-а не уређује ово питање, имајући у виду логику управног поступка код кога је основ за доношење првостепеног решења представљао захтев странке којим је поступак покрену, у случају када странка одустане од захтева после доношења првостепеног решења, или и после изјављене жалбе (а пре обавештавања о другостепеном решењу), поступак се обуставља решењем, којим се уједно и поништава првостепено решење – сем ако је првостепеним решењем захтев странке био у целини одбијен.

Одустанак странке од оног дела захтева који јој није био уважен првостепеним решењем (због чега је она и била уложила жалбу), неће резултирати поништавањем првостепеног решења (оно остаје на снази) – већ ће се решењем само обуставити жалбени поступак.

8. Поравнање

Члан 99.

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

Поравнање јеспоразум закључен између странака пред службеним лицем које води поступак. Институт поравнања је, иначе, својствен парнично-судском поступку, као процесу одлучивања о правним стварима у погледу којих постоји спор између појединих правних субјеката. 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*. Такав поступак и позиција органа јавне власти у њему – у односу на странке чији су захтеви међусобно супротни – готово се уподобљава са поступком расправљања спора у грађанскоправном смислу.

За могућност поравнања у управном поступку претпоставка је и постојање *захтева којима странке моју слободно располаћати, односно у погледу којих није непосредно ангажован јавни интерес* (на пример, извесно потраживање између странака). С обзиром на постављене услове, домен поравнања у управном поступку је крајње сужен. Оно се, углавном, везује за парнично-судске ствари у садржинском смислу, које су из одређених – махом практичних, правнополитичких

разлога – стављене у надлежност органа управе. Поравнање претпоставља *сјорну ситиуацију* између правних субјеката – при чему уплитање органа јавне власти у такав однос није неопходно, јер је реч о захтевима којима странке могу релативно слободно располагати. Стога, ЗУП ставља у задатак органу који води управни поступак да помогне (да настоји) да се противне странке, у описаној ситуацији, у целини или делимично поравнају. Таква настојања водитеља поступка биће, истовремено, на линији делотворности и економичности поступка (члан 9).

Поравнање мора бити јасно и одређено – и по садржини и по обиму. Такав споразум странака не сме бити на штету јавног интереса или правних интереса трећих лица. Према тексту ранијег ЗУП-а, када утврди постојање неке од набројаних повреда, службено лице ће – донети посебан закључак о одбијању прихватања предложеног споразума странака у поступку. Против таквог закључка не може се уложити посебна жалба, нити водити управни спор. Међутим, текст новог ЗУП-а предвиђа да у решењу о главној ствари орган образлаже зашто није прихватио да се закључи поравнање. Из тога следи да се може изјавити жалба против одлуке о одбијању закључења поравнања, што представља крупну промену у моделу уређења поравнања.

Поравнање до кога долази у управном поступку мора да буде и званично, службено потврђено. Правна перфектност поравнања, моменат закључења поравнања, подразумева нарочито три формалне радње: (1) уписивање у записник о поравнању (уношење садржине постигнутог споразума у записник); (2) да странке прочитају записник (уознавање странака са садржином тако састављеног записника); (3) да странке 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. Решење о обустављању целине поступка доноси се у случају потпуног поравнања странака (у свим спорним питањима) – јер се настављање поступка показује као беспредметно.

Делимично поравнање доводи до обустављања поступка у делу обухваћеном односним споразумом странака; у погледу остатка управне ствари, поступак се продужава и завршава решењем.

Иако изричито нису прописани разлози због којих се може изјавити жалба на решење којим се обуставља поступак због поравнања, реч је о следећим случајевима: (1) када је донесено решење о обустављању поступка, а до поравнања у ствари није дошло; (2) када је поступак у целини обустављен, а странке су се нагодиле само у појединим (а не свим) спорним тачкама; (3) када је поступак обустављен само у одређеном делу, а реч је о потпуном поравнању; (4) када је донесено решење о настављању целине поступка, мада је у ствари постигнуто делимично или чак потпуно поравнање; (5) када је поступак обустављен у односу на део управне ствари око кога се странке нису поравнале, а при томе је настављен у погледу оног дела управне ствари у вези са којим је практично постигнута нагодба.

Поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку. Снага поравнања произлази из његове улоге у поступку: поравнање, као споразум странака о уређивању њиховог спорног односа – закључен пред органом који води поступак – замењује решење које би у истом поступку било донето да није дошло до поравнања. Стога се, према члану 190. став 5. ЗУП-а извршење може спровести и на основу поравнања – али само против лица које је у поравнању учествовало.

Према томе, поравнање закључено у управном поступку (на начин прописан ЗУП-ом) има, начелно, две врсте дејстава.

(1) Њиме се уређује спорни материјалноправни однос између одређених субјеката – долази до помирења њихових диспозитивних захтева, при чему поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку; овде је реч о *материјалним, грађанскоправним дејствима* поравнања.

(2) На основу закљученог поравнања управни поступак се окончава, тако што се посебним решењем обуставља, и то у целини или делимично; овде се може говорити о *процесноправним дејствима* поравнања, као радње поступка којом се изражава воља странака за његовим окончањем.

На основу свега изложеног, може се извући закључак о сложености, мешовитој правној природи поравнања: оно је, једновременно, процесни уговор – радња поступка, али и правни посао, са грађанскоправним дејствима.

С обзиром на своју садржину и правну природу, предметно поравнање не може се поистоветити са решењем (управним актом) донесеним у управном поступку. Тако, пошто се правна средства предвиђена ЗУП-ом односе искључиво на управне акте, она се не могу користити за побијање закљученог поравнања. Против поравнања се не може водити ни управни спор.

Произлази да се поравнање може побијати једино одговарајућом грађанском тужбом код надлежног суда.

II. ПРЕКИД И ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

1. Прекид поступка

Члан 100.

(1) 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.

(2) Поступак се прекида и у другим случајевима одређеним законом.

(3) Жалба против решења о прекиду поступка не одлаже извршење решења. О наставку поступка орган обавештава другостепени орган.

(4) Док је поступак прекинут не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење.

2. Обустављање поступка

Члан 101.

(1) Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави.

(2) Поступак се обуставља и у другим случајевима одређеним законом.

(3) Поступак се обуставља решењем.

ПРЕКИД ПОСТУПКА

Новина ЗУП-а јесте и норма о набројаним случајевима *прекидања поступка* (члан 100). На овај начин јасно су, на једном месту, у тексту систематизоване ситуације у којима орган прекида поступак, чиме је олакшана и примена одредаба ЗУП-а. Тако, 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, при чему се мисли и на сам ЗУП (нпр. код претходног питања - ст. 3 и 4 чл. 107), али и на друге посебне законе којима се уређује поступање у посебним управним областима.

Жалба против решења о прекиду поступка не одлаже извршење решења. О наставку поступка орган обавештава другостепени орган. Док је поступак прекинут не теку рокови за предузимање радњи у поступку, нити рок у коме је орган дужан да изда решење. Ова одредба има посебан значај са аспекта преклузивних рокова, али и рока за “ћутање управе”. Такође, она је од значаја са аспекта оцењивања ажурности рада службених лица, као и различитих облика одговорности који могу да проистекну из непоштовања прописаних рокова.

ОБУСТАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

Обустављање поступка правно значи његово немериторно, процесно окончање. Решење о обустављању поступка доноси се по два главна основа: ад 1 – по основу *начела диспозиције странанака*; ад 2 – по основу *начела официјелности*.

Ад 1 – Права диспозиција странака као основ за обустављање управног поступка постоји: а) *код изричитој одустанка странке од захтева којим је поднута и покренута*; б) *код закључивања поравнања*. Као правни основ обустављања поступка, *изричито одустанак странке од захтева којим је поднута и покренута* ипак има релативан карактер. Јер, без обзира на њено предузимање, поступак ће бити продужен у две групе случајева: 1) ако је то потребно у јавном интересу; 2) ако то захтева противна странка у двостраначким или вишестраначким управним стварима. Ни *закључивање поравнања* није апсолутно слободна диспозитивна страначка радња у поступку. Оно не сме да буде на штету јавног интереса нити правног интереса трећег лица. У супротном, орган пред којим се поравнање склапа неће прихватити његово закључење. С обзиром на обим, описане диспозитивне страначке радње могу да доведу (и) до *обустављања поднута само у одређеном делу*, док се у погледу остатка управне ствари поступак продужава, да би се на крају донело решење.

Препрека обустављања диспозиција странака огледа се у нарочитом законском квалификовању одређеног држања странке у предвиђеној ситуацији. Оно се тада сматра одустајањем од поднетог захтева којим се поступак покреће. „Сматра се да је странка одустала од захтева и ако њено понашање очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку” (члан 98. став 2). Сам ЗУП познаје три *случаја*: а) *код прелиминарне одлуке* (члан 108. став 3); б) *код усмене расправе* (члан 114. став 2); в) *код неполајања одређеној предујми трошкова поднута* (члан 86 став 2).

Ад 2 – Доношење решења о обустављању поступка *по службеној дужности* подразумева да су у току поступка нестале објективне правне или/и фактичке претпоставке његовог даљег вођења. Примери: а) смрт странке; б) уништење ствари на коју се односила правна ситуација странке у вези с којом је поступак покренут; в) када странка унапред изврши чинидбу на коју је требало да буде обвезана будућим решењем; г) промена правно опредељујућих околности током поступка – на пример, правна или/и фактичка немогућност извршења обавезе која је тек требало да буде правно утврђена; д) сви други случајеви у којима орган оцени да су нестали разлози за даље вођење поступка.

Обустављање поднута (члан 101) покривено је општом правном формулом: „ако орган нађе да нема услова да се он даље води, а закон не налаже да се поступак настави”, као „и у другим случајевима одређеним законом”.

ЗУП садржи посебну норму у вези са *смрћу странке или престанком правног лица у току поднута* (члан 45). Наиме, ако наступи смрт физичког лица или правно лице престане да

постоји, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике, поступак се обуставља.

Процесно решење, а не (више) закључак доноси се код обустављања поступка (рецимо, ако је странка одустала од захтева којим је поступак био покренут, члан 101. став 3).

III. ТОК ПОСТУПКА ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА

1. Заједничке одредбе

Начин утврђивања чињеница у поступку

Члан 102.

- (1) Орган утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари.
- (2) Странка не мора да прибави доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају.
- (3) Ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће.
- (4) Чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено.

Да би се могло донети решење, неопходно је установити елементе конкретног животног случаја, прибавити потребну чињеничну грађу. Морају се, дакле, *утврдити све правно релевантне чињенице и околности – и оне које иду у прилог странци и оне које су на њену шtetу, у складу са начелом истине и слободне оцене доказа* (члан 10). При томе орган који води поступак утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари (по службеној дужности независно од тога да ли странка на њих указује или не).

С друге стране, странка не мора да прибави доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Тако, ако су у питању чињенице о којима води службену евиденцију орган надлежан за решавање, или неки други орган – странка нема обавезу да сама прибавља исправе о таквим чињеницама и да их подноси органу који решава ствар. Орган не може да тражи од странке да подноси уверења и друге исправе о чињеницама о којима државни органи или недржавне организације, односно територијалне заједнице не воде службену евиденцију – а у погледу којих законом није предвиђена обавеза издавања исправа.

Ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће (на пример: да каже где се извесна исправа налази или да предложи лица која као сведок треба позвати) и да их, по могућству (објективна и субјективна могућност конкретног лица), и поднесе. Оцена да ли су у питању општепознате (ноторне) чињенице зависи од околности конкретног случаја, схватања дате средине и др.

Чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено. Дакле, када у поднеску поставља одређени захтев – без обзира на то да ли је реч о захтеву којим се покреће поступак, или о неком захтеву у току поступка – странка је обавезна да изнесе чињенично стање на којем заснива тај захтев. Она је, дакле, дужна да наведе елементе животног догађаја из кога изводи свој захтев, и то: а) тачно (истинито), према правом стању ствари; б) у потпуности, тј. да ништа не прећуткује; и в) одређено.

Чињенице морају по правилу да буду доказане – да је орган сигуран у њихову истинитост. Обично није довољно да су само учињене вероватним (сем нпр. код тачке 3. става 1. члана 104. када орган непосредно одлучује у ситуацији у којој се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним или у другим случајевима предвиђеним чланом 116. став 5), тј. да орган стекне представу да је могућност да нешто јесте већа од супротне могућности.

Напоменимо да чињеница утврђена у поступку решавања једне управне ствари редовно неће бити узета као таква у поступку по другој управној ствари истог лица, него ће се поново утврђивати.

Други постулат, постављен начелом права странке на изјашњавање (члан 11.) је да странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари. У том смислу, без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено. Пропуст органа у том смислу представља повреду правила поступка – респектабилан је правни основ за поништавање решења по уложеној жалби, као и по поднесеној тужби у управном спору.

Када неком лицу које је требало да учествује у поступку у својству странке, није била дата таква могућност, стоји му на располагању (поред жалбе) и предлог за понављање поступка.

Дужност органа да прибави податке по службеној дужности **Члан 103.**

- (1) 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) овог закона).**
- (2) 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.**
- (3) 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 59. став (2) овог закона).**

ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ ЈАВНИХ ЕВИДЕНЦИЈА

Од нарочите је важности да нови ЗУП изричито, и начелно и конкретно, битно олакшава процесну позицију странке. Као што је наведено код основних начела, одредбама члана 9. ст. 1. и 2. ЗУП-а (начело делотворности и економичности, прописано је да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе, као и да се поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова за странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Ставом 3. истог члана предвиђено је да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује, док сагласно ставу 4. истог члана орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Чланом 103. Закона прописано је: да је орган 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 (став 1); да 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, а ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року (став 2); да у поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља или 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, а ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним, сагласно одредби члана 59. став (2) истог закона (став (3) члана 103.).

Одредбом члана 207. Закона прописано је да ће се новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казнити за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом (члан 103. ст. (1) и (2) овог закона).

Чланом 215. Закона предвиђено је да ће одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона престати да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Сагласно одредби члана 217. ЗУП је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику РС“, а примењује се од 1. јуна 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона, које су почеле да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, односно 8. јуна 2016. године.

Имајући у виду наведено, као и досадашњу праксу и постојеће техничке и кадровске могућности органа, Министарство државне управе и локалне самоуправе увидело је потребу да се доношењем Упутства појасни и унапреди поступање органа управе у складу са наведеним одредбама - **Упутство о примени одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку** („Службени гласник РС“, БР. 18/16) којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција. Како је Упутство необавезујућег карактера, његов садржај ће се проширивати и унапређивати у складу са развојем технолошких и техничких решења по питању размене података из службених евиденција по службеној дужности. Стога је потребно да органи, сагласно начелима ЗУП-у, унапреде методологију и начине размене података из службених евиденција, уз сагледавање свих специфичности посебних управних процедура. У том смислу, потребно је да органи међусобно сарађују како би се на најефикаснији начин формулисала и успоставила добра пракса, која би послужила уједно као основ за дефинисање оптималног модела размене података.

С обзиром на крупне промене које нове одредбе ЗУП-а уносе у начин рада и организацију надлежних органа, приказујемо кључна решења наведеног Упутства.

Упутство садржи основне појмове размене података из службених евиденција - где се дефинишу службена евиденција, јавна исправа органи који су дужни да по службеној дужности, у складу са законом, врше увид, прибављају и обрађују податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. У погледу општих принципа размене података предвиђа се електронски и други начин предвиђен законом или другим прописом, а којим се омогућава правна сигурност и економичност поступка. Такође, истиче се и начело помоћи странци према коме ће орган по службеној дужности, приликом пријема захтева, поучити странку о њеном праву да сама прибави податке о чињеницама које су неопходне за одлучивање, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Уколико се ради о поступку покренутом по захтеву странке, странка има право да сама прибави податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Имајући у виду да је као услов да странка сама прибавља податке предвиђена и њена изричита изјава, и с обзиром да се ради о изузетку од принципа делотворности и економичности поступка, потребно је да оваква изјава странке буде у писаној форми.

Такође, странка може изјавити да ће прибавити само поједине (не све) личне податке, у ком случају ће и даље постојати обавеза органа да прикупи податке који недостају, а које нису обухваћени изричитом изјавом странке.

Одредбом члана 103. ЗУП-а установљена је обавеза замољеног органа да органу који тражи податке из службених евиденција бесплатно уступи податке у року од 15 дана ако друкчије није прописано, или у најкраћем року, ако се тражени подаци могу доставити и електронским путем. Наведени рок се, међутим, не може сходно применити и на ситуацију када личне податке прибавља сама странка, већ у том случају, уколико није одређен законом или другим прописом, рок одређује овлашћено службено лице које води поступак. Овако одређен рок за прибављање података требало би рачунати од момента обавештавања, односно сазнања странке о њеној обавези да у одређеном року поднесе личне податке неопходне за вођење поступка и одлучивање органа. Ако странка у том року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним.

II НАЧИН ПРИБАВЉАЊА ПОДАТАКА

Орган прибавља податке из службених евиденција електронским или непосредним увидом у евиденцију или на упит.

Дужност органа који руководи евиденцијом јесте да омогући органу који прибавља податке из службене евиденције да бесплатно приступи подацима у складу са законом, како би подаци били уступљени у најкраћем року, у складу са начелима економичности и ефикасности.

У поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, орган може вршити увид, прибављати и обрађивати само оне податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке.

Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистра који се воде у електронском облику у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, врши се путем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности.

ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ СЛУЖБЕНИХ ЕВИДЕНЦИЈА УВИДОМ У СЛУЖБЕНУ ЕВИДЕНЦИЈУ

Прибављање података из службених евиденција врши се увидом у службену евиденцију која је јавно доступна свим физичким и правним лицима и увидом у службену евиденцију која је доступна надлежним државним органима и осталим имаоцима јавних овлашћења.

Службену евиденцију која је доступна свим физичким и правним лицима, уколико технички услови то омогућавају, орган ће учини доступном и у електронском облику.

Ако овлашћено службено лице има могућност да прибави податке увидом у јавно доступну службену евиденцију која је доступна и свим физичким и правним лицима у електронском облику (на пример, Регистар привредних субјеката), о извршеном увиду саставиће службену белешку²⁴, која, поред осталог, мора да садржи: лично име овлашћеног службеног лица које је извршило увид, датум увида и тачно време увида и прибављене податке.

Имајући у виду да је одређени број евиденција јавно доступан у оквиру Централног регистра збирки података²⁵, који успоставља и води Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у складу са Законом о заштити података о личности, у исте органи могу извршити увид на начин који је претходно описан.

Уколико услед било којих техничких разлога није могуће извршити увид у службену евиденцију овлашћено службено лице упитом тражи релевантан податак и добија од органа који води евиденцију електронским или писаним путем.

24 Термин службена белешка подразумева све видове бележења чињеница о току вођења поступка у складу са Уредбом о канцеларијском пословању.

25 <http://www.poverenik.rs/registar/>

Уколико је службена евиденција доступна надлежним државним органима и осталим имаоцима јавних овлашћења, овлашћено службено лице врши увид у складу са наведеним правилима.

Уколико службена евиденција садржи личне податке, орган који води службену евиденцију ће забележити лично име овлашћеног службеног лица које је извршило увид, сврху увида и остале податке на основу којих се може утврдити за који поступак су подаци прибављени и тачно време увида.

Ако је податак који се налази у службеној евиденцији поверљивог карактера, а неопходан је органу за вођење управног поступка, потребно је да тај орган упутити посебан писани захтев органу надлежном за одлучивање, односно лицу на чију се приватност податак односи, ради добијања сагласности за одобравање доступности тог податка. По добијању наведене сагласности, омогућиће се увид у службену евиденцију на напред наведен начин.

Ако је управљач службене евиденције осигурао техничке услове за електронски увид, тада се увид врши на сајту управљача или на Порталу еУправа. У том случају, орган коме треба увид у податке службене евиденције подноси захтев, у којем наводи који су му подаци потребни, за које поступке, који је правни основ за вођење тих поступака, имена и презимена и звања, односно радна места, као и податке о дигиталним сертификатима овлашћених службених лица која ће вршити увид у податке.²⁶ Уколико су испуњени прописани услови, управљач службене евиденције дужан је да у року од 15 дана од дана пријема захтева одобри и омогући овлашћеним службеним лицима увид у податке преко свог сајта или Портала еУправа.

ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ СЛУЖБЕНИХ ЕВИДЕНЦИЈА УВИДОМ У ЈАВНУ ИСПРАВУ

Податке о чињеницама које су, у складу са законом, садржане у јавним исправама, није потребно посебно прибављати. У случају када су органу потребни подаци о чињеницама садржаним у јавној исправи којом странка располаже (на пример, оригинал извода из матичне књиге рођених, лична карта, возачка дозвола, и друго), службено лице ће по извршеном увиду у такву исправу сачинити белешку, у којој ће, између осталог, навести на који је начин прибавио податке, које податке, у ком поступку, као и датум прибављања. Уколико је орган који је надлежан за издавање одређене јавне исправе, неке чињенице и околности већ утврдио приликом издавања јавне исправе, или су оне доказане у јавној исправи (лична карта, извод из матичне књиге и др.), орган који води поступак узмеће те чињенице и околности као утврђене.²⁷

Уколико странка поседује јавну исправу, исту може поднети органу који води управни поступак у оригиналу, микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије или у овереном или обичном препису. Овлашћено службено лице које води поступак може тражити да странка покаже оригиналну исправу, а кад странка поднесе исправу у обичном препису, овлашћено службено лице утврђује да ли је тај препис веран оригиналу. Ако је препис веран оригиналу, овлашћено службено лице о томе ставља службену белешку на препису.

ПРИБАВЉАЊЕ ПОДАТАКА ИЗ СЛУЖБЕНИХ ЕВИДЕНЦИЈА УПИТОМ

Уколико се подаци из службених евиденција не могу прибавити увидом, орган који руководи евиденцијом ће омогућити овлашћеном службеном лицу коме су подаци потребни приступ службеној евиденцији, на његов писани захтев.

Препорука Министарства државне управе и локалне самоуправе је да се претходно оствари сарадња у смислу споразума органа који размењују податке у складу са Законом,

26 Образац 2 може бити и у електронском облику, и у том случају ће садржавати и правни основ за прибављање података, као и податке о дигиталним сертификатима овлашћених службених лица која су споразумом одређена да врше размену података.

27 На пример, у чл. 1. Закона о личној карти („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006 и 36/2011) лична је јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују индентитет и служи као доказ и о другим чињеницама које су у њој садржане.

у којем би се дефинисали услови и поступак остваривања размене, као и рокови у којима се та размена остварује.

У циљу веће ефикасности, препорука је да захтев за приступ подацима буде на обрасцу, који попуњава овлашћено службено лице органа који тражи податке, као и овлашћено службено лице органа који уступа податке, при чему орган који тражи податке може да прилагоди садржину захтева потребама конкретног поступка.

Део захтева који попуњава овлашћено службено лице које тражи податке из службене евиденције садржи информације о: органу и овлашћеном службеном лицу које поступа у управном поступку, о врсти управне ствари, врсти података неопходних за одлучивање, као и контакт податке овлашћеног службеног лица;

Део захтева који попуњава овлашћено службено лице органа који води евиденцију садржи информације о: достављеним подацима и контакт податке о овлашћеном службеном лицу које их доставља.

Захтев за приступ се доставља у електронском облику, у складу са прописима којима су регулисани електронско пословање, електронски потпис, електронски документ или у папирном облику.

Ако орган који води евиденцију сматра да постоје правне препреке за достављање података, о томе без одлагања обавештава орган односно овлашћено службено лице које је затражило податке.

III ЛИСТА ОВЛАШЋЕНИХ СЛУЖБЕНИХ ЛИЦА И СЛУЖБЕНИХ ЕВИДЕНЦИЈА

У циљу ефикасности размене података из службених евиденција, потребно је да органи на својим званичним интернет страницама објаве листу службених евиденција које воде, начин на који је могуће приступити евиденцији, имена и контакт податке лица овлашћених за вођење и приступ службеним евиденцијама, односно имена и контакт податке лица овлашћених за прибављање података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ И ИСПИТНИ ПОСТУПАК

Као и у ранијем тексту, и нови ЗУП познаје *два начина утврђивања чињеничног стања*: 1) у скраћеном поступку, тзв. непосредно одлучивање, и 2) у испитном поступку.

2. Непосредно одлучивање

Члан 104.

(1) Орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

- 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.

(2) У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак.

Орган може непосредно да одлучи о управној ствари, дакле без одржавања усмене расправе и спровођења процеса доказивања: 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).

Непосредним одлучивањем се најчешће решавају тзв. једностраначке управне ствари у којима странка захтева признавање одређеног права.

ЗУП таксативно одређује ситуације у којима се управна ствар може решити непосредно. Остварење начела делотворности и економичности поступка (члан 9) у оваквим приликама никако не сме да иде на штету начела законитости (члан 5). Са друге стране, кад год је то могуће, потребно је, у складу са законом, избећи непотребно одуговлачење поступка. У осталим ситуацијама, надлежни орган је обавезан да спроведе посебан испитни поступак. Да ли постоје услови за непосредно одлучивање и да ли ће се поступити по законом датом овлашћењу – ствар је оцене и одлуке органа у сваком конкретном случају.

Ако странка у жалби захтева да се спроведе посебан испитни поступак, то може учинити сам првостепени орган или другостепени орган, због непотпуности, односно недостатака првостепеног поступка. Сем тога, тужбом у управном спору, може се успешно побијати решење донесено непосредним одлучивањем, у случајевима када је спровођење посебног испитног поступка било обавезно.

У ставу 1. члана 104. *предвиђене су три ситуација* у којима се ствар може решити по скраћеном поступку.

Тачка 1. – Реч је, готово увек, о једностраначким управним стварима у којима се поступак води по захтеву странке. У оквиру ове тачке, разликују се две врсте случајева.

(1) ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву, дакле када је странка сама поднела све што је неопходно као чињенични основ за доношење решења, нема потребе за њеним посебним изјашњавањем, будући да се она у потпуности изјаснила. У двостраначким или вишестраначким стварима, међутим, неопходно је да се одржи усмена расправа – сем када се обе (или све) странке изјасне да је не желе.

(2) ако је чињенично стање утврђено на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу – одступиће се од начела права странке на изјашњавање странака (члан 11), па ће се ствар решити непосредним одлучивањем.

Тачка 2. – Ако у поступку (покренутом било по службеној дужности, било захтевом странке) 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. То значи да непосредно одлучивање долази у обзир по правилу једино онда када се доноси решење повољно по странку. У супротном, потребно ју је саслушати и тако јој пружити прилику да заштити своја права и правне интересе.

Тачка 3. – Природи случајева из тачке 3. одговара непосредно одлучивање. Одступање од начела права странке на изјашњавање оправдава се неопходношћу предузимања хитних мера у јавном интересу. Наиме, реч је о случајевима ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним. Заштита јавног интереса може се огледати, на пример, у осигурању јавног реда и мира, очувању живота и здравља људи, безбедности имовине и сл.; постојање ових околности у датој ситуацији, процењује надлежни орган. При томе, ЗУП поставља услов да су правно релевантне чињенице за доношење таквог решења утврђене (потпуно доказане), или макар учињене вероватним.

У овом контексту, имају се у виду нарочито прописи о јавној безбедности, прописи о заштити од пожара, о експропријацији, прописи о заштити животиња и ветеринарској делатности, прописи о заштити биља од болести и штеточина, и други.

4. Испитни поступак

Члан 106.

- (1) Испитни поступак 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.
- (2) 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.
- (3) Орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело.
- (4) Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке.
- (5) 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).

Испитни поступак 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.

Посебан испитни поступак подразумева *активно учешће странке* у читавом његовом току. У ставу 2. члана 106. разрађује се право странке да учествује у испитном поступку. У том смислу, *странци се признају следећа права*: 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.

Дужност је службеног лица које води поступак да странци пружи прилику за коришћење њених законских права, и то: у првостепеном, у другостепеном, а и у поновљеном поступку – у вези са утврђивањем чињеница значајних за доношење решења.

Орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

Такође, орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке.

Нарочито је важна норма ЗУП-а према којој „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 106. став 5). Стога, право странке да учествује у испитном поступку одржава начело права странке на изјашњавање (члан 11). Право о коме је реч и његово остварење представљају, истовремено, једну од гаранција доношења законите одлуке о предмету управног поступка. У супротном, постоји ваљан основ и за жалбу, односно приговор, и за понављање поступка окончаног решењем против којег није допуштена жалба.

3. Привремене мере

Члан 105.

- (1) Орган може да одреди привремену меру, у складу са законом.
- (2) О привременој мери одлучује се привременим решењем, које се издаје без одлагања.

Институт *привремене мере* (члан 105) није до сада био уређен ЗУП-ом. Његово одређивање је по новом ЗУП-у овлашћење надлежног органа за доношење решења, уз упућивање на посебне

законе који предвиђају привремене мере. Орган може да одреди привремену меру, у складу са законом. О привременој мери одлучује се привременим решењем, које се издаје без одлагања.

5. Претходно питање

Појам Члан 107.

- (1) Ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган (претходно питање), може сам да расправи претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање.
- (2) Одлука органа о претходном питању има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање.
- (3) Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено.
- (4) Поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање.
- (5) Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

Покретање поступка у коме се решава претходно питање Члан 108.

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) 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.

ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ

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

Код института *прећходној љићпања* (чл. 107. и 108), изостављене су поједине, а побољшане (у смислу јасноће) неке друге и до сада важеће одредбе. Тако, орган је, поред осталог, дужан да прекине поступак и када се пред судом или другим надлежним органом већ решава претходно питање у рангу главне ствари (члан 107. став 4).

Појам

Ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган (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.

Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено. Поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање. Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

Претходно питање има, *ex lege*, три основна обележја: (1) правни одговор на њега чини битан, саставни део чињеничне грађе коју је неопходно утврдити да би се могло одлучити о управној ствари; (2) подобно је и само да буде предмет засебног правног поступка – *йрег-сйавља самосйалну йравну целину*; (3) *не сйада у надлежностй* оног органа пред којим се, као претходно, поставило, већ у надлежност суда или другог органа.

Подразумева се да питање које се појављује као претходно није решено од стране надлежног органа у време када орган који води управни поступак наиђе на њега – било да поступак око његовог решавања код надлежног органа није ни започет, било да је у току.

Нарочиту тешкоћу представља квалификација да ли је у конкретном случају питање које треба решити пре главне одлуке самостална правна ствар, или је пак нераздвојени део јединственог питања о коме се води поступак, па тада нема значај претходног питања из члана 107.

Као питање од чијег решења зависи одлука о управној ствари, претходно питање се по правилу појављује у првостепеном поступку. Међутим, у случајевима када другостепени орган (по жалби) употпуњава првостепени поступак, или, пак, решава по жалби када првостепено решење није донето – одредбе о претходном питању односе се и на другостепени орган, јер он тада спроводи поступак уместо првостепеног органа.

Претходно питање ни у ком случају не сме остати нерасправљено, с обзиром на то да од одлуке о претходном питању зависи и решење о предмету поступка. С тим у вези, орган не може одбити захтев странке када у поступку одлучивања по том захтеву наиђе на нерасправљено правно питање које има квалитет претходног питања у смислу члана 107.

Тиме што допушта органу који води поступак да сам расправи претходно питање – сем у случајевима прописаним у ставу 3 и 4 члан 107. – ЗУП чини крупно одступање од правила да у свакој правној ствари одлучује једино надлежан орган. На тај начин, делотворност и економичност поступка (члан 9) могу да буду стављени у прави план. Са друге стране, пак, одлука о претходном питању коју је донео орган који води поступак – иначе матично ненадлежан да га реши – има правна дејства само у поступку у коме је орган расправио претходно питање (став 2. члана 107). Због тога, односна одлука не може стећи правноснажност; њена садржина се уноси у образложење, а не у диспозитив решења главне ствари.

Ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано – то представља ваљан правни основ понављања поступка (тачка 10 став 1 члан 176).

Уместо да сам расправља претходно питање (које ионако не спада у његову матичну надлежност), орган може одлучити да прекине поступак, док суд или други орган не реше претходно питање у одговарајућем поступку. У погледу одређених претходних питања прописана је дужност прекидања поступка (члан 107. став 3). Наиме, орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства (што представља оправдано проширење у односу на ранији текст ЗУП-а, где је било предвиђено само утврђивање очинства) или ако је то законом одређено. Набројане групе претходних питања такве су по својој природи да их законито и стручно може расправити једино надлежни орган – суд, у одговарајућем поступку. Реч је о веома значајним и крајње деликатним односима, како за само лице чија су права и правни интереси ангажовани у односној ствари, тако и за друштво у целини. Стога ЗУП органу, који у управном поступку наиђе на такво питање као „претходно“, *наређује да йрекине йосйууѧк*. Поред тога, поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање. То представља промену у односу на претходни текст ЗУП-а, где је орган који води поступак имао дискреционо овлашћење да одлучи да ли ће да прекине поступак у случају када се ради решења претходног питања већ води поступак код надлежног органа

О прекиду поступка доноси се решење, тако да се на њега може уложити жалба којом се може нападати како законитост решења (да ли су постојале законске претпоставке за прекидање поступка, тј. да ли је реч о „претходном питању“ у законском значењу), тако и његова целисходност (правилност примене дискреционог овлашћења у конкретном случају). Уколико решењем донесеним поводом односне жалбе решење буде поништено, орган је дужан да настави поступак и да сам реши постављено питање.

Покретање поступка у коме се решава претходно питање

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. Овде је прописана дужност органа који води поступак да тражи покретање поступка код надлежног органа за решење претходног питања. Реч је о случајевима када се поступак за одлучивање о правном питању – које се појављује као претходно у управном поступку – покреће и води искључиво по службеној дужности, а такав поступак код надлежног органа још није започет.

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 (службени рок) 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. Узима се, наиме, да је странка таквим својим понашањем показала да нема интереса да се претходно питање реши код надлежног органа, а тиме – законска је претпоставка – и свој одустанак од захтева за одлучивањем о главној ствари. Ако то не учини противна странка, орган наставља поступак и сам расправља претходно питање. Из текста ове реченице произлази да у двостраначким и вишестраначким управним стварима – када поступак води поводом захтева једне странке – орган може и противној странци (дакле оној која није тражила покретање поступка) наложити да ради одлучивања о претходном питању тражи од надлежног органа покретање одговарајућег поступка. Међутим, уколико та противна странка не поступи по односном налогу – управни поступак се не сме обуставити, већ се наставља, уз обавезу органа (који га води) да претходно питање сам расправи.

На крају, према одредби став 5 члана 107 орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

6. Усмена расправа

Обавезност и рочиште

Члан 109.

- (1) Овлашћено службено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак.
- (2) Овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке, да закаже усмену расправу увек када је то корисно за разјашњење управне ствари.
- (3) Орган предузима све да се усмена расправа не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту.
- (4) 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.

Позив

Члан 110.

У позиву се означава назив органа који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као

странка, сведок, вештак, итд) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе. У случају спречености да се одазове позиву лице је дужно да о томе извести орган који је издао позив.

Видеоконференцијска усмена расправа Члан 111.

Орган који има техничке могућности може заказати видеоконференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе овог закона о усменој расправи.

Јавност усмене расправе. Искључење јавности Члан 112.

- (1) Усмена расправа је јавна.
- (2) 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.
- (3) Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа.
- (4) Јавност не сме бити искључена док се објављује решење.
- (5) Искључење јавности не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче.
- (6) 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. Упозорава их да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи.

Јавна објава усмене расправе Члан 113.

- (1) Орган може јавно да објави да је заказао усмену расправу 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.
- (2) Јавна објава усмене расправе садржи све податке као позив, а уз то и позив да усменој расправи приступи свако ко сматра да се управна ствар тиче његових права, обавеза или правних интереса.
- (3) Усмена расправа јавно се објављује према одредбама овог закона о јавном достављању (члан 78. овог закона).

Изостанак странке са усмене расправе Члан 114.

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) Ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку.

Место усмене расправе и одржавање реда
Члан 115.

- (1) Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја.
 - (2) Усмена расправа може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању.
 - (3) 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.
 - (4) Жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења.
-

УСМЕНА РАСПРАВА

Усмена расправа. Усмена расправа је процесна деоница у којој водитељ поступка, у сарадњи са другим учесницима, јавно (по правилу) 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. Због природе управног поступка, усмена расправа ипак нема онакав значај какав се придаје „главној расправи“, односно „главном претресу“ у судским поступцима. Усмену расправу и иначе не сусрећемо често у управној пракси, чак би се могло рећи да је има мало. Разлози за то не леже само у садржини законског текста већ и у раширеној и погрешној представи о управном процесу као релативно брзом току коме је несвојствена расправност и непосредност. Усмена расправа је (чл. 109–115) уређена осетно минуциозније него раније.

Обавезност и рочиште

У ЗУП-у су претпоставке за одређивање усмене расправе формулисане на два битно различита начина: конкретно (прецизно) и уопштено. С тим у вези, могло би се говорити о две врсте услова за одржавање усмене расправе, при чему је довољно испуњење било једне, било друге:

1) Овлашћено службено лице заказује усмену расправу: 1) када у поступку учествују противне странке или 2) када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак (члан 109 ст. 1). Неодржавање усмене расправе у оваквим случајевима довешће до поништавања донесеног решења, применом одговарајућих правних средстава.

2) 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. 2). Дакле, службено лице које води поступак одређује усмену расправу *у сваком случају кад је то корисно за разјашњење ствари*. Оно то може учинити како по сопственој иницијативи, тако и по предлогу странке. Када односни предлог странке постоји, службено лице је дужно да га размотри, али не и да га усвоји. Да ли је корисно да се одржи усмена расправа за разјашњење конкретне ствари – препуштено је његовој оцени (према околностима случаја). Не значи, пак, да је у таквој ситуацији одржавање усмене расправе факултативно; оно је обавезно ако је испуњен цитирани услов – њена корисност за установљивање правог стања ствари.

Отуда, неодржавање усмене расправе у случају када је из свих околности датог случаја произлазило да би то било корисно – представља повреду правила поступка и има за последицу непотпуност утврђеног чињеничног стања на коме се решење заснива. Такво се решење може успешно побијати жалбом, а и тужбом у управном спору.

Од припремљености усмене расправе зависи умногоме и њена успешност. Припремање усмене расправе је, пре свега, дужност органа који води поступак; он се стара о континуитету и концентрисаности радњи у току усмене расправе.

При припремању расправе полази се од начела делотворности и економичности њеног заказивања и одржавања. Орган предузима све да се усмена расправа не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту. 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. У вези са тим, 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).

Позив

У позиву се означава назив органа који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак, итд) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе. У случају спречености да се одазове позиву лице је дужно да о томе извести орган који је издао позив (члан 110).

Видеоконференцијска усмена расправа

Орган који има техничке могућности може заказати видеоконференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе овог закона о усменој расправи (члан 111). Ово решење представља новину ЗУП-а предвиђену са циљем да се уношењем у управни поступак савремених комуникационих технологија повећа делотворност и економичност поступка. Смањивање трошкова пута и уштеда времена учесника у поступку, праћени су и могућношћу да службено лице, али и остали учесници поступка добију веродостојнији “запис” целокупне усмене расправе, него што то омогућава класичан записник. На овај начин се повећава правна сигурност, извесност у погледу утврђивања чињеница, а тиме и квалитет одлуке у датој управној ствари.

Јавност усмене расправе. 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).

Према одредби члана 11. става 1. Закона о државној управи рад органа државне управе је јаван. У складу са изложеним је и *правило о јавности усмене расправе у управном поступку* (став 1. члан 112. ЗУП-а). У ставу 1. реч је о тзв. *општој јавности*, под којом се разуме могућност сваког лица, било да је учесник конкретног поступка или не, да присуствује некој процесној радњи. Ова начелна отвореност усмене расправе према свима, обезбеђује контролу јавног мњења и појачава одговорност и озбиљност органа при вођењу поступка.

Овлашћено службено лице које води поступак може да искључи јавност, у погледу целине расправе или неког њеног одређеног дела. Начело јавности може бити потпуно искључено – тада је реч о тзв. *страначкој јавности*, или делимично – *ограничена јавност*.

Јавност на усменој расправи у управном поступку може да буде искључена само у ЗУП-ом прописаним ситуацијама, чије постојање утврђује службено лице за сваки конкретан случај. У питању су четири групе ситуација:

- 1) ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну;
- 2) ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; Деликатност односа који се решавају у управном поступку може бити правни основ одмеравања да ли би се задржавањем опште отворености усмене расправе нарушиле, односно довеле у опасност сигурност људи и имовине или пак моралне вредности – у том моменту, и на том месту.

3) ако се расправља о односима у породици. Када се расправља о личним и често суптилним породичним односима, искључењем публике штите се осећања и интереси чланова породице.

4) ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена расправа буде ометана. Најчешће се ради о вероватноћи да ће већи број лица доћи на расправу и (из одређених разлога) стварати тешкоће њеном нормалном одвијању.

Из законских разлога, јавност на усменој расправи може да буде искључена како по иницијативи самог службеног лица, тако и по предлогу заинтересованог лица.

Свако ко сматра да би расправљање о одређеним чињеницама на јавној усменој расправи било противно његовим интересима – може предложити искључење јавности (на пример: странка, сведок, члан извесне породице о којој треба да буде расправљано, и др.).

Службено лице које води поступак доноси посебан закључак када самоиницијативно одлучи да искључи јавност са усмене расправе или када одлучује о одговарајућем предлогу заинтересованих лица.

Закључак о искључењу јавности, као и закључак о одбијању предлога за искључење јавности – не могу се побијати посебном жалбом, већ само жалбом против решења о о главној ствари.

Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа. Јавност не сме бити искључена док се објављује решење. Према томе, јавност се обавезно мора упознати и са садржином решења донесеног на усменој расправи – и онда када је на њој општа јавност била искључена. Искључење јавности не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче (страначка јавност). На свакој усменој расправи – и онда када је искључена општа јавност – мора да буде обезбеђена *страначка јавност*. Наиме, усменој расправи обавезно присуствују странке, односно законски заступници или представници странака, пуномоћници и стручни помагачи странке. Осим тога, искључење јавности се не може подносити ни на сведоке, вештаке и тумаче – када се они, као учесници поступка, појављују да би дали потребне изјаве.

Овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи присуствују: (1) поједина службена лица – одређени радници са службеним овлашћењима у државним органима или недржавним организацијама које врше јавна овлашћења; (2) научни радници – лица која се баве научним радом на факултетима, институтима и сл.; (3) јавни радници – лица која су по основу какве политичке, привредне или друге функције позната у јавности. У погледу сваког од ових лица, интерес за садржину конкретне управе ствари мора да буде у вези са њиховом службом, научним, односно јавним радом. Реч је о тзв. ограниченој јавности. Службено лица упозорава ова лица да су дужна да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи (члан 112 ст. 3-6). Законодавац, и на тај начин, покушава да „ограниченом јавношћу“ обезбеди остварење циља који се имао у виду и при искључењу опште јавности са усмене расправе.

Јавна објава усмене расправе

Јавно објављивање усмене расправе, паралелно са појединачним позивима, није правило. Ипак, у извесним случајевима, орган може јавно да објави да је заказао усмену расправу (члан 113) ако позиви не могу да се доставе на време (на основу околности и конкретног случаја, орган сам цени да ли је могућност неблаговременог достављања реална), а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке, а не учествују у поступку, или ако то налажу други слични разлози. Јавним објављивањем усмене расправе (пored појединачних позива) избегавају се евентуална одлагања због недоласка неких лица, неспремности учесника, компликације због накнадног појављивања заинтересованих лица – индиректних странака, и слично.

Јавна објава усмене расправе садржи све податке као позив, а уз то и позив да усменој расправи приступи свако ко сматра да се управна ствар тиче његових права, обавеза или правних интереса.

Усмена расправа јавно се објављује према одредбама овог закона о јавном достављању (члан 78. овог закона). То значи да се позив објављује на веб презентацији и огласној табли

органа. Позив може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Сматра се да је јавно достављање извршено када истекне 15 дана од када је позив објављен на веб презентацији и огласној табли органа. Орган може из оправданих разлога да продужи рок.

Изостанак странке са усмене расправе

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.

Правилност извршеног достављања позива лицима која се нису појавила на усменој расправи, оцењује се с обзиром на одредбе чл. 70–78. Посебно је значајно да на усмену расправу дође странка која се није изјаснила о предмету испитног поступка. Ако та странка не дође, а постоји сумња да јој позив за расправу није уредно достављен – расправа ће се због тога одложити, изузев ако је усмена расправа јавно објављена.

До обустављања *посебна* долази по испуњењу (кумулативно) три услова: (1) да је у питању недолазак на усмену расправу странке поводом чијег захтева је покренут поступак; (2) да је утврђено да јој је позив уредно достављен, или је постојала одговарајућа јавна објава; (3) ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева – реч је о оцени органа који води поступак.

Странка може побијати решење о обустављању поступка посебном жалбом; против решења донесеног по тој жалби допуштено је вођење управног спора.

До обустављања поступка не долази уколико је у њему ангажован и јавни интерес. У таквом случају, као и у ситуацији када нема основа за претпоставку да је странка недолажењем на усмену расправу показала своју вољу за одустанком од захтева – пред службеним лицем се појављују две могућности: (а) да одржи расправу и без дотичне странке, или (б) да расправу одложи.

Ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку. Према томе, неоправдани изостанак уредно позване странке са усмене расправе, у случају да је реч о поступку покренутом по службеној дужности или, пак, о поступку покренутом по захтеву противне странке – ставља службено лице пред избор: да се расправа одржи, или да је одложи на трошак одсутне странке. При опредељивању за једну од ове две могућности, службено лице нарочито узима у обзир значај учешћа изостале странке за законито и правилно решење дате управне ствари.

Место усмене расправе и одржавање реда

Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја. Правило је да се усмена расправа одржава у месту где се налази седиште органа који води *посебна*. Одступања могу бити двојака. 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).

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).

7. Доказивање

Доказивање чињеница

Члан 116.

- (1) Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима.
- (2) Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне.
- (3) Не доказују се општепознате чињенице.
- (4) Не доказују се ни чињенице чије постојање закон претпоставља. Дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом друкчије није одређено.
- (5) 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.
- (6) На извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не примењују се одредбе овог закона о извођењу доказа.

Извођење доказа пред замољеним органом

Члан 117.

Орган који води поступак, по службеној дужности или на предлог странке, може да одлучи да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, ако је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена.

Доказивање у управном посредству представља укупност активности ради утврђивања потпуног и тачног чињеничног стања као подлоге за поступање у управној ствари. Наиме, да би се могло донети решење о предмету поступка, неопходно је утврдити право стање ствари, обележја конкретног животног случаја – у складу са начелом истине и слободне оцене доказа (члан 10). У вези са тим је и правило 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. Могуће је разликовање на непосредне и посредне доказе. Непосредним доказом се директно установљава постојање или непостојање тражене (релевантне) спорне чињенице. Посредним доказом се, пак, индиректно указује на (не) постојање одлучне чињенице – и то тако што он директно „говори“ о извесној другој чињеници, која је у вези са оном која се утврђује у конкретном случају. Посредном доказивању се прибегава, по правилу, само ако у датој ситуацији нема непосредних доказа.

А утврђује се спорна чињеница, као предмет доказивања. *Предмет доказивања* јесу *правно значајне спорне чињенице*, одлучне чињенице. Спорно је да ли у конкретном случају постоји меродавни законски чињенични опис, као услов за настајање одређених правних дејстава.

Доказивање чињеница

Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима. Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне. Не доказују се општепознате чињенице. Које су чињенице *општем познате* – тзв. ноторне, оцењује се у сваком поједином случају, у односу на извештајни круг лица (укључујући ту и службено лице које води поступак), одређену друштвену (локалну) средину, и слично. Не доказују се ни чињенице чије постојање закон претпоставља. Дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом друкчије није одређено (чл. 116 ст. 1-4). Према томе, уколико постоји законска претпоставка о одређеној чињеници, онај ко се на њу позива није дужан и да је докаже. С друге стране, лице

које сматра да таква претпостављена чињеница не постоји („није истинита“) – мора претпоставку оборити, тј. понудити противдоказ. Ово, под условом да није посредни необорива законска претпоставка. Оборива је законска претпоставка, на пример, да јавна исправа доказује оно што се у њој потврђује или одређује – па је дозвољено 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).

О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), ако је то законом одређено. На извођење доказа којима се чињенице чине вероватним не примењују се одредбе овог закона о извођењу доказа (чл. 116 ст. 5 и 6). Под чињеницама и околностима које су *учињене вероватним*, ЗУП разуме ситуацију у којој те чињенице и околности нису потпуно доказани или се доказима само посредно утврђују. Управна ствар се може решити и на основу таквих чињеница и околности – али само када је то прописом предвиђено.

Једна чињеница се сматра *позитивно доказаном* ако је код органа постигнута сигурност, убеђење у њено постојање; остварена је, дакле, извесност о истинитости те чињенице на основу других чињеница које се на њу непосредно односе.

Једна чињеница је *учињена вероватном* ако је код органа створена представа да је могућност да та чињеница постоји већа од супротне могућности: реч је о томе да већина других чињеница (доказа) говори у прилог томе да односна чињеница постоји, да је истинита; дакле, *основи за*, јачи су од основа *против*.

Извођење доказа пред замољеним органом

Орган који води поступак, по службеној дужности или на предлог странке, може да одлучи да се доказни поступак изведе пред замољеним органом, ако је извођење доказа пред органом који води поступак неизводљиво или скопчано са несразмерним трошковима или великим губитком времена (чл. 117). Редовна је ситуација да се доказивање обавља пред органом који води поступак по односној управној ствари. У извесним случајевима, међутим, орган који води поступак неће моћи, с обзиром на своју месну надлежност, да изведе одређени доказ или чак да обави доказни поступак у целини (на пример, вештачење у погледу земљишта које се налази ван његовог подручја). Није редак случај ни да лица која се морају саслушати имају пребивалиште (или боравиште) далеко од седишта органа који води поступак – па би њихово долажење причинило несразмерне издатке и/или велики трошак времена (што би било супротно начелу економичности поступка – члан 9).

У овим и другим сличним приликама, извођење појединих доказа или чак читав процес доказивања врши се пред тзв. *замољеним* органом. Реч је о институту правне помоћи у управном поступку.

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. Службено лице које води поступак у принципу само одлучује о томе које ће доказно средство употребити у конкретном случају. Могуће је, међутим, да се посебним прописима предвиде и извесна ограничења у погледу коришћења одређених доказних средстава код утврђивања појединих чињеница

Исправе

Јавна исправа Члан 118.

(1) Јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности.

- (2) Јавна исправа доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом.
- (3) 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.

Ограничење трајања, смањење или губитак доказне вредности јавне исправе

Члан 119.

- (1) 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.
- (2) 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.

Неправилност јавне исправе и копије јавне исправе

Члан 120.

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.

Подношење исправа

Члан 121.

- (1) Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак.
- (2) Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису.
- (3) Овлашћено службено лице увек може захтевати да се покаже оригинал исправе.
- (4) Ако је препис веран оригиналу, овлашћено службено лице о томе ставља службену белешку на препису.
- (5) 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.

Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу

Члан 122.

- (1) Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави.
- (2) Ако се исправа налази код противне странке која неће добровољно да је поднесе, овлашћено службено лице налаже јој да исправу поднесе на усменој расправи.
- (3) Ако странка упркос налогу не поднесе исправу орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари.
- (4) 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.
- (5) 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).
- (6) Против трећег лица које неоправдано одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који неоправдано ускраћује сведочење.
- (7) 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.

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

Стране исправе и превођење Члан 123.

- (1) 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.
- (2) Уз исправу састављену на страном језику прилаже се оверени превод, ако је потребно.

ИСПРАВЕ

Исправе. 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 садржине и форма могу да буду од правног значаја.* У зависности од врсте знакова, разликују се *писане* од осталих исправа. С обзиром на то да ли је писана исправа дело државних органа или, пак, појединаца и приватноправних лица, постоје *јавне* и *приватне* исправе.

Јавна исправа

Јавна исправа је исправа коју је у прописаном облику издао орган, у границама своје надлежности. Законска дефиниција јавне исправе има *ширу бићину елемената*.

(1) Као *издаваоци јавних исправа* појављују се, пре свега, државни органи. Реч је о државним органима Републике Србије – без обзира на то да ли делују искључиво у оквиру граница Србије или у иностранству (на пример, наша дипломатска представништва). Сем њих, потенцијални издаваоци јавних исправа су и недржавне организације (укључујући ту и територијалне децентрализоване заједнице) које врше јавна овлашћења.

(2) *Садржина јавне исправе* мора се кретати у унапред утврђеним оквирима. Када је издавалац јавне исправе државни орган, њена садржина обавезно се односи на послове тог државног органа; исправа мора да буде издата у границама његове надлежности. Садржина јавне исправе коју издају недржавни органи и организације тиче се искључиво послова које они врше коришћењем поверених јавних овлашћења, а не и њихових неауторитативних активности.

Зависно од своје садржине, јавне исправе имају потврђујући или одређујући карактер. *Потврђујуће исправе* садрже неко тврђење о поједином догађају или својству, правном односу или стању. Како немају непосредно и самостално правно дејство, спадају у материјалне, а не у правне акте. Појављују се у облику „уверења“, „потврда“, „сертификата“, „атеста“, „диплома“, „сведочанстава“ итд. Само оне потврђујуће исправе које су издате на основу података из службене евиденције (и у свему сагласне тим подацима) – имају својство јавне исправе. *Одређујуће јавне исправе* садрже одређену одлуку са правним дејствима; реч је о писмено издатим појединачним правним актима ауторитативног карактера – „закључцима“, „решењима“, „пресудама“...

(3) Јавна исправа мора да буде издата у одређеној *форми*. Начин издавања појединих јавних исправа предвиђен је прописима (на пример, код издавања извода из матичних књига, или уверења о држављанству).

Према ЗУП-у, јавна исправа има велику доказну снагу. 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.

Претпоставка је да оно што јавна исправа директно потврђује одговара *правом, стварном стању ствари*. Орган не може *подринути 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). Давањем истог статуса електронској копији представља још један начин којим је омогућено коришћење савремених информационих и комуникационих технологија у управном поступку и повећање економичности поступка.

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). У ЗУП-у није нормирано у којим случајевима јавна исправа има умањену доказну вредност, нити када потпуно губи значај доказа – због извесних спољних недостатака (на пример, недостатак дела исправе, нејасан текст и сл.). Ово је остављено оцени службеног лица које води поступак, у односу на сваки конкретан случај (члан 10); он то чини по службеној дужности. Службено лице које води поступак предузеће све што је потребно и могуће како би се евентуални спољни недостаци који утичу на доказну снагу јавне исправе отклонили: обавестиће издаваоца исправе и тражити њено допуњавање или исправљање

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). И поред тога што ЗУП поставља претпоставку о истинитости онога што се у јавној исправи, односно њеној микрофилмској или електронској копији потврђује или одређује, ЗУП не сматра такву претпоставку неопоривом. у том смислу он дозвољава доказивање:

(1) Неистинитости садржине јавне исправе или њене копије, тј. неслагање њене садржине са оним о чему сведочи: посреди је могућност доказивања да су чињенице у исправи или њеној копији неистинито потврђене. Може се, на пример, оспоравати истинитост садржине извода из земљишне књиге, али не и правилност само укњижбе, на основу које је дотична исправа и издата;

(2) Доказивање да је јавна исправа или њена копија неисправно састављена - у погледу форме – издаваоца и облика издавања.

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.

Када је решење донето као последица поднете лажне исправе, то је разлог за понављање управног поступка. *Лажна* је она исправа неистинитог садржаја која је сачињена или преиначена у намери да се употреби као права.

Подношење исправа

Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак (члан 121 ст. 1). Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису. Према ранијем тексту ЗУП-а, уколико је у питању оверен препис исправе, орган (по правилу) неће тражити оригинал ради упоређења, мада му ЗУП даје и такво овлашћење. Када је посреди обичан препис (без овере), орган мора да затражи од странке да му стави на увид оригиналну исправу – да би проверио да ли препис

у свему одговара оригиналу; оригинал затим бива враћен, а на препису се констатује оно што је упоређивањем утврђено. Међутим, нови текст ЗУП-а предвиђа да 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).

Дужност странке, трећег лица и органа да поднесу исправу

Овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави. Када се странка, у својим тврђењима током поступка, позива на одређену исправу, службено лице које води поступак овлашћено је да јој нареди да ту исправу покаже, односно да је стави на увид. При томе, службено лице води рачуна о две групе околности: (1) да ли се исправа о којој је реч налази код странке, односно да ли је она у стању да је прибави; (2) о каквој се исправи заправо ради. С тим у вези, не би се могло наредити странци да поднесе исправу на коју се позива, ако су у питању подаци о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 103. ст. 1).

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). Одредбе става 2. и 3 члана 122. примењује се у ситуацији када се у двостраначком или вишестраначким стварима исправа, на коју се једна странка позива, налази код противне странке – а ова неће да је добровољно поднесе или покаже. Тада је водитељ поступка дужан да се обрати држаоцу исправе, позивајући га да на усменој расправи поднесе (тј. преда) ту исправу, или да је само покаже (задржавајући је код себе). Законодавац не даје органу овлашћење да примора држаоца исправе да је поднесе или покаже у поступку. Супротна законска солуција би била на линији помагања једној странци, и то по правилу директно на штету друге (код које се исправа налази) – што би, свакако, било неспојиво са непристрасном позицијом органа у поступку са контрадикторним управним стварима.

Стога, уколико странка, код које се тражена исправа налази, не поступи по позиву, орган ће по слободном уверењу (члан 10) оценити утицај њеног одбијања на решавање конкретне управне ствари – имајући у виду друге доказе, међусобни однос странака у поступку, као и све остале околности датог случаја.

Новим ЗУП-ом искључена је могућаност органа из ранијег текста да, ако нађе да је исправа о којој је реч незаобилазна у процесу утврђивања истине у поступку, посегне и за дисциплинским санкцијама, у виду изрицања прописане новчане казне, једнократно или, чак вишекратно – вршећи тако притисак на непослушну странку код које се важна исправа налази.

Понекад је за решавање управне ствари значајно показивање исправе која се налази код *трећег лица* (дакле, не код странака). 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. па неоправдано ускрати сведочење, што значи да трећем лицу може да се изрекне новчана казна 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, а ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две 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.

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. Реч је о случају када се исправа налази код неког државног органа или код недржавне организације или заједнице која има јавно овлашћење за решавање у управним стварима. Орган који води поступак доћи ће до ње службеним путем, користећи институт правне помоћи. Претходно ће службено лице које води поступак оценити значај чињенице која се у тој исправи потврђује или одређује за решавање конкретне управне ствари. Државни орган, односно недржавни, организација или заједница код које се исправа налази, дужни су да такву исправу доставе органу пред којим се води поступак, на његово тражење. Странци се тиме не ускраћује право да и сама прибави такву исправу (члан 122 ст. 8-9).

Стране исправе и превозење

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). Да би исправе издате од иностраних органа имале у српском управном поступку исту доказну снагу као и домаће јавне исправе, неопходно је да буду *испуњена* *шири* *услова*:

- (1) да такве стране исправе имају значај (снагу) јавне исправе и у држави у којој су издате;
- (2) да постоји одговарајући реципроцитет између те државе и Србије – да се у односној држави српске јавне исправе изједначавају у погледу доказне снаге са домаћим јавним исправама, било на основу њених унутрашњих прописа, било на основу међународног уговора (ако постоји) између Србије и те државе;
- (3) да такву страну јавну исправу овери неки наш орган (на пример, наше дипломатско или конзуларно представништво у тој држави).

Сведоци

Ко може бити сведок и дужност сведочења

Члан 124.

- (1) 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.
- (2) Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок.
- (3) Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано.

Право да се ускрати сведочење

Члан 125.

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) Сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним.
- (4) 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.

Саслушавање сведока Члан 126.

- (1) Сведоци се саслушавају понаособ и без присуства осталих сведока.
- (2) Овлашћено службено лице може поново да саслуша сведока, а може и да суочи сведоке чији се искази не слажу.
- (3) Сведоци који због старости, болести или инвалидитета не могу да дођу на усмену расправу саслушавају се у стану или другом објекту у коме бораве.
- (4) Саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник.
- (5) Од сведока се узимају лично име, број личне карте, пребивалиште или боравиште и подаци о односу са странком. Потом овлашћено службено лице поучава сведока о томе у којим случајевима сме да ускрати сведочење.
- (6) 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.
- (7) Питања сведоку најпре поставља овлашћено службено лице, па странке или њихови заступници, преко овлашћеног службеног лица.

Новчана казна сведоку Члан 127.

- (1) Ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може сведоку изрећи и 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.
- (2) Ако сведок дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење, може да му се изрекне новчана казна 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, а ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две 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.
- (3) Новчана казна изриче се решењем. Орган поништава решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене расправе.
- (4) Ако сведок накнадно пристане да сведочи, орган може да поништи решење о новчаној казни.
- (5) Орган може одлучити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења.

СВЕДОЦИ

Сведочење, односно исказ сведока спада у доказна средства у. У систему слободне оцене доказа (члан 10), сведоци имају у принципу већи значај од оног који им се признаје у систему законске, везане оцене доказа.

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

Ко може бити сведок и дужност сведочења

Сведок може да буде свако лице које је било физички и душевно 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). Службено лице овлашћено да решава или да обавља поједине радње у поступку изузеће се од рада у предмету ако је у тој ствари сведок.

Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано (члан 124 ст. 3). Прописана је *дужност сведочења* за свако лице које у том својству буде позвано да суделује у управном поступку. Оно је, најпре дужно да се појави пред органом који води поступак, одазивајући се тако његовом позиву. Избор лица која се позивају као сведоци у рукама је органа који води поступак. При томе, он води рачуна о томе које су од релевантних чињеница у поступку спорне, и од каквог утицаја може да буде исказ одређеног лица у погледу њиховог утврђивања. Дужност сведочења не постоји у случајевима који су ЗУП-ом посебно нормирани. Због неодазивања позиву за сведочење, услед удаљавања са места саслушања, као и због одбијања сведочења, нормиране су посебне мере, односно санкције.

Право да се ускрати сведочење

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 ст. 1). Забрањује се службеном лицу које води поступак да испитује појединце као сведоке о ономе што представља *државну тајну*. Дужност чувања ове тајне показује се као препрека за доказивање путем сведока – чак и када су та лица спремна да својим исказом у поступку одају податке који представљају односну тајну. Тиме се жели постићи очување значајних јавних интереса.

Сведока надлежни орган може да ослободи од дужности чувања државне тајне у складу са прописима који регулишу чување дате тајни. Тада нема сметњи да га службено лице које води поступак саслуша, односно испита и о таквим чињеницама односно подацима.

Сведок није дужан да да одговор на његова питања која му буду постављена у поступку. ЗУП-ом је посебно нормиран карактер таквих питања. Сврха предвиђања одређених одступања од дужности сведочења у заштити интереса самог сведока и њему блиских лица, или у чувању интереса неких других лица или организација.

О овом овлашћењу сведок треба да буде претходно повучен (в. члан 126. став 5).

Сведок има право да ускрати сведочење о:

1) појединим питањима – ако би одговором изложио тешкој срамоти (велика морална, неимовинска штета), 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. Да ли постоје односне претпоставке за ускраћивање сведочења, процењује службено лице које води поступак, према свим околностима датог случаја.

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; одредбом тачке 3. штити се поверљивост односа странке и сведока, који је истовремено и њен пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршилац другог позива, 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. Тада се ослобођење од дужности сведочења условљава изношењем важних разлога и чињењем бар вероватним од стране сведока. Њихов утицај на дужност једног лица да сведочи процењује службено лице за сваку појединачну ситуацију.

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). Опасност од имовинске штете није правно релевантан разлог да једно лице одбије да сведочи о чињеницама које су у вези са радњама у погледу којих су сведоци дужни, на основу посебних прописа, да дају изјаву, односно да поднесу одговарајућу пријаву (на пример, службена лица инспекцијских органа као сведоци у инспекцијским стварима).

Саслушавање сведока

Сведоци се саслушавају на усменој расправи. 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. *Суочавање* два сведока подразумева њихово заједничко испитивање поводом већ датих различитих исказа о одређеним чињеницама – и то тако што се приликом поновног давања исказа ови сведоци непосредно обраћају један другоме.

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).

Од сведока се узимају лично име, број личне карте, пребивалиште или боравиште и подаци о односу са странком. Потом овлашћено службено лице поучава сведока о томе у којим случајевима сме да ускрати сведочење (члан 126 ст. 5).

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, јер је то у супротности са начелом истине. Сведоку се увек поставља питање откуда му је познато оно што је изрекао. Тиме се долази до још једног елемента за оцењивање вредности сведоковог 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

Ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може сведоку изрећи и 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 (члан 127 ст. 1). У погледу последица, правно је изједначена ситуација када уредно позвани сведок не дође – неоправдавши свој изостанак, са ситуацијом својевољног или без оправданог разлога удаљавања сведока са места саслушања. У таквим случајевима, службено лице је овлашћено да према сведоку примени мере принудног довођења и сношења трошкова довођења, доносећи о томе посебан закључак.

Ако сведок дође на усмену расправу па неоправдано ускрати сведочење, може да му се изрекне новчана казна 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, а ако и после тога неоправдано ускрати сведочење – до износа две 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 (члан 127 ст. 2).

Новчана казна изриче се решењем. Орган поништава решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене расправе. Ако сведок накнадно пристане да сведочи, орган може да поништи решење о новчаној казни (члан 127 ст. 3-4).

Орган може одлучити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења (члан 127 ст. 5).

Вештачење

Члан 128.

- (1) Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже.
- (2) 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.
- (3) Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи.
- (4) Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак.
- (5) Странци се пружа прилика да се изјасни о подобности вештака.

Дужност вештачења, ускраћивање вештачења и изузеће вештака

Члан 129.

- (1) Ко је одређен за вештака дужан је дати налаз и мишљење.
- (2) Вештак може да ускрати вештачење из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога.
- (3) Странка може захтевати изузеће вештака и ако сумња у његову стручност.

Правила вештачења

Члан 130.

- (1) Овлашћено службено лице саопштава вештаку о којим чињеницама треба да да налаз и мишљење.
- (2) Ако вештачење није могуће на усменој расправи изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи.
- (3) Више вештака заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу одвојено их излажу.

(4) Ако недостаци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем, вештачење се понавља, са истим или другим вештацима.

**Примена овог закона
Члан 131.**

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

Тумачи
**Примена овог закона
Члан 132.**

На тумаче се сходно примењују одредбе овог закона о вештацима.

ВЕШТАЦИ

Вештак је појединац са посебним стручним знањем или умећем(вештином) из одређене области,, ангажован од стране овлашћеног службеног лица да о некој правно значајној чињеници изнесе свој налаз и/или дâ стручно мишљење.

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. Вештачење, као доказно средство у поступку, врше појединци са стручним знањем и способношћу коју не поседује службено лице које води поступак. Као доказно средство, вештачење се поверава процесно незаинтересованом лицу у конкретном случају.

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. Вештака увек одређује службено лице које води поступак. Пре одређивања вештака странци се пружа прилика да се изјасни о подобности лица којег службено лице намерава да ангажује у том својству. *Критеријуми за одређивање (једној или више) вештака су сложеност вештачења*, (која се састоји у тежини, компликованости стручног задатка који се поставља), 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. Неопходно је да се као вештак ангажује лице које је стручњак из области на коју се односи предмет вештачења. Предност имају појединци или тела која већ имају нарочита овлашћења за давање мишљења о питањима из одговарајуће струке (тзв. стални вештаци, комисије појединих органа или организација, и слично).

Лице које не може бити сведок не може бити ни вештак (члан 128). За вештака не сме да буде именовано лице које би својим исказом повредило дужност чувања државнотајне.

Дужност вештачења, ускраћивање вештачења и изузеће вештака

Ко је одређен за вештака дужан је дати налаз и мишљење. Предмет вештачења је *утврђивање* одређене чињенице или/и *оцена* већ утврђене чињенице– често и једно и друго.. *Утврђивање извесне чињенице* од стране вештака састоји се у откривању њеног (не)постојања применом вештаковог знања или умећа (на пример, да ли постоје одређени састојци у некој течности).. Добијени резултати презентирају се у *налазу вештака*. *Оцена већ утврђене чињенице* од стране вештака јесте изношење *стручног мишљења*, његовог суда о значају те чињенице у датом случају (на пример, утицај бронхијалне астме код одређеног војног обвезника на обављање војних

активности). Посреди је *мишљење вештака*; оно обично иде уз налаз. Предмет вештачења не може да буде правно питање (на пример, да ли једно лице има право на инвалидску пензију). Доказ прибављен путем вештачења подлеже оцени службеног лица, водитеља поступка. Налази и мишљења вештака немају својство управног акта, ни у случају када су дати у форми решења. Ако странка није задовољна налазом вештака, не може жалбом побијати тај налаз (исто вреди и у погледу мишљења), већ једино писмено решење о праву које се стиче или губи на основу односног налаза.

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). Ради обезбеђења непристрасности обављања једне тако значајне делатности у поступку као што је вештачење, прописано је да вештак – као и службено лице – може да буде изузет (.).

На изузеће вештака *сходно* се, значи прилагођено, примењују одредбе о изузећу службених лица (члан 40 став 4. ЗУП-а)). Долази до примене само оних одредаба о изузећу службеног лица које одговарају природи вештакове делатности и његовој улози у управном поступку – на начин саображен томе.

Независно од тога, странка може захтевати изузеће одређеног вештака и због сумње у његову стручност. Службено лице које води поступак закључком одлучује о изузећу вештака – поводом захтева самог вештака да буде изузет, или по захтеву странке. Против закључка којим се одређује изузеће службеног лица није уопште допуштена жалба; он се, дакле, не може побијати ни жалбом против решења главне ствари. Сматрамо да би исто требало да важи и за закључак којим се одређује изузеће вештака. Уколико је, међутим, закључком одбијен захтев за изузеће вештака, таква би се одлука могла нападати жалбом против решења о главној ствари.

Правила вештачења и примена одредаба закона о сведоку

Овлашћено службено лице саопштава вештаку о којим чињеницама треба да да налаз и мишљење. Пре почетка вештачења, вештаку се директно предочава оно што има да размотри – поједине ствари или жива бића, на која се односе чињенице које се утврђују и/или оцењују у датом случају.

Ако вештачење није могуће на усменој расправи изводи се изван ње, а вештак саопштава налаз и мишљење на усменој расправи. Када је вештаку било наложено да изврши вештачење пре усмене расправе (због сложености вештачења, дужине трајања или услед немогућности доношења предмета вештачења на расправу, итд.) – обавезан је да за расправу сачини и на расправи поднесе одговарајући налаз и/или мишљење. Резултате свога рада вештак може да презентира писмено или да их саопшти усмено. У сваком случају, *вештак је дужан да присуствује расправи*, како би му службено лице и странке могли да постављају питања и да траже потребна објашњења. Више вештака заједнички дају налаз и мишљење, а ако се не слажу одвојено их излажу. Оцени ли службено лице да је вештачење сложено, може ангажовати као вештаке двојицу или више лица. У таквој ситуацији, они се могу договорити да сачине заједнички налаз и/или да изложе заједничко мишљење, ако се резултати до којих су дошли подударају; не постоји обавеза на колективни налаз и/или мишљење. Уколико се налази и/или мишљења вештака о истом предмету разликују – излажу их одвојено, са одговарајућим образложењима. Могуће је и да два (или више) вештака поднесу заједнички извештај, а да један дâ одвојен и налаз и/или мишљење.

Ако недостаци налаза и мишљења не могу да се отклоне поновним саслушавањем, вештачење се понавља, са истим или другим вештацима (члан 130). Према томе, до понављања *вештачења* са истим или другим вештацима долази у следећим ситуацијама: (1) када налаз и мишљење нису јасни или потпуни, односно када само мишљење није довољно образложено; (2) када се налази и мишљења више вештака међусобно битно разликују; (3) када постоје околности, односно чињенице које доводе у основу сумњу тачност датог мишљења. Дужност обнављања вештачења у оваквим ситуацијама условљена је немогућношћу отклањања

описаних недостатака кроз поновно саслушање вештака. Ова одредба има сврху да обезбеди потпуно, несумњиво и образложено установљење и оцену чињенице која је била предмет вештачења – како би службено лице које води поступак дошло до стручних знања неопходних за решење дате управне ствари.

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

Тумачи

Тумач је *сврху* лице ангажовано у поступку да *помоћне* службеном лицу које води поступак у *оштри* са учесницима. Као стручна делатност, тумачење је потребно када у поступку постоје *сметње* у *оштри* између учесника, било због језика на којем се води поступак, а који није истовремено и језик свих учесника, било зато што неки од њих имају одређене физичке недостатке који их спречавају да се нормално изражавају или да се упознају са речима других. На тумаче се *сходно*, тј. саображено примењују одредбе ЗУП-а о вештацима (члан 132). За вештаке и тумаче заједничко је поседовање посебне стручности коју службено лице у поступку нема. При сходној примени одговарајућег законског текста на тумаче, има се у виду да је вештачење *доказно средство*, а тумачење само *сврху* *помоћне* службеном лицу у процесном општењу.

Увиђај Члан 133.

- (1) Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица.
- (2) Странка може да присуствује увиђају. Ко се поред станке позива на увиђај одређује овлашћено службено лице.
- (3) Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази.
- (4) Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део. Снимак се прилаже записнику.
- (5) 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.
- (6) Он може да забрани увиђај из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење.
- (7) Против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују се мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење.
- (8) Увиђај у стану дозвољен је само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда.
- (9) 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.
- (10) Држаоцу ствари надокнађује се штета коју увиђај проузрокује, о чему се доноси решење.

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. Увиђај се редовно обавља *на усменој расправи*. О потреби извршења увиђаја и начину његовог спровођења у датом случају, одлучује службено лице које води поступак.

Предмет увиђаја могу да буду: 1) ствари, 2) места, локалитети или 3) жива бића. Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица. Странка може да присуствује увиђају. На овај начин се обезбеђује активна улога странке при утврђивању чињеница овим доказним средством. Ко се поред станке позива на

увиђај одређује овлашћено службено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази. По правилу, увиђај се обавља у седишту органа, у одговарајућој службеној просторији. Међутим, када су у питању локалитети, односно непокретности, могућ је једино увиђај на лицу места. Ако ствар не може да се донесе без тешкоћа, увиђај се изводи тамо где се ствар налази. Овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај или његов део. Снимак се прилаже записнику (члан 133 ст. 1-4). На овај начин се омогућава потпунији увид у релевантне чињенице и то не само приликом одлучивања првостепеног органа, него и при одлучивању по правним средствима.

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. Неретко се вршење увиђаја обавља, односно везано је на други начин за добра чији сопственик или држалац није странка, већ неко треће лице. Сврха јесте у томе да се обезбеди несметано обављање увиђаја. Наведена законска дужност трећег лица у вези са увиђајем постоји независно од тога да ли је поступак покренут поводом захтева странке или по службеној дужности. Ова лица могу да забране 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). У потоњем ставу се има у виду ситуација када је држалац ствари допустио да се увиђај обави, па је приликом увиђаја дошло до штете на његовим материјалним добрима (на пример, на згради или земљишту). Због значаја овог питања, решење о накнади штете доноси орган који води поступак, што значи да се на њега може изјавити посебна жалба.

Изјава странке Члан 134.

Ако чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке. Усмена изјава странке узима се и ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке.

Изјава странке састоји се у странкином изношењу сазнања о правно релевантним чињеницама. Она има ужи домаћај у поређењу са начелом права странке на изјашњавање. 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 друкоразредни је, с обзиром на то да се не може очекивати њена објективност у сопственој ствари. Узимање изјаве од странке, ради прибављања доказа, цени се у склопу њеног целокупног изјашњавања у поступку. Изјава странке може да буде коришћена као доказно средство тек по испуњењу одређених услова. Ако чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке. Усмена изјава странке узима се и ако би прибављање других доказа отежало остваривање права странке (члан 134) – на пример, саслушањем сведока који живи далеко од седишта органа.

Обезбеђење доказа Члан 135.

(1) У случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано, доказ може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа).

- (2) Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или правноснажности решења.
 - (3) Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или на предлог странке или лица које има правни интерес.
 - (4) 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.
 - (5) Предлог за обезбеђење доказа доставља се противној странци да се о њему изјасни.
 - (6) Постоји ли опасност од одлагања, о предлогу се одлучује без претходног изјашњења противне странке.
 - (7) О предлогу за обезбеђивање доказа решењем одлучује орган који води поступак.
 - (8) 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.
 - (9) Докази се изводе пред органом који је одлучио о предлогу за обезбеђење доказа.
-

Обезбеди́ти доказ значи установити чињеницу за решење управне ствари *пре него* што би она била *редовно* сазната. Наиме, у случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење бити отежано, доказ може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка (обезбеђење доказа). Обезбеђење доказа могуће је и после коначности или правноснажности решења (члан 135 ст. 1 и 2).

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).

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).

ДЕО ПЕТИ 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).

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ О РЕШЕЊУ

Појам решења Члан 136.

- (1) Решењем се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке.
- (2) Решење се доноси и у другим случајевима који су овим законом одређени.

Решење колегијалног органа Члан 137.

- (1) Колегијални орган доноси решење већином гласова укупног броја чланова, ако друкчије није прописано.
- (2) Код подељеног броја гласова, одлучује глас председавајућег колегијалног органа.

Заједничко решење Члан 138.

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) Када је прописано да се решење доноси уз мишљење другог органа, решење не може да се донесе док се мишљење не прибави.
- (4) 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.

Појам решења. Решењем се, првенствено, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, али се оно може донети у другим случајевима предвиђеним законом (чл. 136), на пример, код обустављања поступка, одбацивања захтева или жалбе, прекида поступка итд. Решење се издаје по службеној дужности или у поступку покренутом захтевом странке. Предмет управног поступка покренутог захтевом странке је само оно што странка тражи – а не и нешто друго што она није тражила. Решење о предмету управног поступка има сва обележја управног акта против кога се може водити управни спор.

Доношењу решења претходи доказни поступак ради установљивања правно значајних чињеница у датом случају. Чињенично стање мора да буде утврђено како код издавања тзв. правно везаних решења, тако и код решења донесених по слободној (дискреционој) оцени. На утврђено чињенично стање примењују се одговарајући правни прописи – *врши се јравна квалификација чињеница, како би се формулисало јојединачно јравило за јонашање сјранке у конкретјој сишуацији*. Решењем се, значи, утврђује да ли одређеном правном субјекту припада

у датом случају извесно право (и у ком обиму), односно да ли му следује прописима предвиђена обавеза (и у којој величини).

Решењем се увек окончава поступак, макар и немериторно, тј. њиме се одбацује захтев за покретање првостепеног поступка или жалба (чланови 92 и 162) и обуставља поступак (члан 101). Решење се доноси и у другим случајевима одређеним ЗУП-ом, на пример кад се прекида поступак (члан 100) или у поступку управног извршења (члан 196).

Решење колегијалног органа. У члану 137. прописани су услови за пуноважно решавање у управном поступку од стране колегијалних органа (скупштина, влада, колегијалних органа управе – комитета, комисија, одбора, савета и др., као и колегијалних недржавних организационих облика).

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

Повреда одредаба члана 137- представља значајан разлог за улагање жалбе, за понављање управног поступка, као и за покретање управног спора.

Заједничко решење. Правило је да у једној управној ствари решава и решење доноси један (надлежни) орган. То су тзв. проста (једноставна) решења. 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, надлежни орган се пре доношења решења обраћа другом органу – упознаје га са одговарајућим чињеничним материјалом и са својим ставом о садржини и смислу решења које треба донети. У том случају, решење се доноси пошто други орган да сагласност и у њему се наводи акт којим је она дата.

Акт којим се даје претходна сагласност није управни акт у смислу ЗУС-а, па се против њега не може водити управни спор. Реч је о интерном акту међусобног општења органа управе. Са садржином тога акта странка се упознаје тек у решењу чија је правна ваљаност била условљена давањем сагласности.

Уколико је сагласност одбијена, надлежни орган не сме донети решење оног смисла и садржине на коју је сагласност ускраћена. Ако је поступак био покренут по службеној дужности, па други орган одбије сагласност – поступак бива обустављен. Када је поступак покренут захтеом странке, па надлежни орган сматра да треба удовољити захтеву, а други орган не да сагласност на то – доноси се негативно (одбијајуће) решење уз навођење (у образложењу) разлога које је други орган изнео у акту о одбијању сагласности. Ако је надлежни орган тражио сагласност за доношење одбијајућег решења, а други орган није пристао да је дâ – не може се донети позитивно решење а да се претходно за то не добије сагласност.

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. Према томе, због природе сагласности о којој је реч, ЗУП-ом се предвиђа и друкчији вид општења између односних органа од оног из става 1. овог члана. Тако, док је у ставу 1. прописана обавеза да доносилац решења наведе у њему акт о претходној – раније добијеној сагласности, дотле у ситуацији из става 1. тако нешто није изводљиво, јер се узима да је решење донето чим други орган да тражену сагласност. У том смислу се сагласност из става 2. може назвати накнадном. Ако таква сагласност не буде прибављена (други орган одбије да је дâ), састављено решење остаје у нацрту – није донето и не производи никаква правна дејства.

Решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност. То решење по правилу почиње да делује од давања сагласности о којој је реч. Уколико је, пак, надлежни орган (доносилац) навео у самом решењу неки други моменат од када оно почиње да производи правна дејства – па се са таквим решењем други орган сагласи – оно делује од дана који је у њему означен.

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.

Мишљење другог органа показује се као неопходан и користан елеменат који надлежни орган оцењује у склопу свих чињеница и околности конкретног случаја.

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.

Иначе, за разлику од претходног текста ЗУП-а, више није предвиђена могућност да у одређеној управној ствари решавају (као надлежни) два или више органа и да се по завршетку решавања споразумеју који ће од њих формално да изда акт.

Заједничко решење донесено противно наведеним правилима може се побијати како жалбом, тако и тужбом. Посебна санкција у случају доношења решења без учешћа другог органа, онда када је такво решење по прописима било обавезно, предвиђена је чланом 183. став 1. тачка 9 – поништавање коначног решења.

Делимично, допунско и привремено решење

Члан 139.

- (1) Кад се у поступку одлучује о више питања, а само нека су сазрела за одлучивање орган може само о њима да донесе решење (делимично решење).
- (2) Кад решењем није одлучено о свим питањима орган може, на захтев странке или по службеној дужности, донети решење о питањима о којима није одлучено (допунско решење).
- (3) Ако према околностима случаја треба да се пре окончања поступка привремено уреди спорна питања или односи, доноси се решење које се заснива на чињеницама које су познате у време доношења решења (привремено решење).
- (4) 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.
- (5) Решењем којим се окончава поступак орган укида привремено решење, ако законом није друкчије предвиђено.
- (6) Делимично, допунско и привремено решење, у погледу правних средстава и извршења, сматрају се као самостална решења.

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

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

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

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

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 трајног (главног) 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.

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 се условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен.

II. ОБЛИК И ДЕЛОВИ РЕШЕЊА

Облик решења Члан 140.

Решење се доноси у писаном облику (електронски или папирни документ), а изузетно у усменом облику.

Делови и садржина решења Члан 141.

- (1) 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.

- (2) Увод садржи назив и адресу органа који доноси решење и пропис о његовој надлежности, број и датум решења, лично име или назив странке и њених заступника и њихово пребивалиште или седиште и кратко назначење предмета поступка. Ако решење не доноси руководилац органа, већ овлашћено службено лице, увод садржи и његово лично име и правни основ његовог овлашћења.
- (3) 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.
- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) Решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа.
- (8) Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако друкчије није прописано.
- (9) Изузетно, типско решење се не потписује, већ се уместо потписа ставља факсимил или одштампано лично име овлашћеног службеног лица.

Решење у виду забелешке на спису
Члан 142.

Решење може да садржи само диспозитив у виду забелешке на спису ако се у мање значајним једностраначким управним стварима усваја захтев странке, а не дира у јавни интерес или интерес трећих лица и ако друкчије није прописано.

Усмено решење
Члан 143.

- (1) 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.
- (2) На захтев странке, ако је поднет у року од 60 дана од доношења усменог решења, орган мора да изради и достави странци писмено решење у року од осам дана од постављања захтева.

III. ИСПРАВЉАЊЕ ГРЕШАКА У РЕШЕЊУ

Члан 144.

- (1) 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.
- (2) Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, али ако је исправка неповољна по странку – од када странка буде обавештена о исправци.

IV. РОК ЗА ИЗДАВАЊЕ РЕШЕЊА

Члан 145.

- (1) Издавање решења је доношење и обавештавање странке о донетом решењу.
- (2) 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.
- (3) 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.

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

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

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

Диспозитив представља најзначајнији део решења. У њему је садржана одлука о ономе због чега је поступак покренут и вођен. Диспозитив садржи кратку и јасну одлуку – тако да не даје повода различитим тумачењима. Правило је да се диспозитивом одлучује о целини предмета поступка. Одступања представљају „делимично решење“, и „допунско решење“. 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. Наиме, правило је да жалба у управном поступку спречава извршење решења на које је уложена – одгодно дејство жалбе. Због значаја за странку случајева кад жалба нема одгодно дејство – то се констатује у диспозитиву решења.

Образложење је део писмено издатог решења у коме се наводи правни основ и разлози за одлуку из диспозитива. Образложење омогућава странци да схвати зашто је донето решење баш оне садржине изнете у диспозитиву, а не нека друкчија одлука. Оно је од драгоцене

помоћи и надлежном (другостепеном, односно надзорном) органу управе, а касније у суду, када контролишу исправност решења.

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. Ово правило представља реализацију начела предвидивости (чл. 5. ст. 3.) према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим 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, решењеможедасадржисамодиспозитивувидузабелешкенапису. Решење у виду забелешке на спису доноси се, на пример, код уписивања семестара на факултетима и вишим школама, код преласка из статуса редовног у статус ванредног студента, и друго.

Исправљање грешака у решењу.

При састављању или преписивању решења може да дође до грешака у самом писању, односно прекуцавању текста. Посреди су тзв. *техничке грешке* које нису везане за саму изјаву воље доносиоца акта, већ за изражавање, односно преношење те воље одговарајућим симболима (словима, бројевима и сл.); није, дакле, реч о повредама правних норми – о правним грешкама код управних аката. Због тога, техничка грешка не може да буде разлог за поништај решења у жалбеном или у управно-судском поступку.

Орган увек може да исправи своје решењеили његове оверене преписеиуклонигрешкеуименимаилибројевима,писањуилирачунањуи друге очигледненетачности (по службеној дужности или по захтеву странке). Решењеоисправципочињедапроизводиправнадејстваодкадаи решењекојејеисправља,осимакојеисправканеповољнапостранку, у којем случају решење почиње да производи дејстваодкада странкабуде обавештенао исправци (члан 144). Потоње правило по коме решење о исправци нема ретроактивно дејство у случају да је исправка неповољна по странку, представља новину у односу на претходни текст ЗУП-а.

Против решења донесеног у вези са исправљањем решења допуштена је жалба, имајући у виду да се против сваког решења може изјавити жалба, сем када је она законом искључена.

Рок за издавање решења. Издавање решења обухвата његово доношење и обавештавање странке о донетом решењу. Рокови за доношење решења у смислу члана 145. ЗУП-а зависе од чињенице да ли се управна ствар може решити без одлагања или постоје разлози који то онемогућавају. 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. Јасан пример управног поступка који се покреће и води по службеној дужности а у интересу странке, је поступак за стављање малолетног лица (које је лишено редовног, родитељског старања) под старатељство.

Када орган није издао решење у прописаним роковима, то представља облик тзв. ћутања управе. Странка има право да поднесе жалбу у случају ћутања управе, јер јој је тиме повређено процесно право да се о њеном захтеву одлучи у прописаном року, чиме јој је онемогућено признавање неког права, односно умањење или престанак неке обавезе. Међутим, странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке, јер би таква жалба била непотребна. С друге стране, странка има право да поднесе жалбу кад орган није издао решење у прописаном року у поступку покренутом по службеној дужности а у интересу странке.

V. ЗАКЉУЧАК

Члан 146.

- (1) Закључак је управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење.
- (2) Закључак се доноси у усменом облику, а у писаном облику – кад странка то затражи или је то неопходно ради правилног вођења поступка.
- (3) Против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор.
- (4) Закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.
- (5) На закључак се сходно примењују одредбе овог закона о решењу.

Закључак је управни акт којим орган управља поступком. Закључак се доноси кад није одређено да се доноси решење. Према томе, у односу на решење, закључак има својство акцесорног и помоћног акта. 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. Правило о усменом облику закључка произлази из карактера и функције овог правног акта у управном поступку. Ипак, до издавања закључка у писаном облику долази у следећим ситуацијама –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.

ДЕО ШЕСТИ ПРАВНА СРЕДСТВА

I. ПРИГОВОР

Право на приговор и рок за изјављивање приговора Члан 147.

- (1) Приговор може да се изјави због неиспуњења обавеза из управног уговора (члан 25. овог закона), због управне радње (члан 28. овог закона) и због начина пружања јавних услуга (члан 32. овог закона), ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.
- (2) Приговор се изјављује у року од:
 - 1) шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора;
 - 2) 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме;
 - 3) 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника.

Редовна правна средства у управном поступку су приговор и жалба. Између њих не долази до преклапања зато што се изјављују против различитих врста управног поступања. Док се жалба изјављује против правног поступања управе – управног акта и гарантног акта, приговор се изјављује против управног поступања које не производи непосредно правно дејство – управних радњи и пружања јавних услуга. Такође, приговор се изјављује и код управног уговора, као појединачног двостраног правног акта управе, али не против самог уговора, већ у случају његовог наизвршења, то јест, опет против поступања, овде конкретно нечињења субјекта управе, које не производи непосредне правне последице (не ствар само по себи права и обавезе за конкретне субјекте). Управо зато је и уведен приговор, да би се поменуте врсте управног поступања увеле у режим правне заштите који важи за управне акте. Наиме, о приговору се одлучује решењем, које представља управни акт, а који се даље може нападати редовним и ванредним управним правним средствима, као и у управном спору (управносудском поступку, пред Управним судом). Где управни акт (или са њим, у погледу правне заштите, уподобљен гарантни акт – в. коментар уз чл. 21) већ постоји, може се непосредно изјавити жалба и приговор није неопходан.

СТАВ 1. Приговор је ново правно средство у ЗУП-у. Приговор се као правно средство не јавља ни у посебним управним областима (приговор је био предвиђен у чл. 54 и 62 Закона о радиодифузији, али је тај закон престао да важи, а и ту се приговор, за разлику од овог предвиђеног ЗУП-ом, изјављивао против управног акта, а не других врста управног поступања).²⁸ Управо зато, како би олакшао примену одредаба о овом новом правном институту, законодавац је занемарио једно од основних правила номотехнике и поновио на још једном месту у закону против којих тачно врста управних активности, односно каквог чињења и/или нечињења управе се приговор може изјавити.

Тако странка или друго заинтересовано лице може да изјави приговор у следећим случајевима.

- 1) У случају кад орган, као саговорар странке у управном уговору, не изврши своју обавезу из управног уговора. Ово је једина ситуација у којој странка има право да изјави приговор

²⁸ О томе детаљно в. Vuk Cucić, "Appeals in Special Administrative Domains", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 34 E/2011, (63 – 79), pp. 75-77.

у вези са управним уговором јер у свим осталим ситуацијама се доноси управни акт. Наиме, ако орган, у својству сауговорача, раскида управни уговор или одбија да на захтев странке измени закључени управни уговор, донеће о томе решење (в. коментар уз чл. 23 и 24). Такво решење се, затим, може нападати жалбом у управном поступку (или тужбом у управном спору), те потреба за приговором не постоји. Само у случају неиспуњења обавеза од стране органа, странка нема управни акт који би могла да нападне жалбом (а грађанскоправни пут правне заштите раскидом уговора због неиспуњења је законом искључен због посебности управног уговора – в. коментар уз чл. 25), те јој законодавац пружа алтернативни пут правне заштите путем приговора.

2) У случају кад лице сматра да му је предузимањем или пропуштањем да се предузме одговарајућа управна радња, то јест, материјални, фактички акт управе (о појму управне радње, в. коментар уз чл. 27), повређено неко право или правни интерес. Приговор се, такође, може изјавити и против непредузимања управних радњи у поступку административног извршења.

3) У случају кад надлежни субјект није пружио јавну услугу сагласно стандардима које прописује закон, то јест, кад јавна услуга није пружена или није пружена тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника (в. коментар уз чл. 31).

Приговор не може да се изјави ако против ових врста управног поступања на располагању стоји друго правно средство у управном поступку. То значи да је приговор резидуално правно средство. Речено је да се жалба и тзв. ванредна правна средства, то јест, посебни начини уклањања и мењања решења (чл. 175 -189) могу користити само против управних аката. То значи да се не могу преклопити са приговором, јер се он тиче других врста управног поступања. Која су то онда друга правна средства. Постоје случајеви у којима су посебним законима предвиђена правна средства против неких од ових активности. Примера нема пуно, али постоји један врло значајан. Наиме, реч је о чл. 234 Закона о полицији (Службени гласник РС, бр. 6/2016), који прописује да свако лице које сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог у Управи полиције (притуженика) при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе, може да поднесе притужбу руководиоцу организационе јединице у којој притуженик ради, а накнадно, у другом степену, и посебној Комисији за притужбе. Наведено поступање може да има карактер управне радње или пружања јавних услуга. То значи да против ових врста поступања или пропуштања полиције није дозвољено поднети приговор. Иако је један, овај изузетак је животно врло битан због значаја, деликатности и учесталости полицијских радњи у пракси.

СТАВ 2. Став други прописује рокове у којима се приговор може да се изјави против одређене врсте управног поступања.

Може се приметити да су рокови за приговор против управне радње и неодговарајућег пружања јавне услуге (15 дана) далеко краћи од оног за изјављивање приговора у случају кад орган не испуни своју обавезу из управног уговора (шест месеци). Разлог за то лежи у чињеници да код управног уговора треба оставити простора уговорним странама да покушају да саме реше проблеме који су настали у извршењу уговора, без покретања поступка по приговору, који би изазвао трошкове за обе стране, а могао би да буде избегнут. Да то покажемо на примеру. Замислимо да је орган управе поверио обављање одређене делатности од јавног интереса приватном субјекту, те са њим закључио управни уговор којим би уредио међусобна права и обавезе (напомињемо да уговори о концесијама и јавно-приватном партнерству, којима би права и обавезе странака биле уређене, нису према нашем важећем праву управни уговори, али се то у догледно време може изменити и ови уговори се у упоредном праву и теорији сматрају *par excellence* примерима управних уговора). На пример, поверио је снабдевање водом града одређеном приватном привредном друштву. Уколико би јединица локалне самоуправе чији орган је закључио управни уговор затим запала у политичку кризу или финансијске потешкоће изазване политичком кризом и блокадом на другом нивоу, а која би довела до немогућности намирења обавеза органа из управног уговора, сауговорач би, уколико би рок био краћи, као

код управних радњи и пружања јавних услуга, био принуђен да одмах реагује и поднесе приговор. Уместо тога, захваљујући дужини законом остављеног рока за подношење приговора у овој ситуацији, саговорар би могао да процени колико дуго немогућност испуњења уговорних обавеза (која није последица више силе) може да потраје и да са органом нађе начин да се проблеми реше, без покретања поступка по приговору.

Изјављивање приговора и поступање по приговору **Члан 148.**

- (1) Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору.**
- (2) На приговор се сходно примењују одредбе овог закона о облику и садржини жалбе.**
- (3) Руководилац органа утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања органа.**

СТАВ 1. Приговор је ремонстративно правно средство. То значи да се он изјављује истом оном органу на чије се поступање или непоступање односи. Функционално надлежан да одлучује о приговору је руководилац органа.

Смисао овог правно средства, као што је речено, и јесте у томе да од једне неправне активности дођемо, посредством приговора, до правног, управног акта, за који постоје устаљени, разрађени путеви правне заштите пред вишим органима управе и Управним судом. Такође, приговор пружа прилику ономе ко је предузео нападану врсту управног поступања да, било сам отклони своју грешку, било да пружи образложење, то јест, фактичку и правну потпору за своје чињење или нечињење. То омогућава потенцијалним контролорима – другостепеном органу и/или Управном суду – да процене да ли је његово деловање или уздржавање било законито и/или целисходно.

СТАВ 2. Садржина приговора је иста као садржина жалбе. Прецизније, обавезни елементи, без којих се по њему не може уопште ни одлучивати, исти су као код жалбе (в. коментар уз чл. 159).

Тако, се у приговору мора навести врста управног поступања које је незаконито и/или неправилно предузета или изостала, означити назив органа чије чињење или пропуштање је предмет приговора, као и потпис подносиоца приговора. У случају недостатка неког од ових елемената, орган је, сагласно чл. 59, ст. 1, дужан да поучи подносиоца како треба да допуни поднети приговор. У случају пропуштања подносиоца да отклони недостатке у року који му је остави орган, орган је дужан, сагласно чл. 149, ст. 2 и чл. 59, ст. 2, да одбаци поднети приговор. Подносилац приговора не мора посебно да образложи приговор, већ је довољно да изложи у ком је погледу незадовољан чињењем, односно нечињењем органа.

Ако је посебним поступком предвиђено да странка учествује у поступку у којем се одлучује о предузимању, односно непредузимању одређене, приговором нападљиве врсте управне активности, те је странка узела у њему учешће и изјаснила се о свему пре него што је нападана активност предузета или изостала, подносилац приговора може, као и код жалбе, да изнесе нове чињенице и нове доказе, али је дужан да образложи због чега их није изнео у поступку који је претходио (не)предузимању одређене врсте управног поступања. Ипак, узимајући у обзир да је реч о врстама поступања управе које немају непосредне правне последице, тешко да ће ова одредба у пракси да дође у обзир, јер се у таквим ситуацијама, најчешће, не прописује посебан управни поступак за одлучивање о њиховом предузимању.

СТАВ 3. Руководилац органа мора најпре да утврди чињенично стање. Утврђивање чињеничног стања, које ће затим бити изнето у образложењу решења којим се одлучује о приговору, од великог је значаја за потоњу контролу предузетог управног поступања од стране другостепеног органа управе и/или Управног суда.

Закон изричито прописује да руководилац органа одлучује не само о законитости предузетог или изосталог поступања управе, већ и о правилности (целисходности, опортуности)

истог. То је логична последица чињенице да је реч о реконструктивном правном средству, то јест, да исти орган одлучује о исправности сопственог делања. Дакле, ако је имао дискреционо овлашћење, то јест, ако му је законодавац оставио више могућности приликом предузимања конкретне врсте управног поступања, од којих он треба да изабере ону која је целисходна (која на најбољи могући начин постиже сврху због које је дискреционо овлашћење дато законом), онда је логично да и код преиспитивања сопственог чињења, односно нечињења, орган може да промени мишљење и да на другачији начин искористи своје дискреционо овлашћење, то јест, да изабере неку другу од могућности које му је законодавац оставио на располагању.

Управо овај најшири круг разлога за изјављивање приговора – било који облик формалне и материјалне незаконитости (в. коментар уз чл. 158) и неправилност (нецелисходности) предузетог управног поступања – чине ово правно средство редовним.

Одлучивање о приговору **Члан 149.**

- (1) О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора.**
- (2) Руководилац органа одбацује приговор који није благовремен или дозвољен, који је изјавило неовлашћено лице и који није уређен у року који је одредио (члан 59. став (2) овог закона), одбија приговор ако није основан или усваја приговор ако је основан.**
- (3) Решењем којим се усваја приговор:**
 - 1) одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете – ако је приговор изјављен поводом управног уговора;**
 - 2) обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње;**
 - 3) налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор изјављен због начина пружања јавних услуга.**

СТАВ 1. О приговору се одлучује решењем, управним актом који се може даље побијати жалбом у управном поступку и тужбом у управном спору. Као што је поменуто, управо је приговор мост којим се од одређеног поступања управе које не представља правни акт долази до управног акта, против којег је систем правне заштите разрађен ЗУП-ом, ЗУС-ом и посебним законима. Рок који је остављен за одлучивање о приговору је 30 дана од његовог подношења. То има смисла ако се упореди са жалбом, о којој се мора одлучити у року од 60 дана од њеног подношења (чл. 174), с тим да другостепени поступак укључује поступање и првостепеног и другостепеног органа по жалби, а да по приговору одлучује један орган и то онај који је већ упознат са свим чињеницама случаја, јер је сам предузео нападану активност. Рок о 30 дана је сразмеран овим околностима.

СТАВ 2. Овим ставом одређен је начин поступања са приговором, који је типичан за одлучивање о било којем захтеву којим се покреће одређени правни поступак.

Приговор може да буде одбачен:

- 1) зато што није поднет у законом прописаном року из чл. 147, ст. 2;
- 2) зато што није дозвољен – у случају кад се нека од три врсте управног поступања против којих је приговор допуштен (на пример, ако би приговором нападао управни акт) или у случају кад је против тих врста управног поступања предвиђено неко друго правно средство у управном поступку, као што је случај са полицијским радњама (в. коментар уз чл. 147);
- 3) зато што га је изјавило неовлашћено лице - а то је лице на чија права, обавезе и правне интересе не утиче предузимање, односно непредузимање одређене врсте управног поступања;
- 4) зато што не садржи све елементе потребне за поступање по њему, а ти недостаци нису отклоњени у року који је оставио орган (в. коментар уз чл. 148);

5) зато што орган није надлежан за поступање по приговору – иако није поменут, и ово је разлог за одбацивање приговора, уз аналогу примену чл. 36, ст. 2 и чл. 92, ст. 1, тач. 2.

Ако не одбаци приговор, надлежни орган ће о њему одлучити или тако што ће га одбити или усвојити. Приговор се одбија ако је неоснован. Приговор је неоснован уколико је орган законито и правилно поступио кад је одређену врсту управног поступања предузео или кад се уздржао од њеног предузимања. Обрнуто, приговор је основан, те се самим тим усваја, ако је такво управно поступање није било сагласно закону и/или правилно (целисходно).

СТАВ 3. Став 3. прописује овлашћења и дужности надлежног органа у случају усвајања приговора.

Тач. 1. Ако је приговор изјављен због тога што орган није испунио своју обавезу из управног уговора, исти може по приговору да одреди даљи начин испуњења предметне обавеза и да одлучи о захтеву за накнаду штете, који је поднео саговорач.

Даље испуњење обавезе због које је поднет приговор зависи од природе обавезе. Најчешће орган, као страна уговорница, има некарактеристичну, то јест, новчану обавезу у уговору. Правило је да код уговора који су упоредном праву и теорији одређени као најважније врсте управних уговора – уговор о јавним набавкама, уговор о концесијама и о јавно-приватном партнерству (поновимо, код нас још увек нису уведени управни уговори, в. коментар уз чл. 22) орган има обавезу да плати одређену цену за добра и услуге које пружа друга страна. У тој ситуацији, орган ће приговором одлучити о томе да ли је незаконито пропустио да испуни своју обавезу из уговора, и уколико јесте, на који начин ће то да учини у будућности. На пример, орган би могао да одлучи да ће једнократно или у ратама да исплати дуговани износ. Тиме би се отклонила потреба за одлучивањем о захтеву за накнаду штете, барем у оном делу у којем је реч о стварној штети, а не изгубљеној добити или уговорним казнама. С друге стране, може да се догоди и да орган дугује неку карактеристичну престацију, на пример, код уговора о концесији за изградњу неког инфраструктурног објекта, обавезу да експроприше одговарајуће непокретности. Ту би се орган решењем обавезао да ту обавезу испуни. То би, најчешће, могло да доведе до сувишности евентуалног захтева за накнаду штете.

Могућност органа да одлучи и о захтеву подносиоца приговора за накнаду штете унето је у ЗУП са циљем да се повећа ефикасност поступка, то јест, да се убрза и да се смање трошкови укупног поступка за остваривање и заштиту права и правних интереса подносиоца захтева. Тако ће орган, пошто је претходно већ расправио сва управноправна питања, то јест, утврдио незаконитост и/или неправилност предузетог или изосталог управног поступања, одлучити и о износу штете коју треба накнадити подносиоцу захтева. У супротном, подносилац захтева би морао да покрене парнични поступак и тиме (знатно) продужи целокупан поступак остваривања и заштите права и правних интереса. Такође, орган би морао на крају да плати трошкове парничног поступка, док их у поступку по приговору не би уопште било или би били вишеструко нижи.

Кад орган расправи питање законитости и правилности нападнутог управног поступања, остаје му само да вештачењем или на други погоднији начин утврди износ накнаде која треба да буде исплаћена странци. То не би, нужно, значајно продужило поступак, а у сваком случају би било брже и јефтиније од вођења два правна поступка (управног и парничног).

Тач. 2. Ако је приговор изјављен због незаконитог или неправилног предузимања управне радње, орган ће решењем обуставити њено даље предузимање и одредити начин на који се отклањају последице њеног предузимања. Ако је приговор изјављен због незаконито или неправилно изостале управне радње, орган ће наложити да се она предузме.

Управо овде се види значај приговора за целокупни систем заштите права и правних интереса грађана од незаконитог и неправилног рада управе. Наиме, значај приговора састоји се у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су три могућности на располагању. Они су могли да траже накнаду причињене штете, да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео

или да изјаве уставну жалбу. Недостатак прве могућности је у томе што штета која се може потраживати у парничном поступку не мора увек настати или тражење накнаде штете у судском поступку може бити неисплативо (било због незнатног износа штете, било због њене несразмере са средствима, временом и новцем, које треба ангажовати у парничном поступку). Мана друге опције лежи у чињеници да је реч о обичној представи по којој орган може али не мора да поступи, а не о правном средству. Најзад, недостаци уставне жалбе огледају се у доступности ове врсте правне заштите (мора да буде повређено уставом зајемчено људско или мањинско право), дугом трајању поступка заштите (спрам потребе за брзим отклањањем последица незаконитог и/или нецелисходног управног поступања) и прекомерном оптерећивању Уставног суда (лоше администрирање правде). Приговор је тај који отклања ову празнину у постојећем систему правне заштите. Он даје могућност странци да своја права и интересе заштити било пред субјектом који је предузео поступање, било пред вишом управном инстанцом било Управним судом (в. коментар уз наредни члан). Како би попунио ту празнину, ЗУП је предвидео да орган по приговору поводом управне радње може да наложи да се обустави предузимање управне радње и одреди начин на који се отклањају њене последице или да наложи предузимање изостале управне радње.

Тач. 3. Ако је приговор изјављен због неодговарајућег начина пружања јавних услуга, орган ће наложити предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге. Дакле, недостаци ће морати да буду отклоњени тако да се обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника. Значај приговора код пружања јавних услуга је исти као и код управних радњи и састоји се у попуњавању рупе у постојећем систему заштите. Као пример наводимо ситуацију у којој је лицу ускраћено снабдевање електричном енергијом у кући или стану, то јест ван пословних просторија. Ту не долази у обзир накнада штете, а представка упућена снабдевачу нема карактер правног средства по којем он мора да поступи, док су шансе за успех по уставној жалби (као и смисао тако нечега са становишта целокупног система правне заштите) мизерне. Дакле, лице нема одговарајућу заштиту, а квалитет његовог живота значајно се смањује. Наведени недостаци се, као и код управне радње, могу отклонити у поступку по приговору.

Овлашћења органа у поступку по жалби против решења о приговору **Члан 150.**

Орган који одлучује о жалби против решења о приговору има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору (члан 149. овог закона).

Ова одредба представља израз начела деволутивности. Жалба је, за разлику од приговора, деволутивно правно средство. То значи да о њој одлучује, по правилу, други, хијерархијски виши орган управе. Начело деволутивности налаже да сва овлашћења нижег органа управе пређу на хијерархијски виши орган управе. То је логична последица чињенице да оба органа припадају истој грани власти и да између њих постоји однос надређености и подређености.

Оно што се не види у овом члану јесте надлежност за одлучивање о жалби. Наиме, надлежност за одлучивање о жалби одређује се законом. ЗУП једино прописује да се жалба не може поднети против решења Владе (чл. 151, ст. 2). Надлежност за решавање о жалби је стога одређена било посебним законима којима се уређује одређена управна област или законима којима се уређују надлежности одређених органа управе. Како посебни прописи не уређују приговор, нити, по правилу, предузимање неке од оних врста управног поступања која се могу нападати приговором, преостаје да се осврнемо на Закон о државној управи (Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014), који системски уређује надлежност за одлучивање о жалби. Тако чл. 59 овог закона прописује 1) 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;

2) да о жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар; 3) да се на првостепено решење министарства и посебне организације жалба може изјавити само кад је то законом изричито одређено, у којем случају о жалби решава Влада; и 4) да 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. Дакле, од тога који је од ових органа и организационих јединица је предузео, односно пропустио да предузме побијано управно поступање (руководилац тог органа ће одлучивати и о приговору), зависи ко ће бити надлежан да одлучује о жалби против решења о приговору.

II. ЖАЛБА²⁹

1. Основне одредбе

Право на жалбу

Члан 151.

- (1) Против решења првостепеног органа странка има право на жалбу, ако жалба није законом искључена.
- (2) Против решења Владе не може се поднети жалба.
- (3) Странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року.
- (4) Странка има право на жалбу и у другим случајевима који су законом прописани.
- (5) Странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке.
- (6) Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка.
- (7) Други органи и организације могу поднети жалбу против решења ако су на то овлашћени законом.

СТАВ 1. 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. Устава). У ЗУП-у, право на жалбу има ранг начела (в. коментар уз чл. 13). Оно је изражено правилом по којем овлашћено лице има право да изјави жалбу против сваког првостепеног решења донесеног у управном поступку. Жалба је редовно правно средство у управном поступку зато што се може, по правилу, изјавити против свих првостепених решења, као и зато што је њом обухваћен најшири круг разлога (основа) за побијање поменутих аката – било који облик незаконитости и нецелисходност (в. коментар уз чл. 158). Речено је већ да се првостепени закључци, за разлику од решења, не могу непосредно нападати жалбом, већ искључиво жалбом против решења којим је окончан управни поступак.

Управни поступак, дакле, има по правилу два степена, две инстанце, с тим да друга је друга факултативна, зависи од воље странке. Уколико странка не изјави жалбу, истеком рока за њено изјављивање управни акт ће постати у исто време коначан, то јест, ненападљив жалбом у управном поступку и правноснажан, то јест, ненападљив жалбом у управном поступку и тужбом у управном спору.

²⁹ За преглед разлика између уређења права на жалбу у ЗУП-у из 1997. и ЗУП-у из 2016. године в. Вук Цуцић, „Унапређење правне заштите грађана у управном поступку“, *Полис*, Тема броја - Реформа административних процедура, август 2016, бр. 11, стр. 50-52.

Управни поступак може да буде устројен и као једноступен, онда кад на основу одредбе из овог става закон искључи жалбу. Тада управни акт самим обавештавањем странке постаје коначан и може се непосредно оспорити тужбом у управном спору, то јест, пред Управним судом. Право на жалбу може да се искључи ЗУП-ом или посебним законом. ЗУП искључује право на жалбу против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање, изузев ако је предлог био неблаговремен или недозвољен (чл. 83, ст. 7), против решења којим се мења и поништава решење у вези са управним спором (чл. 188, ст. 1) и решења којим се дозвољава понављање поступка (чл. 188, ст. 2).

СТАВ 2. Према чл. 33 ЗУП (в. горе одговарајући коментар), стварна надлежност, те и надлежност за одлучивање по жалби одређује се прописима који уређују одређену управну област или надлежност појединих органа.

ЗУП прописује само једно правило у том смислу, оно садржано у овом ставу, према којем се жалба не може поднети против решења Владе. Ово је логична последица уставне одредбе којом је прописано да је државна управа одговорна за свој рад Влади (чл. 136, ст. 1 Устава). Ниједан орган државне управе (нити имаоци јавних овлашћења, који чине недржавну управу) није надређен Влади, те се против њених одлука, чак и кад су донете у првостепеном управном поступку (на пример, кад Влада доноси концесиони акт, решење којим се бира концесионар) не може поднети жалба.

Надлежност за решавање о жалби је стога одређена било посебним законима којима се уређује одређена управна област или законима којима се уређују надлежности одређених органа управе. Ако надлежност за одлучивање о жалби није прописана посебним законом којим је уређена одређена управна област, онда се примењују одредбе Закона о државној управи, који системски уређује надлежност за одлучивање о жалби. Тако чл. 59 овог закона прописује 1) 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; 2) да о жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар; 3) да се на првостепено решење министарства и посебне организације жалба може изјавити само кад је то законом изричито одређено, у којем случају о жалби решава Влада; и 4) да 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.

Види се из изложеног да жалба по правилу има деволутивно дејство, то јест да је реч о правном средству које се изјављује другом, хијерархијски вишем органу у односу на орган који је ожалбени акт (акт који се побија жалбом). Значајан изузетак прописан је у чл. 59 Закона о државној управи, према којем о жалби подручне јединице неког централног органа државне управе (министарства, органа у саставу министарства или посебне организације) одлучује старешина тог органа (министар или директор).

СТАВ 3. Странка има право да поднесе жалбу и у случају ћутања управе, то јест, у ситуацији кад у законом прописаном року (в. коментар уз чл. 146) орган није издао решење. Ова одредба сходно се примењује и на гарантни акт (в. коментар уз чл. 21).

СТАВ 4. Странка има право на жалбу и у другим случајевима који су законом прописани. Конкретно, поред првостепених решења против којих жалба није искључена, а као што је већ поменуто, жалбом се могу оспоравати и гарантни акти (в. коментар уз чл. 21). Такође, жалба може да се изјави и кад орган у законом остављеном року не изда уверење или другу исправу (чл. 29, ст. 4 и 5 и чл. 30, ст. 2), ако орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву странке за разгледање списка или обавештавање о току поступка (чл. 65, ст. 3), као и против решења донетих у посебним случајевима уклањања и мењања решења (чл. 188 – за детаље, в. коментар уз овај члан) и решења донетих у поступку управног извршења (чл. 202).

СТАВ 5. Странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке. Другим речима,

у случају тзв. позитивне претпоставке ћутања управе, странка нема право да поднесе жалбу, то јест, ако буде поднета, таква жалба ће бити одбачена као недозвољена. Наиме, како у случају тзв. позитивне претпоставке ћутања управе долази по сили закона до потпуног усвајања захтева странка, онако како је захтев поднет, не може ни теоријски да постоји оправдан разлог да странка буде незадовољна том имплицитном одлуком о усвајању захтева и да изјави против њега жалбу.

Став 6. Против првостепеног решења жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка. Дакле, одредбом овог става одређена је страначка (прецизније, жалбена) легитимација (в. коментар уз чл. 44), то јест, овлашћење за подношење жалбе. Жалбену легитимацију, поред странке из првостепеног управног поступка, може да има и свако друго лице на чија права, обавезе и правне интересе је утицао ожалбени акт.

Рок за изјављивање жалбе за ова лице исти је као рок за странку и почиње да тече од тренутка кад су обавештени о решењу. Ако нису обавештени о решењу, онда рок почиње да тече од тренутка обавештавања странке о решењу. Ако је било више странака у поступку, рок почиње да тече од тренутка кад је последња странка обавештена о решењу.

СТАВ 7. Други органи и организације могу поднети жалбу против решења ако су на то овлашћени законом. Следи да жалбену легитимацију могу да имају и органи и организације, ако су на то овлашћени посебним законом. ЗУП не одређује стварну надлежност за изјављивање жалбе ових субјеката. Као шример наводимо чл. 136, ст. 1, тач. 18 у вези са чл. 151, ст. 4 Закона о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015), који прописује да жалбу против одлуке наручиоца може да поднесе Управа за јавне набавке.

Обавештење о донетом решењу лицу коме није признато својство странке

Члан 152.

- (1) Орган је дужан да лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке обавести о решењу које је донео.**
- (2) 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.**
- (3) О њему се лице обавештава према одредбама овог закона о достављању.**

СТАВ 1. Трећа заинтересована лица су она која сматрају да одлучивање о правима и обавезама неког другог лица може да утиче на њихова права, обавезе и правне интересе. Примера ради, власник стана у згради у којој је неко друго лице затражило грађевинску дозволу за надградњу објекта. Заинтересована лица имају право да траже да им се призна својство странке у предметном управном поступку, те да у том својству штите и остварују своја права и правне интересе. ЗУП, ипак, није предвидео да ова лица имају право да изјаве жалбу против одлуке којом им се не признаје својство странке у поступку (зато се о том захтеву одлучује закључком, а не решењем). Законодавац се руководио начелом делотворности и економичности поступка, те је одлучио да не допусти прекид поступка који би уследио док се о жалби овог лица не одлучи (в. коментар уз чл. 93). Како би, пак, избалансирао интерес (главне, директне) странке да се поступак што брже заврши и интерес лица које тражи да у поступку учествује као (индиректна) странка да учествује у поступку, законодавац је прописао да лице којем није признато својство странке у првостепеном поступку мора да буде обавештено о донетом решењу. Тиме је овом лицу омогућено да у другостепеном поступку представи аргументе у корист своје страначке легитимације, који нису били уважени од стране првостепеног органа, и успели у томе, да пред другостепени орган изнесе своје аргументе за уклањање или измену првостепеног решења. Да не буде забуне, и аргументе у прилог сопствене жалбене легитимације и аргументе за уклањање или измену првостепеног решења, ово лице мора да изнесе у жалби. Ако другостепени орган

буде истог схватања као и првостепени орган, који је закључком захтев да том лицу призна својство странке, одбациће жалбу зато што је изјавило неовлашћено лице. Ако, пак, утврди да је првостепени орган погрешно кад му није признао својство странке у поступку, то јест, да није увидео да лице јесте страначки легитимисано, другостепени орган ће размотрити и његову жалбу против првостепеног решења (под претпоставком да жалба не садржи друге формално-процесне недостатке – в. коментар уз чл. 162).

СТАВ 2. 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. Реч је о елементима који су неопходни и довољни за изјављивање жалбе.

Законодавац је прописао да ће образложење одлуке изостати зато што је реч о лицу за које је првостепени орган, иако можда погрешно, али ипак утврдио да нема правни интерес да учествује као странка у поступку. Како одлука првостепеног органа садржи претпоставку законитости, то све док се не докаже супротно, постоји и претпоставка да то лице нема оправдан интерес да приступи списима предмета и да више буде информисан о његовом току и садржини, који се јасно виде из образложења одлуке. Такође, може да постоји интерес странке да њени подаци о личности или друге информације и подаци садржани у образложењу одлуке не буду доступни јавности, па ни лицу које је неуспешно тражило да му буде признато својство странке у поступку.

Ипак, ово не спречава наведено лице да по чл. 64, ст. 6 поднесе захтев за разгледање списка предмета, између осталог и образложења решења, као и да исти захтев поднесе по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010).

СТАВ 3. О првостепеном решењу, уз изостављање образложења, лице којем није признато право да учествује у првостепеном поступку као странка се обавештава према одредбама ЗУП-а о достављању. Ово је последица чињенице да и овом лицу од тренутка достављања тече преклузивни рок за изјављивање жалбе, то јест, рок по чијем истеку се право на изјављивање жалбе губи (в. коментар уз чл. 75, о личном достављању).

Рок за жалбу Члан 153.

- (1) Жалба се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није друкчије прописано.**
- (2) Кад орган не изда решење у законом прописаном року жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока.**

СТАВ 1. У случају кад је решење издато, странка има право да изјави жалбу против њега у року од 15 дана од кад је о њему обавештена. Посебним законом може да буде прописан и друкчији рок. Рок може да буде и дужи и краћи од 15 дана. У оба случаја се не крши одредба чл. 3, ст. 2, која забрањује смањење нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом. И сам ЗУП на два места прописује друкчији рок: у року од осам дана од обавештења о решењу којим је одбачен или одбијен захтев за разгледање списка или захтев за обавештавање о току поступка (чл. 65, ст. 3), као и у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу (чл. 202, ст. 3).

СТАВ 2. Битна новина у односу на ЗУП из 1997. године је увођење раскидног рока за изјављивање жалбе против ћутања управе.

До сад је важило правило да је рок за изјављивање жалбе против ћутања само одложни рок, то јест, да по истеку законом прописаног рока за издавање решења странка има право да изјави жалбу против ћутања управе без временског ограничења. Једино ако би орган накнадно издао решење, пре него што је странка поднела жалбу, странка би опет имала рок од 15 дана (или други рок одређен законом) од обавештавања о решењу да поднесе жалбу. Пошто

је престало ћутање управе, то јест, пошто је издато решење, рок за изјављивање жалбе опет постаје раскидни рок.

ЗУП сад прописује и одложни 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. Жалба изјављена пре истека овог одложног рока није благовремена, конкретно је преурањена, и као таква ће бити одбачена (чл. 162). Након истека тог рока, странка има право да изјави жалбу против ћутања управе 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 и онемогући отежавање посла органима управе. Наиме, кад би постојао само одложни рок за изјављивање жалбе, странка би, теоријски, могла исту да поднесе неразумно касно, те да у међувремену дође до једне или више измена прописа који уређују дату управну ствар. Прописи, по правилу, садрже прелазне одредбе којима се предвиђа да се на поступке започете пре њиховог доношења односно измене примењују прописи који су важили у време покретања тих поступака. То значи да би странка подношењем жалбе против ћутања управе остала у режиму прописа који су важили раније, што може створити пометњу у правном систему и у пракси знатно отежати рад органа, који би морали да паралелно примењују више различитих правних режима при решавању исте врсте управних ствари.

Шта се дешава ако странка пропусти рок за изјављивање жалбе против ћутања? Тад нема решења против којег би могла да се изјави жалба, а странка жалба против ћутања управе више није допуштена. У сваком случају, поступак није окончан. Он и даље траје, с тим да орган може да донесе решење, али странка не може да га на то примора изјављивањем жалбе и успехом у поступку пред другостепеним органом. Раскидни рок, поред намере да се повећа правна сигурност и олакша посао органа, има и карактер санкције за немарне странке, странке које више од годину дана (рачунајући и рок за издавање првостепеног решења) нису интересовале за свој предмет. Ипак, погрешно је мислити да су орган и странка тиме запали у 'пат позицију'. Наиме, орган може да оконча првостепени поступак тиме што ће, иако закаснило, донети првостепено решење. Странка би имала право да своја права и правне интересе штити подношењем жалбе против издатог решења. Такође, и странка може да проузрокује окончање првостепеног поступка одустајањем од захтева којим је тај поступак покренут. Странка тиме не би била оштећена зато што би могла да поднесе истоветан захтев, којим би био започет нови управни поступак у истој ствари (в. коментар уз чл. 14 – Начело правноснажности решења). Сасвим изузетно, теоријски, ако би право странке било везано за принцип првенства, то јест, принцип по којем први који је поднео захтев има предност у односу на неко друго лице у одређеној ствари, онда би странка одустајањем од захтева била оштећена. То би, пак, била цена немарности у сопственој управној ствари.

Одложно дејство жалбе

Члан 154.

- (1) Решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није другачије прописано.**
- (2) Жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није другачије прописано.**
- (3) Кад у поступку учествују две или више странака са истим захтевима, жалба макар и једне странке одлаже извршење решења према свакој.**

Суспензивно (одложно) дејство жалбе значи да по правилу ожалбено решење постаје извршно тек по стицању коначности, односно не пре завршетка другостепеног поступка. Да би се на време могли отклонити они недостаци у акту који утичу на његова правна дејства, неопходно је пружити прилику заинтересованим правним субјектима да покрену поступак редовног

преиспитивања донетог првостепеног акта, ради отклањања или корекције неправилности које он евентуално садржи. У том смислу, начелно се прописује одлагање, тј. забрана извршења акта до одређеног момента који је прецизно правно одређен. Суспензивно дејство имају:

1) жалбени рок, што значи да се решење не може извршити све док постоји шанса за отпочињање другостепеног поступка (СТАВ 1);

2) изјављивањем жалбе одлагање извршења решења продужава се до завршетка жалбеног поступка, односно до обавештавања жалиоца о другостепеном решењу. Извршење првостепеног решења долази у обзир по правилу тек када другостепени орган обавести жалиоца о одбацивању или одбијању жалбе (СТАВ 2).

СТАВ 3. Како првостепено решење може да буде поништено или измењено по жалби било које странке у поступку, ако је ма која од њих изјави, жалба ће имати суспензивно дејство према свима. То значи да ниједна страна неће моћи да захтева извршење решења док се не одлучи о жалби.

Одступања од одложног дејства жалбе Члан 155

(1) Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе.

(2) Решење се, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес.

СТАВ 1. Усмено решење се доноси 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 (чл. 143, ст. 1). Постојање одложног дејства рока за жалбу или жалбе против усменог решења потпуно би обесмислило овај правни институт. Циљ због којег је законодавац дозволио доношење усменог решења и циљ који доношењем решења треба постићи - заштита или отклањање опасности по важне јавне интересе - не би било могуће остварити у таквој ситуацији.

СТАВ 2. Законодавац је овим ставом прописао још једно одступање од одложног дејства рока за жалбу и жалбе. Постоји могућност да се одложно дејство рока за жалбу и жалбе искључи законом који уређује одређену посебну управну област (чл. 154, ст. 1). Ипак, ни тај нижи ниво општости, који постоји код регулисања посебних управних области, не омогућава законодавцу да увек предвиди све могуће ситуације. То законодавац и признаје овом одредбом, којом оставља овлашћеном службеном лицу које одлучује у управном поступку да укине суспензивно дејство жалбе како би спречио настанак ненадокнадиве штете за странку или теже угрожавање јавног интереса.

О укидању суспензивног дејства жалбе одлучује се решењем, што значи да се таква одлука, теоретски, све док решење не буде извршено, може побијати жалбом и/или тужбом. Ту постоји, пак, практично ограничења домаћаја такве жалбе. Тешко да би орган искључивао одложно дејство рока за жалбу или жалбе, које иначе по закону имају, ако не планира да без одлагања такво решење и изврши. Једном кад решење буде извршено, жалба не би могла да се изјави, јер би евентуална одлука о враћању суспензивног дејства жалби било немогуће извршити.

Дакле, законодавац допушта могућност да се у конкретном случају одступи од одложног дејства жалбе. С друге стране, законодавац прописује и обрнуто правно правило. Наиме, чл. 23, ст. 3, тач. 2 ЗУС-а предвиђа, додуше изузетно, да странка из управног поступка може да затражи од Управног суда да одложи извршење управног акта и пре него што подношењем тужбе покрене управни спор, кад је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан. Услов за тако нешто (чл. 23, ст. 2 ЗУС-а) јесте да жалилац докаже да би му извршење нанело штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Треба обратити пажњу на то да се овом одредбом не може дати одложно дејство року за жалбу, који по закону такво дејство нема. Дакле, странка мора да изјави жалбу што пре, свакако пре извршења акта, који је постао извршан обавештавањем странке о решењу, како би уопште могло да дође до примене ове одредбе. Такође, мора се имати у виду још једно ограничење ове одредбе. Она прописује да може да се додели суспензивно дејство жалби која по закону нема такво дејство, то јест, код које је посебним законом искључено такво дејство. То, ипак, не важи за ситуацију у којој је жалба иначе имала одложно дејство, али је орган применом чл. 155, ст. 2 ЗУП-а такво дејство искључио. Сматрамо да у таквој ситуацији жалилац не би могао да се обрати Управном суду да врати одложно дејство жалбе. Жалиоцу би стајало на располагању, као што је поменуто, жалба или тужба против решења којим је укинута одложно дејство жалбе, уз сва њена практична ограничења о којима смо говорили.

Одрицање од права на жалбу

Члан 156

- (1) Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу.**
- (2) Одрицање од права на жалбу не може да се опозове.**
- (3) Само ако се све странке и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно.**

СТАВ 1. Ова одредба прописује оно што би важило и да таква одредба не постоји. Логично је да се странка може одрећи одређеног права, конкретно права на изјављивање жалбе, док то право има. Странка и нема право да поднесе жалбу пре него што буде обавештена о решењу, нити по истеку рока за жалбу.

СТАВ 2. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове. Циљ је спречавање злоупотребе права на одрицање од жалбе. Наиме, решење одрицањем постаје коначно и правноснажно, али се странке, суштински, одричу права на жалбу како би решење што пре постало извршно, то јест, како би га што пре извршили. Дозволити опозив одрицања би у потпуности обесмислило ову одредбу, угрозило правну сигурност и могло да узрокује штету странци и/или јавном интересу.

СТАВ 3. Решење постаје коначно и правноснажно тек кад се све странке одрекну права на жалбу. То је логична последица чињенице да жалба било које странке спречава наступање коначности и правноснажности ожалбеног решења.

Да би решење постало коначно и правноснажно, од права на жалбу мора да се одрекне и лице које је у првостепеном поступку захтевало од органа да му призна својство странке у поступку, а чији захтев је одбијен (в. коментар уз чл. 93). Иначе, о захтеву за признање својства странке у поступку одлучује се закључком. То значи да не постоји непосредна правна заштита од такве одлуке. Таква одлука може се нападати једино жалбом против решења, којим је окончан поступак. Како би лице којем није признато својство странке могло да се заштити од такве одлуке, оно мора да буде обавештено о решењу (в. коментар уз чл. 152) и не сме се допустити да странка или страе у поступку осујете његово право на изјављивање жалбе тако што би одрицањем од права на жалбу довели до коначности и правноснажности решења. Потоње је циљ одредбе садржане у овом ставу.

Одустанак од жалбе

Члан 157

- (1) Жалилац може одустати од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби.**
- (2) Одустанак од жалбе не може да се опозове.**

(3) Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби.

СТАВ 1. Као и у претходном члану, реч је о одредби која би, снагом логике, важила и да није прописана. Наиме, лице се може одрећи право само док то право има. Жалилац може да одустане од жалбе од тренутка њеног изјављивања док поступак по њој није окончан, то јест, док он не буде обавештен о решењу.

СТАВ 2. Исто као и код одрицања од жалбе (чл. 156, ст. 2), одустанак од жалбе не може да се опозове. Кад сви жалиоци одустану од жалбе, ожалбено решење постаје коначно и правноснажно (в. чл. 26, ст. 1, тач. 6 ЗУС-а), те самим тим и извршно. Оповозивом одустанка, другостепени поступак би морао да се настави, иако је претходно обустављен, морало би да се поништи решење о обустављању поступка, а могла би и да наступи штета за трећа лица или да буде повређен јавни интерес. Правна сигурност коју би производила ова одредба била би сведена на нулу. То су све разлози због којих је законодавац забранио оповизивање одустанка од жалбе.

СТАВ 3. Кад жалилац одустане од жалбе, или прецизније, кад сви жалиоци одустану од жалби, нема услова за даље вођење поступка (аналогија са чл. 101, ст. 1), те поступак мора да буде обустављен. Истим решењем ће жалилац, сагласно чл. 85, ст. 6, бити обавезан да сноси трошкове жалбеног поступка. Као и у другим случајевима обустављања поступка, дозвољена је жалба и/или тужбе против решења којим је то учињено.

Разлози збој којих решење може да се побија

**Сви разлози
Члан 158**

(1) Решење може да се побија:

- 1) због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
 - 2) због тога што га је донео ненадлежни орган;
 - 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 слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;
 - 7) због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени;
 - 8) због тога што није донето сагласно гарантном акту.
-

Овим чланом прописани су разлози за изјављивање жалбе. За основу овог члана, а ради уједначености релеватног повезаног законодавства, узета је одредба чл. 24 ЗУС-а, одакле су и преузети првих шест разлога. Реч је о облицима формалне и материјалне незаконитости, уз посебан случај материјалне незаконитости дискреционих управних аката (тачка 6).

Облицима незаконитости, који представљају и основ за поништавање оспореног акта по тужби у управном спору, додата је и нецелисходност акта (тачка 7). Дискрециони управни акт неће бити целисходан и по том основу ће моћи да се уклони, онда када орган није правилно применио овлашћење за одлучивање по слободној оцени, то јест, кад је није изабрао ону од могућности за решавање управне ствари коју му је ставио на располагање законодавац, а која на најбољи могући начин у конкретном случају остварује законом прописан циљ због којег је то овлашћење дато.

Најзад, законодавац је прописао и посебан основ за уклањање управног акта - онда кад је он није донет сагласно раније издатом гарантном акту, а не постоји неки од основа за одступање од ове обавезе органа предвиђене у чл. 19, ст. 3.

Садржина жалбе

Члан 159

- (1) У жалби се мора навести решење које се побија и означити назив 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.
- (2) У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.
- (3) И кад поднесак није означен као жалба, сматра се као жалба ако из његове садржине произлази јасна намера странке да побија решење.

СТАВ 1. Да би могло да се поступа по жалби, постоје два основна услова. Први, мора да се зна шта се напада. У том смислу жалилац мора да наведе решење које се побија, назив органа који га је донео, број и датум решења, као и то у ком погледу није задовољан решењем. Без овога орган не може да утврди да ли је против предметног решења уопште дозвољено изјављивање жалбе, као и на шта треба да обрати пажњу приликом оцене законитости и/или целисходности побијаног решења. Други, мора да се наведе ко је жалилац. Без потписа жалиоца не може јасно да се утврди ко је поднео жалбу (а општа жалба [*actio popularis*] у нашем праву није допуштена), а без сазнања идентитета жалиоца не може да се одлучи о његовој страначкој (жалбеној) легитимацији у конкретној ствари (в. коментар уз чл. 44).

Дакле, без ова два елемента - предмета жалбе и подносиоца жалбе, о истоје се не може одлучивати.

Жалилац, упркос навођењу разлога (основа) за побијање решења, то јест, жалбених разлога, у чл. 158, није дужан да правно квалификује исти. Наиме, одредба садржана у другој реченици овог става представља разраду начела помоћи странци (в. коментар уз чл. 8). Орган је тај који треба да обави правни посао, да правно квалификује жалбени захтев и жалбене разлоге и да их испита. Ово је законодавац, за сваки случај, подвукао одредбом из чл. 162, ст. 2, која забрањује одбацивање жалбе због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија.

СТАВ 2. Жалиоцу је дозвољено да у жалби изнесе нове чињенице и нове доказе. То су оне чињенице и они докази који су постојали у тренутку доношења првостепене одлуке - в. коментар уз чл. 176, ст. 1, тач. 1. Условом за то је савесност жалиоца. Савесност подразумева да жалилац без своје кривице није знао или није могао знати за одређену чињеницу или да без своје кривице није могао да употреби одређени доказ, то јест, само ако чињенице и докази без кривице жалиоца нису могли да буду изнети у првостепеном поступку. Пандан овој одредби постоји и код понављања поступка (в. коментар уз чл. 176, ст. 2).

СТАВ 3. Жалбом се сматра сваки поднесак који је по својој садржини жалба, то јест, из чије садржине произлази јасна намера лица да побија решење. Назив који је жалилац употребио за такав поднесак нема правни значај. Ово је примена начела *falsa nominatio non nocet*, према којем се врсте свих аката, у овом конкретном случају жалбе, одређују према њиховој природи и садржини, и према којем странка не може имати штету због тога што није добро именovala врсту акта. Ова одредба представља још једну конкретизацију начела помоћи странци из чл. 8.

Предавање жалбе првостепеном органу

Члан 160

- (1) Жалба се предаје првостепеном органу у довољном броју примерака за орган и противну странку.

- (2) Ако је жалба предата другостепеном органу, он је одмах прослеђује првостепеном органу.
- (3) Жалба која је у року предата другостепеном органу сматра се благовременом.
-

СТАВ 1. Жалилац обезбеђује примерке жалбе који ће бити достављени првостепеном органу и противој странци из првостепеног поступка. Тиме се онемогућава преливање трошкова умножавања жалбе на другостепени орган.

СТАВ 2. Ако жалилац грешком преда жалбу другостепеном уместо првостепеном органу, другостепени орган ће је одмах проследити првостепеном органу. Разлог томе су овлашћења првостепеног органа у жалбеном поступку (в. коментар уз чл. 162-166), која имају циљ да смање оптерећење другостепеног органа, да убрзају целокупан поступак остваривања и заштите права и правних интереса странака и да смање трошкове поступка.

СТАВ 3. Малопређашња грешка жалиоца неће бити санкционисана одбацивањем жалбе. Опет је реч о разради начела помоћи странци из чл. 8.

Предавање жалбе другостепеном органу

Члан 161

- (1) Жалба која је поднета зато што решење није издато у законом одређеном року предаје се другостепеном органу.
- (2) Жалба се предаје другостепеном органу и кад првостепени орган не изда у законом одређеном року уверење или другу исправу о чињеницама о којима се води службена евиденција, кад првостепени орган у законом одређеном року не одлучи о захтеву за разгледање списка и у другим случајевима који су законом предвиђени.
-

СТАВ 1. Жалба која се подноси због ћутања управе, то јест, зато што решење није издато у законом одређеном року, предаје се непосредно другостепеном органу. Разлог томе је могућа злоупотреба овлашћења или немар првостепеног органа, којим би додатно била нанета штета странци. Другим речима, орган који већ није извршио своју обавезу да решење донесе у законом предвиђеном року, могао би са намером или без намере, а немаром, да одужи, па чак и угрози поступак правне заштите тако што не би или не би благовремено проследио жалбу другостепеном органу.

СТАВ 2. Жалба се непосредно предаје другостепеном органу, из истих разлога, уколико првостепени орган ћути у поступку издавања уверења или друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција или приликом одлучивања о захтеву за разгледање списка. Једина разлика између ове одредбе и одредбе из претходног става јесте то што тамо орган ћути у поступку издавања решења.

Жалба се непосредно предаје другостепеном органу и у случају кад је то прописано ЗУП-ом или другим законом. ЗУП прописује четири такве ситуације:

1) кад се жалба изјављује против решења којим је првостепени орган одбацио жалбу (чл. 162, ст. 3).

2) кад се жалба изјављује против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење због тога што оно садржи неки од разлога за поништавање без временског ограничења (разлози из чл. 183, ст. 1, тач. 1-6) (ово је прописано у чл. 163, ст. 2). Реч је о најгрубљим повредама закона, које су раније представљале разлоге ништавости. Овде је изјављена жалба, заправо, само основ сазнања за постојање неких од ових најтежих облика незаконитости, а орган би и иначе био дужан да, у случају да сазна за њих, покрене по службеној дужности поступак за њихово поништавање (в. коментар уз чл. 183, ст. 1).

3) кад се жалба подноси против решења којим је првостепени орган заменио сопствено ожалбено решење (чл. 165, ст. 3).

4) кад се жалба подноси против решења о извршењу (чл. 202, ст. 2).

У сва четири случаја, реч је о ситуацијама у којима првостепени орган доноси решење у ствари у којој је већ раније донето првостепено решење о управној ствари, као главној ствари у поступку. У прва три случаја првостепени орган доноси решење поводом изјављене жалбе, а у четвртном поводом извршења решења. Законодавац је прописао да се у тим случајевима жалба предаје непосредно другостепеном органу зато што је првостепени орган већ два пута поступао у истој ствари - први пут кад је донео решење о управној ствари, а други пут кад је одлучивао о жалби против или захтеву за извршење тог првог решења.

2. Поступање првостепеног органа по жалби

Одбацивање жалбе

Члан 162

- (1) 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 (члан 59. став (2) овог закона).
- (2) Жалба не може бити одбачена због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија (члан 159. овог закона).
- (3) Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу. Жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена.

СТАВ 1. Први задатак првостепеног органа кад прими жалбу јесте да испита њену формално-процесну исправност. то јест, да испита да ли постоји разлози који спречавају улазак у меритум, суштину самог предмета. Жалба, као и свако друго правно средство, биће одбачена:

1) ако није благовремена, то јест, ако је изјављена прекасно, кад је истекао раскидни рок за жалбу против решења или против ћутања управе (в. коментар уз чл. 153, ст. 2), или ако је изјављена преурањено, пре него што је истекао одложни рок за жалбу против ћутања управе (в. коментар уз чл. 153, ст. 2).

2) ако није дозвољена, то јест, ако је законом искључена сагласно чл. 151, ст. 1.

3) ако ју је поднело неовлашћено лице, то јест, лице које нема страначку (жалбену) легитимацију (в. коментар уз чл. 44).

4) ако је орган оставио странци рок да отклони недостатке због којих није било могуће поступати по жалби, а жалилац није уредио жалбу у року који је орган одредио, сагласно чл. 59, ст. 2 ЗУП-а.

СТАВ 2. Као што је поменуто (в. коментар уз чл. 159, ст. 1), жалба не може да буде одбачена зато што жалилац није правно квалификовао разлоге за побијање решења, како су одређени у чл. 158 ЗУП-а. Жалилац је дужан само да објасни у ком погледу није задовољан решењем, а жалбене разлоге које је изјавио и које орган мора да испита, као и жалбени захтев (да ли се тражи уклањање или измена акт и у ком обиму), дужан је правно да квалификује поступајући орган. То је разрада начела помоћи странци из чл. 8.

СТАВ 3. Жалба се одбацује решењем, те је против њега допуштено изјавити жалбу. Ради се о посебној, "процесној" жалби, којом се онемогућава да првостепени орган грешком или злоупотребом онемогући странку да пред другостепеним органом заштити своја права. Реч је, дакле, о "жалби у оквиру жалбе" или боље речено - жалби ради заштите права на жалбу. Зато се у теорији и назива "процесном" жалбом, јер штити процесно право - право на жалбу.

Рок за жалбу је краћи о општег рока из чл. 153, ст. 1 и износи осам дана од обавештавања странке о решењу.

Ова жалба се предаје непосредно другостепеном органу, јер је првостепени орган већ одлучивао о жалби против иницијалног, ожалбеног решења, а којим је решена управна ствар (в. коментар уз чл. 161, ст. 2).

Ако другостепени орган утврди да је ("процесна") жалба против решења првостепеног органа о одбацивању ("главне, мериторне") жалбе основана, он ће истим решењем поништити то решење првостепеног органа и одлучити о ("главној, мериторној") жалби - жалби против првобитног, иницијалног решења првостепеног органа, оног којим је решена управна ствар.

Поништавање побијаног решења од стране првостепеног органа **Члан 163**

- (1) Првостепени орган поништава побијано решење ако оно садржи неки од разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона.**
 - (2) Жалба против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење предаје се другостепеном органу, који одлучује о жалби.**
-

СТАВ 1. Првостепени орган, поред испитивања формално-процесне исправности жалбе, има и одређена мериторна овлашћења, то јест, овлашћења да одлучи поводом саме жалбе. Реч је о облику самоконтроле, то јест, о ремонстративном елементу (јер о жалби одлучује орган који је донео решење које се побија) у оквиру жалбе, која је деволутивно правно средство (о њој одлучује други, хијерархијски надређени орган).

Првостепени орган има овлашћење и дужност да поништи ожалбено решење уколико оно садржи неки од разлога за поништавање решења без временског ограничења. Ти разлози су наведени у чл. 183, ст. 1, тач. 1-6 ЗУП-а (в. коментар уз овај члан). Реч је о најгрубљим повредама закона, које су раније представљале разлоге ништавости. Овде је изјављена жалба, заправо, само основ сазнања за постојање неких од ових најтежих облика незаконитости, а орган би и иначе био дужан да, у случају да сазна за њих, покрене по службеној дужности поступак за њихово поништавање (чл. 183, ст. 1).

СТАВ 2. Против решења којим се из поменутих разлога поништава ожалбено решење, жалилац има право заштите. Он може да изјави жалбу, а та жалба, пошто је реч о другој одлуци првостепеног органа у истој ствари, а ради спречавања злоупотребе (в. коментар уз чл. 161), жалба се непосредно подноси другостепеном органу.

Достављање жалбе на одговор **Члан 164**

- (1) Ако жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, жалба се доставља противној странци на одговор.**
 - (2) Противна странка доставља одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана.**
-

СТАВ 1. Ако првостепени орган не одбаци жалбу, нити је поништи сагласно чл. 163, а у вези са чл. 183, ст. 1, тач. 1-6, он је дужан да у жалбени поступак укључи и противну странку, ако је има. Она се укључује достављањем жалбе на одговор. Одговор на жалбу противне странке служи првостепеном, а и другостепеном органу, да сагледају све аргументе, утврде чињенице и делотворније одлуче о жалби (в. коментар уз чл. 165).

СТАВ 2. Законодавац је прописао оквире у којима ће првостепени орган одредити рок противној странци за достављање одговора на жалбу (то је, дакле, оквирни службени рок). Тај рок износи између осам и 15 дана, а рачуна се од дана достављања жалбе на одговор.

Удовољавање жалбеном захтеву

Члан 165

- (1) Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву. Новим решењем се побијано решење поништава, ако законом није друкчије прописано.
- (2) Првостепени орган може да допуни поступак ако нађе да је то неопходно.
- (3) Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

СТАВ 1. Још једно, најважније, мериторно овлашћење првостепеног органа у жалбеном поступку је да замени сопствено ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву. Првостепени орган, вршећи самоконтролу поводом изјављене жалбе, може да утврди да његово решење није законито и/или целисходно и да га из тог разлога замени новим решењем, истовремено поништавајући раније, ожалбено решење, изузев ако је друкчије прописано посебним законом.

Ово овлашћење је кључно за убрзање целокупног поступка заштите права и правних интереса странке и растерећење другостепених органа.³⁰

СТАВ 2. Првостепени орган може да замени ожалбено решење са или без допуне раније спроведеног поступка. Да ли ће то учинити или не, зависи од разлога за уклањање ожалбеног решења на које се указује у жалби. Ако би се ти разлози тicali искључиво примене права или извлачења неправилног закључка о чињенином стању из иначе правилно утврђених чињеница, онда не би постојала потреба за допуном поступка. Уколико би, пак, жалбом било доведено у питање утврђено чињенично стање или правилна примена правила поступка, онда би постојао основ за допуну поступка. Након допуне поступка, првостепени орган би одлучио да ли има основа за замену решења или не.

СТАВ 3. Против новог решења може да се изјави жалба. У супротном, првостепени орган би поново могао незаконито или нецелисходно да реши управну ствар, а правна заштита против новог решења не би постојала.

Жалба се у овом случају непосредно предаје другостепеном органу јер је првостепени орган већ два пута одлучивао у истој управној ствари. Тиме се онемогућава злоупотреба овлашћења од стране првостепеног органа (на пример, не последи или неблаговремено проследи жалбу другостепеном органу) (в. коментар уз чл. 161).

Прослеђивање жалбе другостепеном органу

Члан 166

- (1) Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци.
- (2) Уз жалбу се прилажу списи, одговор противне странке на жалбу и одговор првостепеног органа на жалбу.
- (3) Првостепени орган је дужан да у одговору на жалбу оцени све наводе жалбе.

СТАВ 1. Ако првостепени орган не искористи ни своја процесна (одбацивање жалбе), нити мериторна овлашћења (поништење решења, замена решења), онда је дужан да жалбу проследи другостепеном органу.

³⁰ Нажалост, емпиријско истраживање је показало да органи у пракси готово никад не користе ову могућност, Dobrosav Milovanović, Marko Davinić and Vuk Cucić, „Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia)“, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 37, 2012, (95-111), p. 103.

Рок у којем је дужан то да учини зависи од тога да ли је у поступку било противне странке, од које је требало прибавити одговор на жалбу, а што може трајати и дуже од 15 дана (достављање жалбе на одговор и рок за давање одговора на жалбу). Ако противне странке није било, рок износи 15 дана, а ако је јесте било, 30 дана, од пријема жалбе.

СТАВ 2. Уз жалбу, првостепени орган треба да достави другостепеном органу и све списе предмета, укључујући и одговор на жалбу противне странке, као и свој одговор на жалбу.

СТАВ 3. У свом одговору на жалбу, првостепени орган дужан је да оцени све наводе жалбе. Тиме првостепени орган и други пут стаје иза своје првобитне одлуке и нуди додатне аргументе у прилогу донетог решења. Сврха одговора на жалбу првостепеног органа јесте олакшавање и убрзавање посла другостепеног органа. Оно, такође, *de lege ferenda*, може да буде и значајан основ за оцењивање рада државних службеника који одлучују у првостепеном поступку, поготово ако нису дали одговор или да нису квалитетно оценили жалбене наводе.

3. Поступање другостепеног органа по жалби

Одлучивање о жалби

Члан 167.

- (1) Другостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио (члан 59. став (2) овог закона).
- (2) Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, или га изменити.
- (3) Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени или другостепени орган.

СТАВ 1. Уколико првостепени орган пропусти да одбаци жалбу због раније поменутих формално-процесних недостатака (в. коментар уз чл. 162), то ће учинити другостепени орган.

И другостепени орган одбацује жалбу решењем, те против њега може да се покрене управни спор.

СТАВ 2. Овим ставом су одређена мериторна овлашћења другостепеног органа. Другостепени орган може да жалбу одбије као неосновану или усвоји као основану. Ако усвоји жалбу, другостепени орган има пред собом три могућности:

- 1) да измени (иначе законито и правилно, али несразмерно) решење (в. коментар уз чл. 172).
- 2) да поништи решење у целини или делимично и сам одлучи о управној ствари (в. коментар уз чл. 171, ст. 5).

3) да поништи решење у целини или делимично и врати предмет на поновно одлучивање првостепеном органу (в. коментар уз чл. 171, ст. 3). Слична је ситуација у којој је решење поништено због ненадлежности органа који га је донео. И у тој случају ће другостепени орган да поступа касаторно, то јест, само ће поништити решење без одлучивања о управној ствари, али предмет неће послати органу који га је донео на поновно решавање, већ ће га послати надлежном органу (в. коментар уз чл. 171, ст. 1).

СТАВ 3. Чињенично стање на основу којег одлучује другостепени орган може да буде оно које је утврђено у првостепеном поступку, под условом да није оспорено жалбом или да се другостепени орган уверио у његову потпуност и правилност. Ако чињенично стање није утврђено потпуно и правилно у првостепеном поступку, другостепени орган може сам да утврди чињеничну основу за сопствено одлучивање о жалби. Ако, пак, 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 (чл. 171, ст. 3).

Границе испитивања побијаног решења
Члан 168.

- (1) Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно 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.
- (2) 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) овог закона и надлежност првостепеног органа.
- (3) Другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби.

СТАВ 1. Одредбом овог става прописана су два правила. Прво, да је другостепени орган везан захтевом жалиоца и да преко или супротно захтеву странке не може да иде, изузев ако су испуњени услови из чл. 169 ЗУП-а (в. коментар уз наредни члан). Друго, да је другостепени орган дужан да правно квалификује жалбени захтев, то јест, да утврди да ли се жалилац тражи 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 представља конкретизацију начела помоћи странци из чл. 8 ЗУП-а.

СТАВ 2. Другостепени орган дужан је да испита две групе разлога за побијање првостепеног решења. Прву чине они који су наведени у самој жалби. Притом, жалилац, сагласно чл. 162 ЗУП-а (в. коментар уз ст. 1 и 2), није дужан да правно квалификује жалбене разлоге, онако како су наведени у чл. 158 ЗУП-а. То је дужност органа који одлучује о жалби. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком погледу није задовољан ожалбеним решењем. Другу групу разлога чине они основи за измену и уклањање решења које је другостепени орган дужан да испита по службеној дужности, без обзира на то да ли их је жалилац навео у жалби или не. То су ненадлежност органа који је донео ожалбено решење и разлози који представљају основ за поништавање решења без временског ограничења (в. коментар уз чл. 183, ст. 1, тач. 1-6).

СТАВ 3. Најзад, другостепени орган није дужан да испитује да ли поред онога што је наведено у жалби и разлога из чл. 183, ст. 1, тач. 1-6 и ненадлежности органа, постоји још неки основ за измену или уклањање ожалбеног решења. Ипак, другостепени орган је овлашћен да тако нешто уради. Дакле, ако наиђе на неки други разлог за измену или уклањање решења, другостепени орган ће усвојити жалбу из тог разлога и предузети одговарајућу правну санкцију према ожалбеном решењу.

Измена побијаног решења у корист и на штету жалиоца
Члан 169.

- (1) Другостепени орган може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица.
- (2) Другостепени орган може да измени побијано решење на штету жалиоца, али само из разлога за поништавање из члана 183. став (1) овог закона или укидање решења из члана 184. овог закона.

СТАВ 1. Овим чланом одступа се од ограничења наведених у претходном члану. Другостепени орган може да измени решење у корист жалиоца и преко његовог захтева изнетог у жалби (*reformatio in melius*). Другостепени орган се, притом, сусреће са двоструким ограничењем. Не може жалиоцу да призна више од оног што је он тражио захтевом којим је

покренут првостепени поступак. Такође, не може да одлучи у корист жалиоца мимо жалбеног захтева ако би то ишло на уштрб права трећих лица, првенствено супротне странке из првостепеног поступка (ако је такве било).

СТАВ 2. Другостепени орган овлашћен је да измени ожалбено решење и на штету жалиоца (*reformatio in pejus*), али само због разлога због којих би био овлашћен да их поништи или укине (в. коментар уз чл. 183 и 184). Наиме, наведеним члановима закона прописани су основи за ванредну (ванжалбену) контролу решења и њихово уклањање. Поступак по овим ванредним правним средствима може да буде покренут и по службеној дужности (изузев чл. 184, ст. 2). То значи да другостепени орган, заправо, користи жалбени поступак само као основ сазнања и механизам за правно деловање. Чак и да законодавац није изричито прописао ову могућност, другостепени орган био би дужан да покрене поступак по ванредном правном средству и да поништи или укине ожалбено решење. Одредба садржана у овом ставу представља израз начела економичности поступка (чл. 9). Уместо да орган покреће посебан поступак за уклањање акта, он ће одмах, у жалбеном поступку, уклонити акт. Не само да се тиме штеде средства, већ и време, јер би, барем код поништавања коначног решења (чл. 183), орган прво морао да сачека да решење постане коначно, па да тек онда покрене поступак за његово уклањање. То не би имало смисла, поготово зато што незаконито решење може да производи штету и отклањање његових негативних последица временом постане теже или немогуће.

Одбијање жалбе

Члан 170.

(1) Другостепени орган одбија 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;
- 3) да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења.

(2) Другостепени орган може у образложењу решења којим одбија жалбу да се позове на наводе из образложења првостепеног решења.

СТАВ 1. Другостепени орган одбија жалбу ако је првостепено решење правилно, то јест, законито и целисходно и ако је поступак који је претходио његовом доношењу спроведен законито.

То ће бити случај и онда кад у првостепеном поступку јесте било недостатака, али они нису утицали на законитост и правилност побијаног решења (тачка 2). Треба приметити да законодавац наводи да недостаци нису утицали, не и да нису могли да утичу на законитост поступка. Следи да је другостепени орган дужан да испита сваки конкретни процесни недостатак и да оцени да ли је он заиста и утицао на законитост и правилност побијаног решења. Иначе, поред овлашћења и дужности да оцени значај процесних недостатака и занемари оне који у конкретном случају нису утицали на решење ствари, другостепени орган има право и да отклони недостатке до којих је дошло у првостепеном поступку (в. коментар уз чл. 171, ст. 2).

Још један израз начела законитости, делотворности и економичности јесте одредба из тачке 3, према којој је другостепени орган овлашћен да отклони грешку у образложењу иначе законитог и целисходног решења.

СТАВ 2. Одредба овог става представља разраду начела економичности (чл. 9). Ако је првостепени орган све урадио како треба - реши законито и целисходно - па још то и правилно и квалитетно образложио, те се другостепени орган у свему са тим слаже, нема смисла обавезивање другостепеног органа да преузима у образложење своје одлуке оно што је већ наведено

у образложењу првостепене одлуке. Довољно је да се на исте само позове у образложењу свог решења.

**Поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву
или управној ствари
Члан 171.**

- (1) Другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган.
- (2) Другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. У том случају другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем.
- (3) 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.
- (4) 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.
- (5) Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и 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.

СТАВ 1. У случају кад је ожалбено решење донео ненадлежни орган, другостепени орган ће такво решење поништити, а предмет послати на решавање надлежном органу. Два су разлога за прописивање ове норме. Први, надлежном органу треба дати прилику да сам реши управну ствар, поготово ако је реч о дискреционом акту, јер је законодавац имао у виду да ће овај орган да одреди јавну политику у датој управној области и да ће он одређивати начин на који законом прописана сврха због које је дато дискреционо овлашћење треба да се оствари. Тиме се штити и право странке на двостепени управни поступак. Други, нецелисходно је, јер је неекономично, да другостепени орган улаже напоре за решавање управне ствари коју уопште није разматрао надлежни орган.

Кад се говори о ненадлежности, мисли се на стварну ненадлежност, то јест, ненадлежност да се одлучује у одређеној врсти управних ствари (в. коментар уз чл. 33), и месну ненадлежност, то јест, ненадлежност да се решава одређена врста управних ствари на одређеној територији (в. коментар уз чл. 34). Ипак, постоји једно одступање код месне ненадлежности. Наиме, решење ће бити поништено само ако доносилац акта од почетка поступка није био месно надлежан у конкретном предмету. Ако у току поступка настану чињенице због којих месно надлежан постане други орган, то јест, ако доносилац акта у току поступка постане месно ненадлежан, он, ипак, задржава месну надлежност и овлашћен је да одлучи у тој ствари (в. коментар уз чл. 35, ст. 4).

СТАВ 2. Другостепени орган има право да отклони недостатке до којих је доло у првостепено поступку и то оне које се тичу утврђивања чињеничног стања и оне који се тичу процесних права странке. Другим речима, другостепени орган овлашћен је да сам или преко првостепеног или замољеног органа да допуни поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или да понови цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. Ова одредба разликује се од одредбе чл. 170, ст. 1, тач. 2 ЗУП-а, која се тиче процесних недостатака који нису утицали на решење ствари. У оба случаја, другостепени орган ће поништити ожалбено решење и сам одлучити о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решено првостепеним решењем.

Ова одредба омогућава одржање начела законитости уз повећање делотворности и економичности поступка, јер се отклањају недостаци првостепеног поступка и ствар решава правилно и без враћања предмета првостепеном органу.

СТАВ 3. Ово представља други изузетак од обавезе другостепеног органа да сам реши управну ствар (први изузетак је код ненадлежности органа - в. коментар уз став 1), то јест, да не враћа предмет првостепеном органу на одлучивање. 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. Као што се види, и ова одредба разрађује начело економичности поступка јер орган мора да утврди да ће цео поступак заштите права и правних интереса странке бити брже и јевтиније окончан уколико се управна ствар врати на поновно одлучивање првостепеном органу. Штавише, оваква природа ове одредбе видљивија је из обавезе другостепеног органа да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак. Првостепени орган дужан је у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење. Како би се обезбедила одговарајућа правна заштита, и против новог решења странка има право на жалбу.

СТАВ 4. 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. Реч је о одредби која се подразумева. Важила би и да није наведена. Вероватна намера законодавца била је да повећа правну сигурност и да поучи другостепене органе да изричито наводе у решењима да ли је неопходно поновно одлучивање првостепеног органа у истој ствари или не. Примера ради, ако је странци незаконито утврђен порески дуг и то у смислу да уопште није требало да га плати, онда није потребно доношење новог решења у истој ствари. Напротив, потребно је да се првостепени орган уздржи од поновног покретања поступка и то му се треба јасно ставити до знања. Отклањањем сумње у том смислу, другостепени орган подиже ниво правне сигурности.

СТАВ 5. Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако 1) нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право; 2) да се докази погрешно оцењени; 3) да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању; или 4) да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

У свим овим случајевима чињенично стање је неспорно. Како има фактички супстрат, а право треба да зна, нема никаквог оправдања да се дозволи другостепеном органу да жалиоца враћа у поступак пред првостепеним органом. Управо супротно, не сме се допустити такав тзв. пинг-понг ефекат - слање странке од једне до друге инстанце и обратно.

Измена побијаног решења

Члан 172.

Ако другостепени орган 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, измениће првостепено решење у том смислу.

Решење може да се мења само ако је законито и целисходно. Незаконита и нецелисходна решења морају да се пониште. Овом одредбом конкретизује се начело сразмерности (в. коментар уз чл. 6). Разлог за измену лежи у диспропорцији средстава која су коришћена и постигнутог циља. Другим речима, циљ због кога је решење донето могао се постићи и другим средствима, која би била повољнија за странку.

Жалба кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року
Члан 173.

- (1) Кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган захтева 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, продужава рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана.
- (2) Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, он сам одлучује о управној ствари или налаже првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана.
- (3) Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он сам одлучује о управној ствари.

СТАВ 1. Ако је жалба поднета због ћутања управе у поступку издавања управног акта, другостепени орган мора најпре да провери да ли постоје оправдани разлози за недоношење решења у законом прописаном року. Ако постоје, орган ће продужити рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана.

СТАВ 2. Ако, пак, не постоје оправдани разлози за ћутање првостепеног органа, другостепени орган ће или сам решити управну ствар или наложити првостепеном органу да то учини у року који не може бити дужи од 15 дана.

СТАВ 3. Ако орган не изда решење у накнадно остављеном року, другостепени орган је дужан да управну ствар реши сам.

Све одредбе овог члана прожете су начелом економичности. Другостепени орган треба сваки пут да процени да ли ће он сам брже решити конкретан предмет или ће то брже учинити првостепени орган, као и да сагледа вероватноћу да ће првостепени орган у накнадно остављеном року урадити свој посао. Та вероватноћа је свакако већа у ситуацији у којој је постојао оправдани разлог због којег првостепени орган није стигао да одлучи, а који је затим отклоњен.

Рок за одлучивање о жалби
Члан 174.

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.

Другостепени орган би требало да решава по жалби што брже, то јест, како законодавац вели, без одлагања. Осим што је то израз начела економичности, ова одредба је утолико важнија зато што жалба, по правилу, спречава наступање коначности и, поготово, извршности ожалбеном решења.

Општи рок за одлучивање о жалби је 60 дана од када је првостепеном или другостепеном органу предата уредна жалба. То значи да се рок неће рачунати пре него што жалилац уреди своју жалбу (в. коментар уз чл. 162 и 59). У супротном, другостепеном органу би текао рок за

одлучивање о жалби и пре него што су се стекли услови да он може да о њој одлучује. То би значило да орган одговара за пропусте жалиоца, што би било апсурдно.

Посебни закон може да пропише искључиво краћи рок за одлучивање по жалби. Уколико би рок прописан законом био дужи од 60 дана од предаје уредне жалбе, то би у супротности са одредбом чл. 3, ст. 2 ЗУП-а, која дозвољава уређивање појединих питања управног поступка посебним законом, али забрањује притом смањивање нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом.

ДЕО СЕДМИ ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

I. МЕЊАЊЕ И ПОНИШТАВАЊЕ РЕШЕЊА У ВЕЗИ СА УПРАВНИМ СПОРОМ

Члан 175.

Орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

Мењање и поништавање решења у вези са управним спором 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, то јест, мора бити оспорено у управном спору.

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

Оспорени акт може се поништити и уклонити из оних разлога из којих је и суд овлашћен да поништи оспорени управни акт, с тим да је тужени дужан да уважи све захтеве тужбе, а да притом не буду повређена права других странака из управног поступка, нити трећих лица. Ако је тужилац задовољан уклањањем или изменом оспореног акта, суд ће обуставити поступак (чл.29 ЗУС-а).

Против одлуке органа о мењању или поништавању оспореног решења не могу се користити правна средства. Заштита је обезбеђена у оквиру већ покренутог управног спора. Наиме, управни спор ће се наставити ако тужилац изјави да није задовољан оним што је тужени орган учини (поништио или изменио оспорено решење) (чл. 29, ст. 4 ЗУС-а).

Дакле, 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 остваривања и заштите права и правних интереса странака (мисли се и на управни поступак и на управни спор).

II. ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

Разлози за понављање поступка

Члан 176.

(1) 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 другачијег решења;**

- 2) ако се решење повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду;
 - 3) ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;
 - 4) ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа;
 - 5) ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку;
 - 6) ако странка није била заступана сагласно закону;
 - 7) ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка сагласно члану 55. овог закона;
 - 8) ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела;
 - 9) ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена;
 - 10) ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано;
 - 11) ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење;
 - 12) ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.
- (2) Разлози из става (1) тач. 1), 3), 5) и 7) овог члана могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем поступку.
- (3) Разлози из става (1) тач. 3) – 7) овог члана не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку.

СТАВ 1. После жалбе, као редовног правног средства у управном поступку, ЗУП-ом се уређује понављање поступка (чл. 176–182).

Понављање поступка има значај ванредног правног средства у управном поступку, јер се може тражити, односно остварити тек по наступању коначности решења. Тако, понављање поступка може доћи у обзир у три групе случајева: (1) понављање поступка окончаног другостепеним решењем – понављање другостепеног поступка, када је другостепеним решењем мериторно одлучено о управној ствари; (2) понављање првостепеног поступка окончаног решењем на које је жалба била искључена; (3) понављање првостепеног поступка завршеног решењем против кога није коришћена жалба.

Што се тиче трећег наведеног случаја, поставља се начелно питање да ли је допуштено вршити ванредну управну контролу путем понављања, а да претходно није спроведена редовна управна контрола (под претпоставком њене допуштености у конкретном случају). Како ЗУП-ово питање није изричито регулисао, одговор на њега може да буде различит.

Ако се пође од чисто језичког тумачења почетка одредбе става 1. члана 239 – „поступак који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење)”... – не виде се сметње за понављање поступка завршеног решењем на које допуштена жалба није била коришћена. Јер, цитирани законски текст подразумева једино да је поступак редовно окончан, а не поставља (бар не изричито) претходно коришћење жалбе као општи услов понављања поступка.

Ако се, међутим, исто питање постави на једном ширем плану – на линији начелног односа жалбе (редовног правног средства) и понављања поступка (ванредног правног средства) – онда се може стићи до потпуно друкчијег одговора од претходног. Наиме, понављање, као облик

ванредне управне контроле управних аката, требало би да претпоставља да је управни поступак редовно окончан. Како је, по правилу, управни поступак организован у две деонице, спојене жалбом – логично је да понављање управног поступка дође у обзир тек након сакупљања читавог процесног материјала (из оба стадијума). Нагласимо да странка, иначе, може у жалби износити нове чињенице и доказе (*beneficium novorum*), али само уз образложење зашто нису предочени у првостепеном поступку (в. коментар уз чл. 159, ст. 2).

Из изложеног би произлазио став да странка већ у жалби треба да изнесе евентуалне нове чињенице и доказе, а не да чека да првостепено решење, истеком рока за жалбу, постане коначно – па да тек онда тражи (због тих нових чињеница и околности) понављање првостепеног поступка. У том случају, орган би имао основа да не допусти понављање поступка зато што није испуњен услов из одредбе чл. 176, ст. 2 ЗУП–а, јер странка није савесна, то јест, могла је да изнесе чињенице, односно доказе у ранијем (жалбеном) поступку, али то сопственом кривицом није учинила. Међутим, уколико су те нове чињенице и околности настале после истека рока за жалбу, или пак странка без своје кривице за њих тек тада сазна – онда би, начелно, требало допустити и понављање оног првостепеног поступка који је окончан истеком рока за жалбу. Наравно, и у том случају би се ценила испуњености услова из чл. 176, ст. 2 ЗУП–а.

Нешто је друкчија процесна ситуација лица које није учествовало у првостепеном поступку, а имало је право да учествује у својству странке. Оно је овлашћено да изјави жалбу на првостепено решење у року који важи за странке које су у поступку учествовале. По протеклу тога рока, исто лице може предложити понављање поступка (по основу тачке 5 овог члана).

За понављање управног поступка није препрека ако је коначно решење постало и правноснажно (чл. 14), без обзира на то да ли је то последица истека рока за управно-судску тужбу, или неуспешног исхода управног спора по тужиоца. Стога се, у принципу, понављање управног поступка може тражити и у вези с коначним управним актом против кога је у току управни спор.

Судска пракса заузела је став да се понављање може спроводити једино ако је поступак окончан решењем о главној ствари – а не и решењем о обустављању поступка (као, на пример, због одустанка странке од захтева поводом којег је покренут поступак, чл. 98, или због закљученог поравнања, чл. 99). Питање је да ли је тај став оправдан, поготово у случају одустанка странке од захтева, јер у тој ситуацији не морају да буду ангажовани правни интереси других лица. Наиме, могло је да се догоди да је странка одустала од захтева суочена са немогућношћу успеха у поступку, а да откривање нове чињенице или доказа мења ситуацију у њену корист. Поставља се питање зашто у том случају не би било оправдано да странка затражи понављање поступка.

Суштина института понављања управног поступка је у правној могућности да се, на темељу ЗУП–ом предвиђених разлога – који су претежно процесне природе (изузетак су тачке 11 и 12) – још једанпут решава о истој ствари, од стране доносиоца решења којим је редовно окончан ранији поступак. Измена материјалног прописа или евентуална погрешна примена ранијег прописа није правни основ за понављање поступка.

Понављањем се остварује својеврсна ванредна самоконтрола издаваоца коначног управног акта, полазећи од извесних нових правних момената. До ње може да дође: (1) по предлогу странке (чл. 177, ст. 1); (2) по иницијативи органа који је донео решење којим је поступак окончан – покретање понављања по службеној дужности (чл. 177, ст. 2).

Спровођење понављања условљено је идентитетом између захтева постављеног у редовном поступку и захтева који се износи у предлогу за понављање; ово подразумева и исти правни основ у погледу оба захтева.

Разлози понављања поступка груписани су у дванаест тачака.

Тачка 1. - Тиче се нових чињеница и нових доказа чије изношење, односно подношење представља разлог за понављање поступка.

Под новим чињеницама, у смислу тачке 1, разумемо такве чињенице које су постојале и у време вођења ранијег поступка, али орган није знао за њих и странка без своје кривице није била у стању да их изнесе (чл. 176, ст. 2) – па нису ни узете у обзир приликом утврђивања

релевантног чињеничног стања, мада је требало да чине његов саставни део. Реч је, дакле, о накнадно сазнатим, односно изнетим чињеницама, а не и о чињеницама које настану тек по окончању ранијег поступка. Појава потпуно нових чињеница, ван контекста оног чињеничног стања на коме се темељило донето решење, може да доведе једино до новог управног поступка, а не и до понављања ранијег поступка. Ни извлачење друкчијег (новог) чињеничног или правног закључка из чињеничне грађе прикупљане у ранијем поступку, није разлог за понављање поступка.

Нови докази, у смислу тачке 1, јесу они докази о релевантним чињеницама за решење ствари, који нису употребљени (без кривице странке) у ранијем поступку. За квалификацију новог доказа у овом контексту, битно је да се односи на чињенице које су постојале у време вођења ранијег поступка – без обзира на то да ли се за такве чињенице тада знало или не. Нови доказ може да потиче како из периода редовног решавања (али странка тада за тај доказ није знала), тако и из каснијег периода; није, према томе, неопходно да је односни доказ постојао у ранијем (окончаном) поступку. Нови доказ може да буде из исте врсте (на пример, изјаве сведока) или друге врсте у односу на доказе употребљене у окончаном поступку.

За понављање поступка по основу тачке 1, потребно је да су те нове чињенице, односно нови докази таквог значаја да су могли – да су изнети, то јест, употребљени у ранијем поступку – довести до друкчијег решења ствари. Стога се накнадним изношењем тих чињеница, односно подношењем нових доказа, ствара прилика за употпуњавање, односно мењање раније утврђеног чињеничног стања – на основу чега се може донети евентуално различита одлука од оне којом је окончан редовни поступак.

Када се понављање поступка врши по захтеву странке, а на основу тачке 1, није допуштен *reformatio in peius*. То значи да решење које би се донело у обновљеном поступку не би могло да буде неповољније за странку у односу на ранија решења, осим ако се у истој ствари стекну услови за понављање поступка по службеној дужности.

Тачка 2. – За понављање поступка по основу тачке 2. потребно је испуњење (кумулативно) следећих посебних услова: (1) да су наводи странке дати у поступку неистинити; (2) да је странка то знала, поступајући у намери стварања заблуде код органа који води поступак; (3) да је орган донео решење на подлози неистинитих навода странке; (4) да је реч о решењу повољном за странку.

До приказане ситуације најчешће може да дође приликом непосредног одлучивања (в. коментар уз чл. 104), као и код решења донетих на подлози изјаве странке – чл. 134.

Тачка 3. – Понављање у ситуацији када је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето. Разлози за обавезно изузеће службеног лица које је учествовало у доношењу решења (чл. 40), важе и за чланове колегијалних органа (чл. 41).

Тачка 4. – Повреда одредбе чл. 137 ЗУП–а, као правни основ за понављање поступка. – За пуноважно решавање у управном поступку од стране колегијалног органа (колегијалног органа управе или другог органа) неопходно је да се за одлуку изјаснила апсолутна већина, то јест, већина укупног чланова (ако законом или другим прописом није одређена нарочита већина) – да би донета одлука била правно ваљана.

Тачка 5. – Ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку. У пракси се најчешће ради о неучествовању тзв. индиректне странке, заинтересованог лица у поступку (в. коментар уз чл. 44) – било да се за такво лице није знало, било да је орган пропустио да га позове да учествује у поступку. Понављање поступка могло би да тражи и лице чији захтев за учешће у првостепеном и жалбеном поступку одбијен (чл. 93 и чл. 152 у вези са чл. 151, ст. 6).

Странка која није учествовала у управном поступку може побијати првостепено решење жалбом, све док тече рок за жалбу у погледу странке, односно странака које се у поступку учествовале. Уколико је решење постало коначно (или чак правноснажно) у односу на странке које су у поступку учествовале, лице које је требало да учествује у поступку као странка

искључено је од могућности улагања жалбе; оно тада може да предложи понављање поступка. Ово не важи за лице чији је захтев да му се призна својство странке у првостепеном поступку одбијен, јер се њему решење доставља сагласно чл. 152 (изузев ако орган није испунио ову своју дужност). Сматрамо да би то лице било дужно да изјави жалбу пре него што би могло да захтева понављање поступка.

Када нема доказа да је странка обавештена о решењу, а из утврђених чињеница се може са сигурношћу закључити да је странка (која није учествовала у поступку) сазнала за постојање и садржај решења донесеног у том поступку (на пример, ситуација створена решењем је остварена, а странка ју је дуго трпела) – таква се ситуација, сматрамо, може уподобити лично извршеном достављању.

Ако странка која није учествовала у поступку није била обавештена о решењу, правни следбеници – ступајући у њена права – могу захтевати понављање поступка по основу тачке 5.

Тачка 6. – Чињеница да странка није била заступана сагласно закону, као разлог за понављање поступка. За процесно неспособна физичка лица, радње у поступку мора да врши њихов законски заступник (чл. 47. став 1). Правно лице врши радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица (чл. 47 ст. 2). Друге странке у поступку – које нису ни физичка, ни правна лица – обављају процесне радње преко својих овлашћених представника (чл. 47, ст. 3).

Отуда, ако одређена странка у поступку није имала законског заступника (или представника), или ју је пак заступало неко друго лице које по меродавном закону (односно другом пропису) није њен законски заступник (или представник) – то је разлог за понављање редовно окончаног поступка.

Тачка 7. - Ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка сагласно чл. 55 ЗУП-а. то јест, ако странци није сагласно закону преведен ток поступка и омогућено обавештавање на њеном језику и писму, односно језику и писму који разуме, односно ако особи са инвалидитетом није омогућено да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у складу са законом.

Тачка 8. - Када је доношењу решења претходило кривично дело, а решење се заснива на таквом деликту – у смислу тачке 8, оно је и само незаконито.

(а) Лажна исправа и лажан исказ сведока или вештака као подлога за доношење решења – (1) Лажна исправа је исправа неистинитог садржаја (у њој су чињенице нетачно потврђене) сачињена, односно преиначена у намери да се употреби као права, тј. као исправа у којој су чињенице истинито потврђене. У смислу тачке 8, лажна је она исправа која је настала кривичним делом фалсификовања исправе (чл. 355 Кривичног законика). (2) Лажним исказом сведока или вештака (исто, мислимо, важи и за тумача) сматра се исказ дат приликом вршења извесне процесне радње, који се тиче значајних чињеница у поступку, а састоји се било у свесном неистинитом приказивању чињеница, било у свесном прећуткивању истине. Лажан исказ се схвата у значењу кривичног дела „Давање лажног исказа“ (чл. 335 Кривичног законика).

За примену одредбе тачке 8, неопходно је да је „лажна исправа“, односно „лажни исказ“ узет (између осталог) као основ за доношење решења у погледу кога се тражи понављање поступка.

(б) Решење последица неког другог кривичног дела. Као пример другог кривичног дела, може се навести „Примање мита“ (чл. 367 Кривичног законика).

Питање постојања кривичног дела, као разлог за понављање управног поступка у датом случају, утврђује се у кривичном поступку од стране кривичног суда. Међутим, ако не постоје процесни или фактички услови да се у одговарајућем судском поступку утврди постојање кривичног дела (на пример, застарелост кривичног гоњења) – орган управе биће дужан да сам расправи то питање, као претходно (у смислу чл. 107). С тим у вези, могао би се са пуно основа бранити став да се о постојању кривичног дела одлучује у поступку понављања, а не у одвојеном управном поступку.

Тачка 9. - Ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена.

Овде је реч о томе да је орган утврдио чињенично стање и донео своје решење на основу извесне пресуде или одлуке другог органа. Понављање управног поступка се може тражити тек по правноснажности одлуке о укидању те раније пресуде.

Тачка 10. - Ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано. Основ за понављање је то што је претходно питање касније решено у битним тачкама друкчије, од стране надлежног органа. Када орган не прекидајући поступак сам расправи претходно питање (у смислу чл. 107) – и на тој основи реши главну (управну) ствар, одлука о претходном питању има правно дејство само у погледу конкретног предмета (чл. 107 ст. 2).

Да би се могло тражити понављање по 10, неопходно је: (1) да надлежни орган реши касније дотично правно питање (као самостално у одговарајућем поступку) суштински различито у односу на ранију одлуку; (2) да је наступила правноснажност те одлуке надлежног органа, како би је странка могла употребити при тражењу понављања.

Према становишту судске праксе, овај основ за понављање поступка односи се на случајеве када је орган који решава о главној ствари сам решио претходно питање, па је надлежни орган то исто питање касније друкчије решио. Међутим, у случајевима када је у ранијем поступку претходно питање решио надлежни орган, па тај орган касније исто питање друкчије реши, не ради се о овом основу за понављање поступка, већ је то основ из тачке 1.

Тачка 11. - Ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорени управни акт.

За разлику од осталих тачака, као што је речено, овде се не ради о процесној грешци органа управе, као основу за понављање поступка. Напротив, повреда или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, по правилу, неће бити последица повреде правила поступка (изузетак, на пример, јесте право на правично суђење из чл. 32 Устава).

Потреба за интервенцијом доносиоца акта постоји само ако оспорени управни акт није по уставној жалби поништен од стране Уставног суда. Примера ради, ако је само поништи судску одлуку Управног суда, Врховног касационог суда (по захтеву за преиспитивање судске одлуке - чл. 49 ЗУС-а) или другог суда који је цени законитост оспореног коначног управног акта (у случају кад је уместо управног спора била обезбеђена друга врста судске заштите - на пример, оспоравање решења о отказу уговора о раду у радном спору, као посебној врсти парничног поступка), а не и сам оспорени управни акт.

Тачка 12. - 2) Ако је Европски суд за људска права у истој ствари накнадно утврдио да су права и слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

За разлику од Уставног суда, Европски суд није овлашћен да поништи спорне судске и управне одлуке којима је повређено право и слобода зајемчени Европском конвенцијом о људским правима. Његове одлуке извршавају органи тужене државе. Овде ће, стога, по правилу, бити потребно понављање поступка, како би се незаконити коначни управни акт уклонио из правног система (изузев ако је досуђивањем накнаде штете од стране Европског суда за људска права странка остварила тражену заштиту права, те уклањање оспореног управног акта није неопходно).

Важно је нагласити да повреда права и слободе мора да буде утврђена у истој управној ствари, то јест, истом предмету. Не може основ за понављање поступка да буде утврђивање повреде права и слободе у сличном случају. Чак ни ако је учињена повреда идентична случају у којем се тражи понављање поступка. Разлог за то је чињеница да је Европски суд за људска права овлашћен да својом праксом ствара право, то јест, да проширеним тумачењем правних стандарда датих у Европској конвенцији о људским правима увећава зајемчена права и слободе. То би онда довело до тога да се поступак понавља и законити акт уклања на основу измене права, што није допуштено. Ако је био законит у тренутку доношења, управни акт не може да се уклони применом овог правног средства (то је, евентуално, могуће на основу одредаба чл. 184 - укидање решења).

СТАВ 2. Разлози за понављање поступка из тачака 1, 3, 5 и 7 могу да буду основ за понављање поступка на захтев странке само ако није без своје кривице могла да их изнесе у ранијем

поступку. Другим речима, странка мора да буде савесна у погледу разлога за понављање поступка. Супротно поступање странке представљало би злоупотребу права у циљу саботирања и одуговлачења поступка и не би могло да буде основ за понављање поступка.

Разлози за понављање поступка садржани у другим тачкама нису везани за услов савесности зато што их странка не би изнела (тачке 2 и 8 - потоња ако је решење донето као последица кривичног дела које је извршила странка), зато што их странка није могла изнети (тачке 5 и 6), зато што не представљају кривицу странке (тачке 4, 6 и 8 - потоња само ако је акт донет као последица кривичног дела које није извршила странка која захтева понављање поступка) или зато што су могли да наступе тек након окончања поступка (тачке 9 - 12).

СТАВ 3. Разлози из тачака 3 – 7 не могу бити разлози за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку. Ово из два разлога. Први, зато што понављање поступка представља облик самоконтроле, те се орган од којег се захтева понављање поступка већ о њима изјаснио. Други, зато што је странка имала могућност да у жалбеном поступку и/или управном спору истиче исте разлоге, те да тако оствари и/или заштите своје интересе.

Иницијатива за понављање поступка

Члан 177.

- (1) Понављање поступка може да захтева странка.**
- (2) Орган који је донео коначно решење може да понови поступак по службеној дужности.**

СТАВ 1. Понављање поступка представља ванредно правно средство утолико што га може захтевати странка.

Притом, сагласно чл. 44 ЗУП-а (в. коментар уз овај члан), сматрамо да се под странком не подразумева само лице које је у првостепеном и/или другостепеном поступку учествовало као странка, већ и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе је могао да утиче исход управног поступка. Ипак, код овог лица би посебно морала да се цени савесност, то јест, да се види да ли је могло у ранијем поступку да се позове на разлоге због којих тражи понављање поступка (в. коментар уз чл. 176, ст. 2). Ако је то лице било свесно и поступка који се водио и разлога за понављање поступка који истиче, а није тражило да учествује у првостепеном и/или другостепеном поступку, онда би његова несавесност требало да доведе до одбацивања захтева за понављање поступка као недозвољеног, а на основу чл. 181, ст. 2 у вези са чл. 176, ст. 2 (в. коментар уз чл. 181).

СТАВ 2. Понављање поступка је и начин за службено уклањање незаконитог коначног управног акта, утолико што га по службеној дужности може покренути и орган који је донео коначно решење.

Рокови за понављање поступка

Члан 178.

- (1) Странка може да захтева понављање поступка у року од 90 дана од сазнања за разлог за понављање, односно у року од шест месеци од објављивања одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије”.**
- (2) Исти рокови важе и ако се поступак понавља по службеној дужности.**
- (3) 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.**

СТАВ 1. Рок од 90 дана од сазнања за разлог за понављање поступка је субјективни рок. У случају да основ за понављање поступка представљају одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права, рок је постављен објективно, то јест, не зависи од субјективних елемената

код странке - њеног сазнања, и износи шест месеци од објављивања ових одлука у „Службеном гласнику Републике Србије“.

СТАВ 2. За разлику од ранијег ЗУП-а, овом одредбом дефинисан је субјективни рок и за орган. Конкретно, он зависи од сазнања лица која су органу овлашћена да понове поступак по службеној дужности. Разлог лежи у спречавању могуће злоупотребе овлашћења. Злоупотреба би постојала ако би овлашћено службено лице сазнало за постојање разлога за понављање поступка по службеној дужности одмах по коначности решења, али неразумно дуго чекало са понављањем поступка. Ово не би морало да буде последица злоупотребе, у смислу намере овлашћеног службеног лица да тиме нанесе штету странци, већ и последица лошег рада и немара истог. Субјективни рокови су исти за орган и за странку.

СТАВ 3. Објективни рок за понављање поступка по захтеву странке или по службеној дужности износи пет година од коначности решења донетог у иницијалном поступку. Ако странка или овлашћено службено лице сазнају за разлог за понављање поступка мање од 90 дана, односно, у случају одлуке Уставног суда или Европског суда за људска права, мање од шест месеци, од истека овог објективног рока, они не могу захтевати да им се рок за иницирање понављања поступка продужи и након пет година од коначности решења. Субјективни рок може да тече искључиво у оквиру објективног рока.

Захтев за понављање поступка

Члан 179.

- (1) Странка мора да у захтеву за понављање поступка учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка.**
- (2) Захтев за понављање поступка увек се предаје првостепеном органу.**
- (3) Првостепени орган доставља захтев са списима другостепеном органу, ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву.**

СТАВ 1. У захтеву за понављање поступка, странка мора да барем учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка. Као што је речено (в. коментар уз чл. 116), чињеница је учињена вероватном ако је код органа створена представа да је могућност да та чињеница постоји већа од супротне могућности. Реч је о томе да већина других чињеница (доказа) говори у прилог томе да односна чињеница постоји, да је истинита; дакле, основи за, јачи су од основа против.

Ако странка није учинила основе за понављање поступка вероватним, захтев ће бити одбаен (чл. 181, ст. 2).

СТАВ 2. и 3. Законодавац је прописао обавезу предаје захтева за понављање поступка првостепеном органу, чак и у ситуацији кад он није надлежан за одлучивање о понављању поступка, нити за само понављање поступка - то ће бити случај кад је другостепени орган донео коначно решење (в. коментар уз чл. 181, ст. 1). *Ratio* овакве одредбе лежи у једном од основних начела управног поступка - начелу помоћи странци из чл. 8 ЗУП-а. Наиме, остављати странкама, често и неуким, да тумаче који је орган надлежан за понављање поступка, уз све обавезу органа који није надлежан да их о томе поучи и да њихов захтев проследи надлежном органу (в. коментар уз чл. 62), представљало би губитак времена и средстава, супротно начелу економичности поступка из чл. 9 ЗУП-а.

Одредба става 3, пак, чини се излишном. Ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву за понављање поступка (зато што је донео коначно решење о датој управној ствари), онда он већ има све списе предмета, које је првостепени орган морао да му пошаље заједно са изјављеном жалбом (чл. 166, ст. 2).

Одлагање извршења решења

Члан 180.

- (1) Захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења.**
- (2) 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.

СТАВ 1. Сам захтев за понављање поступка не одлаже извршење коначног решења. То је логична последица чињенице да насупрот коначном одлучивању органа управе, по правилу у два степена, стоји само навод странке да постоји разлог за понављање поступка. Кад би сам захтев за понављање поступка одлагао извршење решења, то би давало могућност несавесним странкама да злоупотребом процесних права одуговлаче поступак остваривања и правних интереса странака или других лица у чију корист је коначним решењем одлучено. Или би, пак, тиме могли да повреду јавни интерес за извршење коначног решења које није у корист странке.

СТАВ 2. С друге стране, ако би странка доказала органу да би јој извршењем решења била нанета штета која би тешко могла да се надокнади, те да одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, онда би постојао основ да се извршење коначног решења одложи. Овде, за разлику од ситуације из претходног става, насупрот коначне и извршне одлуке органа управе стоји процена доносиоца тог истог решења да постоје оправдани разлози да се са извршењем решења сачека до одлуке о томе да ли ће поступак бити поновљен или не.

Решавање о понављању поступка Члан 181.

- (1) О захтеву за понављање поступка одлучује орган који је донео коначно решење. Исти орган понавља поступак по службеној дужности.**
 - (2) 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.**
 - (3) Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања.**
 - (4) Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења.**
-

СТАВ 1. Надлежан за одлучивање о понављању поступка и за понављање поступка, без обзира на то да ли је иницијатива за понављање потекла од странке или је до ње дошло по службеној дужности, јесте орган који је донео коначно решење у датој ствари.

Првостепени орган биће надлежан уколико је његово решење постало коначно 1) обавештавањем стиранке о њему, јер жалба у датој управној ствари није допуштена, као и 2) истеком рока за жалбу, у којем странка и друга лица која су на то овлашћена нису изјавили жалбу. Сматрамо да је првостепени орган надлежан и ако је решење постало коначно тако што је већ једном (или више пута) поништено по жалби од стране другостепеног органа, с тим да је предмет враћен на поновно одлучивање првостепеном органу, те је првостепени орган поново одлучио о управној ствари, а ново првостепено решење је постало коначно истеком рока за жалбу. И у том случају, без обзира на учешће другостепеног органа у целокупном поступку остваривања и заштите права и правних интереса странака, првостепени орган је тај који је донео коначно решење. Такође, у таквој ситуацији другостепени орган неће нужно располагати свим списима предмета и сазнањем о свим чињеницама на основу којих је управна ствар решена, јер је првостепени орган могао да утврди друкчије чињенично стање приликом поновног одлучивања о управној ствари.

Другостепени орган биће надлежан ако је мериторно решио управну ствар, то јест, ако је усвојио жалбу, поништи првостепено решење и сам решио управну ствар, без враћања предмета на поновно одлучивање првостепеном органу.

Нарочито занимљиво је питање ко ће да буде надлежан да одлучи о понављању поступка или да понови поступак по службеној дужности у ситуацији у којој је првостепено решење постало коначно обавештавањем жалиоца о решењу којим је жалба одбачена или одбијена. Став је судске праксе да би у том случају требало да одлучује првостепени орган, као орган који је мериторно (о самој ствари) коначно одлучивао у управном поступку. Сматрамо такав став неисправним. Наиме, чињеница да је другостепени орган сматрао да је првостепени орган решио управну ствар законито и целисходно, те да није изменио начин уређења управне ствари, не значи да није (барем у случају одбијања жалбе) мериторно одлучивао о управној ствари. Напротив, његовом вољом је управна ствар остала уређена на начин на који је решио првостепени орган. Ако се томе дода чињеница 1) да би поступак краће трајао (јер се поступак понавља одмах пред другостепеним органом), 2) да би ауторитет донете одлуке био већи (и у правном смислу - одлука о понављању, односно одлука из поновљеног поступка би одмах била коначна, и у садржинском смислу - јер га је решио хијерархијски виши орган управе, који, претпостављено, има више знања и искуства у тој врсти управних ствари); 3) да другостепени орган већ располаже свим списима предмета, а да је у случају одбијања жалбе и упознат са чињеничним стањем; и 4) да је разлог за понављање и у том случају могао да настане код другостепеног органа (на пример, решење о одбацивању или одбијању жалбе донело је неовлашћено лице или лице које је требало да буде изузето) - сматрамо да не постоји оправдање за став да се у том случају ствар опет враћа у надлежност првостепеног органа.

Најзад, поставља се и питање да ли измена месне и стварне надлежности органа може да утиче на надлежност за одлучивање о понављању поступка.

Евентуална (у међувремену) промена пребивалишта странке, која би условила измену месне надлежности органа, не би утицала на надлежност органа за понављање поступка. И даље би то био орган који је донео коначно решење, а не други орган, који би по новом стању ствари био месно надлежан.

Ако дође до измене стварне надлежности у односној управној ствари, о понављању поступка решава онај орган на кога је прешла надлежност органа који је у ранијем поступку донео коначно решење. Сматрамо да се, са гледишта принципа да о свакој управној ствари мора да одлучује орган стварно надлежан према у том моменту важећим прописима, не сме допустити да орган, који није више стварно надлежан да решава о одређеној управној ствари у редовном поступку, одлучује о понављању тог истог поступка.

СТАВ 2. Њиме су одређени разлози за одбацивање и разлози за одбијање захтева за понављање поступка.

Надлежни орган решењем одбацује захтев који није благовремен (в. коментар уз чл. 178), није дозвољен или који је изјављен од неовлашћеног лица (в. коментар уз чл. 177, ст. 1) или у коме разлог за понављање поступка није учињен вероватним (в. коментар уз чл. 179, ст. 1). Захтев за понављање поступка неће бити дозвољен уколико странка својом кривицом није истакла у ранијем поступку истакла разлоге на основу којих тражи понављање поступка (в. коментар уз чл. 176, ст. 2) или ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку (в. коментар уз чл. 176, ст. 3).

Надлежни орган одбиће захтев странке за понављање поступка ако утврди да истакнути разлози за понављање могао да доведе до друкчијег решења управне ствари. Орган, притом, не мора да се увери у то да би разлог за понављање поступка да је био познат у ранијем поступку заиста и довео до друкчијег решења управне ствари. До овог закључка долази се системским тумачењем закона, јер, у супротном, не би постојала могућност да орган остави на снази решење донето у ранијем поступку (в. коментар уз чл. 182, ст. 3).

СТАВ 3. Ако надлежни орган не одбаци, нити одбије захтев за понављање поступка, решењем дозвољава понављање поступка и одређује обим понављања. Орган ће утврдити које су то радње поступка на које је утицао разлог за понављање поступка и одредити да се оне понове. У одређеним случајевима, то може да буде и целокупан поступак (на пример, ако је решење донело неовлашћено лице - чл. 176, ст. 1, тач. 3).

СТАВ 4. Решење којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење коначног решења. За разлику од ситуације у којој је странка само затражила понављање поступка

(в. коментар уз чл. 180, ст. 1), овде је орган који је донео коначно решење и који је надлежан да одлучи о понављању поступка и да понови поступак, утврдио (или је то барем учињено вероватним) да постоји разлог понављање поступка и да је тај разлог, да је истакнут у ранијем поступку, могао да доведе до друкчијег решења управне ствари. У таквој ситуацији, оправдано је да решење не буде извршено пре него што се поступак понови.

Поновљени поступак

Члан 182.

- (1) Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка.**
- (2) 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.**
- (3) 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.**

СТАВ 1. Исти орган је надлежан за одлучивање о томе да ли ће поступак бити поновљен и у ком делу, и за само понављање процесних радњи на које је утицао наведени разлог за понављање поступка.

СТАВ 2. 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. Опет, реч је о још једној разради начела економичности поступка из чл. 9 ЗУП-а. Чињеница да је орган наложио првостепеном органу да уместо њега понови одређене радње у поступку не утиче на рок за понављање поступка, који износи 60 дана од покретања поступка (чл. 186). У том смислу, логично је да закон прописује да ће другостепени орган одредити рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе.

СТАВ 3. Након што понови поступак (сам или уз помоћ првостепеног органа - ако је другостепени орган надлежан за понављање), надлежни орган има пред собом две могућности: 1) да дође до закључка да разлог за понављање поступка није довео до друкчијег решења управне ствари - те да остави на снази коначно решење донето у првобитном поступку; или 2) да утврди да на основу резултата поновљеног поступка треба друкчије решити управну ствар - те да донесе ново решење, којим ће, спрам утврђеног чињеничног стања, управна ствар бити законито и целисходно решена.

У потоњем случају, органу је остављено дискреционо овлашћење да, "с обзиром на околности случаја", коначно решење из првобитног поступка поништи или укине. Реч је о релативно широком дискреционом овлашћењу. Оно је остављено органу који понавља поступак зато што је објективни рок за подношење захтева за понављање поступка или за понављање поступка по службеној дужности заиста дугачак - пет година од коначности решења. Орган је дужан да цени не само колико је времена протекло од кад је решење постало коначно, него и какве су све правне последице проистекле из решења које се уклања. Орган треба да просуди како би начин уклањања утицао на правну сигурност, јавни интерес и приватне интересе странке и трећих лица, те да, уважавајући све наведене елементе, донесе своју одлуку о *ex tunc* (поништавање) или *ex nunc* (укидање) уклањању коначног решења (в. коментар уз чл. 187).

III. ПОНИШТАВАЊЕ КОНАЧНОГ РЕШЕЊА

Члан 183.

- (1) Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење:**

- 1) ако је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку;
 - 2) ако би се његовим извршењем могло проузроковати неко кривично дело;
 - 3) ако његово извршење уопште није могуће;
 - 4) ако је донето без захтева странке (члан 90. став (5) овог закона), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење;
 - 5) ако је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи;
 - 6) ако садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости;
 - 7) ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о разлогу за поништавање из тачке 1) овог става;
 - 8) ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена;
 - 9) ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа (члан 138. овог закона);
 - 10) ако је решење донео месно ненадлежни орган;
 - 11) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству.
- (2) Решење ће се поништити увек због разлога наведених у тач. 1) – 6), у року од пет година од коначности решења због разлога наведених у тач. 7) – 9), и у року од годину дана од коначности решења због разлога наведених у тач. 10) и 11).
- (3) Другостепени орган или надзорни орган ће решењем, по службеној дужности, у целини или делимично поништити коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт. Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења.
- (4) Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган решење ће, сагласно ст. (1) - (3) овог члана, поништити орган који је донео коначно првостепено решење.

СТАВ 1. Поништавање коначног решења 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. Поништавање коначног решења може да захтева странка (осим на основу разлога наведеног у ставу 3). Поступак за поништавање покреће и надлежни орган по службеној дужности.

У овом ванредном правном средству спојени су разлози који су у ЗУП-у из 1997. године представљали основ за поништавање и укидање по основу службеног надзора и основи за оглашавање решења ништавим.

Оглашавање ништавим постало је поништавање без временског ограничења. Разлог за толежи у одговору на питање практичне, па и теоријске разлике између оглашавања решења ништавим и поништавања решења и вредности таквог разликовања. Последице су исте – акт се уклања као да никад није постојао у правном систему. Штавише, чл. 259, ст. 1 ЗУП-а из 1997. године одређивао је да су њихове последице исте. Теоријско разликовање по којем један начин уклањања има конститутивни карактер (поништавање), а други декларативни (оглашавање ништавим) јер, наводно, у потоњем случају је управни акт од почетка био ништав и никакве правне последице није могао да произведе, не налази упориште у пракси. Правна или фактичка немогућност извршења одређеног акта, као један од разлога за оглашавање решења ништавим, могу да наступе и након доношења управног акта, на пример, забраном лова одређене врсте животиња за коју је претходно издата ловна дозвола. Произлази да једину разлику чини рок за уклањање управног акта. То значи да би се оглашавање ништавим решења могло сматрати

поништавањем без временског ограничења. И нови Закон о управном поступку Црне Горе је предвидео поништавање у случајевима који су према ЗУП-у Србије из 1997 . године основ за оглашавање решења ништавим.

Постоји 12 разлога за поништавање коначног решења, од којих је 11 предвиђено овим ставом, а један у ставу 3.

Тачка 1. Када се у управном поступку реши случај који не представља управну ствар, то јест, о коме се не може решавати у управном поступку. При томе се имају у виду правне ствари које спадају било у судску, било у недржавну, односно аутономну или неку другу надлежност (на пример, законодавну или подзаконску опште-нормативну надлежност) – а не у управну надлежност. Правна грешка о којој је реч обично се назива апсолутна стварна ненадлежност, за разлику од релативне (в. тачку 7).

Уколико акти са грешком тачака 1-5 овог става. не буду поништени применом овог члана ЗУП-а – од стране доносиоца, другостепеног органа или надзорног органа – суд ће их, у покретном управном спору, својом пресудом огласити ништавим (чл.41. ст. 2. ЗУС-а).

Када је пред Уставним судом покренут поступак за решавање позитивног сукоба надлежност између суда и органа управе, поништавање коначног решења донетог у управном поступку директно је условљено садржином одлуке Уставног суда.

Тачка 2. – Када се извршење решења показује као могући узрок неког кривичног дела. За правни систем је апсолутно недопустиво да се извршењем једног акта (и то акта власти) ствара ризик од проузроковања најтеже врсте деликта, кривичног дела. Стога, такав управни акт не сме опстати у правном поретку, већ мора да буде уклоњен са свим правним последицама које је произвео.

Тачка 3. – Када није могуће остварити права или испунити обавезе утврђене диспозитивом акта – када извршење акта није могуће. Управни акт се доноси у циљу реализације правила из норме коју садржи. Уколико то није оствариво, бесмислен је његов опстанак у правном поретку.

Под немогућношћу извршења акта, не мисли се само на принудно извршење, већ на његово извршавање уопште. Немогућност се схвата било као правна, било као фактичка.

Пример за правну немогућност извршења решења било би издавање дозволе за одстрел дивљачи која је под заштитом закона и чије је изловљавање апсолутно забрањено. Као што је речено, правна немогућност извршења решења у овом случају може да наступи и накнадно, након доношења управног акта. Самим тим, акт може да буде иницијално незаконит. Фактичка немогућност извршења постоји, на пример, у случају налагања одређене обавезе умрлом лицу.

Тачка 4. – Када се решење донесе без претходног захтева странке, а странка се накнадно није сагласила са његовим доношењем. Према 90, ст. 5, 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.

Док захтев о коме је реч указује на претходно изражавање воље за покретањем и вођењем поступка, пристанак, у смислу тачке 4 изражава накнадно (али пре него што коначно решење буде поништено!) саглашавање са већ донетим решењем. Пристанак странке може да буде дат изрично или прећутно (када је из њеног понашања несумњиво да се саглашава са решењем које је донето без њеног захтева).

Разуме се да странци мора да буде пружена могућност да се изјасни о решењу које је донето без њеног захтева, у стварима у којима је захтев неопходан за покретање и вођење поступка.

Решење које је донето по захтеву странке која није активно легитимисана, то јест, није овлашћена да у датој ствари покрене поступак, садржи правну повреду због које се може побијати жалбом. Ту није реч о разлогу за поништавање коначног решења из ове тачке.

Тачка 5. - Ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи.

Овај разлог за поништавање без временског ограничења ЗУП-ом из 1997. године био је одређен као разлог за поништавање по основу службеног надзора (чл. 253, ст. 1, тач. 5 ЗУП-а из 1997). Ту је постојала недоследност, која се огледала у чињеници да се услед постојања овог

облика незаконитости решење могло уклањати без временског ограничења. То је чинило управне акте који су садржали тај облик незаконитости ништавим, а не рушљивим. Следствено, требало је да буде разлог за оглашавање решења ништавим, а не за поништавање. Ова недоследност последица је чињенице да је овај разлог за поништавање акта уведен ЗУП-ом из 1956. године, те да је био омеђен роком, а да је рок за побијање акта по овом основу уклоњен новелом тог закона из 1986. године. Том приликом овај разлог није премештен у разлоге за оглашавање решења ништавим. Стављањем овог разлога у исти члан са другим разлозима који дозвољавају поништавање акта без временског ограничења, поменути недоследност законског текста из 1997. године је отклоњена.

Од недозвољених радњи у тачки 5 посебно су наведене: принуда, изнуда, уцена и притисак. Извршилац радње може да буде учесник у поступку – странка, њен заступник, сведок, вештак и др. – или неко друго лице. Недозвољене радње о којима је реч у овој тачки могу бити предузете, било непосредно према службеном лицу овлашћеном за доношење решења, било према неком учеснику у поступку. Неопходно је да у сваком случају постоји узрочна веза између недозвољене радње и доношења решења.

(1) Принуда. – Овде је реч о радњама предузимања физичке силе или озбиљне претње којима се извесно лице наводи, противно својој вољи, на извесно чињење или нечињење које је правно релевантно за конкретан поступак. Сматрамо да није потребно да том приликом постоји и кривично дело „Принуде“.

(2) Изнуда. – Изнуда се најчешће схвата као облик принуде који се одликује: (а) тиме што принуда посебно служи да би се оштетила имовина лица које је трпи или неког другог лица; (б) што лице које такву принуду врши има намеру да себи или другом прибави противправну имовинску корист. Мишљења смо да за изнуду, у смислу тачке 5., није потребно да предузете радње представљају кривично дело „Изнуде“.

(3) Уцена. – Посреди је посебан облик изнуде чија је суштина у запрећивању да ће се открити нешто што би шкодило части и угледу лица коме се прети или њему блиских лица. Када је доношење решења у управном поступку последица такве – одређене претње, постоји уцена из тачке 5. Није неопходно постојање и кривичног дела „Уцене“.

(4) Одредба тачке 5 обухвата и све друге облике правно недопуштеног утицаја на поједине учеснике у управном поступку. Таква је, на пример, обмана, подмићивање, превара и слично.

Тачка 6. – Када је у посебном закону одређени недостатак решења изричито предвиђен као разлог ништавости. Тако, на пример, чл. 128 Закона о патентима предвиђа разлоге ништавости решења о признању патента или малог патента.

Треба приметити да је овде задржан термин „разлог ништавости“. Разлог за то је чињеница да уклањањем термина „оглашавање решења ништавим“ из ЗУП-а, није исто учињено у посебним законима. Последишно, у њима се још увек говори о „разлозима ништавости“ или да је одређени акт „ништав“ у случају постојања одређене повреде закона.

Тачка 7. – Ако је решење донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о разлогу за поништавање из тачке 1 овог става. Правна грешка о којој је овде реч најчешће се назива „релативном стварном ненадлежношћу“. О ствари, о којој се иначе одлучује у управном поступку, решавао је орган у чији делокруг она не спада по својој природи. Апсолутна стварна ненадлежност (разлог из тачке 1), пак, постоји у случају када је у управном поступку одлучено о ствари из судске надлежности или о другој ствари о којој се у управном поступку уопште не може решавати. Овај разлог, за разлику од разлог из тачке 1, чини коначно решење рушљивим, то јест, оно може истеком рока за истицање овог разлога (пет година од коначности решења) да конвалидира – да стекне својство ненападљивости.

Пример повреде стварне надлежности у смислу тачке 5 је кад првостепени орган решава по захтеву за понављање поступка окончаног другостепеним решењем. Тиме он крши правило из чл. 181, ст. 1 ЗУП-а, па се решење првостепеног органа донето у поновљеном поступку мора поништити.

Тачка 8. – Постојање два решења у истој управној ствари, при чему је ранијим решењем управна ствар правноснажно друкчије решена. У таквој ситуацији постоји дужност поништавања каснијег, коначног или чак правноснажног решења. „Иста управна ствар“, у смислу ове

тачке подразумева: (1) идентитет животног догађаја, ситуације која је уређена са два различита решења; (2) исте странке.

Нема услова за поништавање на основу ове тачке, ако је касније решење донето на препоруку Заштитника грађана (чл. 185), или по захтеву за понављање поступка (чл. 176–182). У оваквим случајевима, наиме, после поништавања, укидања или мењања правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана, односно након доношења решења у поновљеном поступку – не постоје два решења у истој ствари, већ само једно, касније решење, којим је замењено првобитно; стога се то касније решење не може поништавати са позивом на ову одредбу.

За интервенцију у смислу ове тачке битно је да је у моменту поништавања од стране надлежног органа, раније решење (којим је ствар друкчије решена), правноснажно, а не и да је оно било правноснажно већ у моменту доношења доцнијег решења.

Тачка 9. – Недостатак који се тиче учествовања једног органа у доношењу тзв. сложених (збирних) решења, када је такво учествовање било по закону обавезно. Различити модалитети сарадње два или више органа у доношењу ових решења прописани су чл. 138 (в. коментар уз тај члан). За давање сагласности, односно мишљења при доношењу решења, важи рок од 30 дана од дана уредног тражења. Када орган чија је сагласност потребна не обавести у том року орган који доноси решење да даје или одбија сагласност, сматра се да је дао сагласност, ако није друкчије прописано посебним законом.

Тачка 10. – Месна ненадлежност као разлог за поништај решења. У овом случају повреда правила о надлежности састоји се у томе што је стварно надлежни орган одлучио у управној ствари која није везана за подручје његовог поступања (в. чл. 34). За поништавање таквог коначног решења прописан је рок од годину дана од коначности решења (в. став 2 овог члана). С обзиром на овакву солуцију, јасно је да законодавац месну ненадлежност сматра лакшом правном повредом у односу на стварну ненадлежност (једна година према пет за уклањање односне правне грешке).

Тачка 11. – Ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству. Реч је о, у пракси, веома опасном облику незаконитости. Наиме, непружање упутства о правном средству странци или давање погрешног упутства – даје странкама за право само да поступе по важећим прописима или по упутству (в. коментар уз чл. 141, ст. 6). Како је помоћ странци једно од основних начела управног поступка (чл. 8), прописано је да непоучавање или погрешно поучавање странке о праву на правно средство представља основ за поништавање управног акта и одређен је рок од годину дана од коначности решења (став 2). Тиме се пружа заштита странкама које су неуке и лако могу да буду жртве злоупотребе овлашћења или пропуста органа у овом смислу.

СТАВ 2. Овим ставом одређени су рокови за поништавање коначног решења.

За разлоге из тачака 1 - 6 не постоји временско ограничење за поништавање решења. То може да буде учињено у било које време. То значи да је реч о најгрубљим облицима незаконитости, који чине решење ништавим, то јест, не допуштају да оно конвалидира – да стекне својство ненападљивости.

Рок за поништавање коначног решења услед постојања неког од облика незаконитости наведених у тачакама 7 - 9 износи пет година од коначности решења.

Најзад, најлакшим од свих облика незаконитости наведених у ставу 1 сматрају се оне за које је прописан и најкраћи рок за поништавање, а то су разлози из тачака 10 и 11.

СТАВ 3. Другостепени или надзорни орган решењем, по службеној дужности, у целини или делимично поништава коначно решење ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други пропис или општи акт.

Реч је о основу који је у ЗУП-у из 1997. године био предвиђен као разлог за укидање по основу службеног надзора (чл. 253, ст. 2 ЗУП-а из 1997). Поставља се питање зашто је овај облик незаконитости санкционисан био само укидањем, а не и поништавањем решења. Произлази да је то представљало мање значајан облик незаконитости него они који су били основ за поништавање управног акта по службеној дужности, на пример, месна ненадлежност органа који

је донео решење. Како би била отклоњена ова нелогичност ЗУП-а из 1997. године, законодавац је предвидео да и у овом случају долази до поништавања решења.

Битна разлика између овог, дванаестог основа за поништавање коначног решења и 11 основа наведених у ставу 1, јесте у иницијативи за покретање поступка. Наиме, у случају непримене или неправилне примене материјалног закона, другог прописа или општег акта, поступак може да покрене само орган по службеној дужности. Странка не може да тражи поништавање решења.

Рок за поништавање решења износи годину дана од коначности решења.

СТАВ 4. Облик ванредне (ванжалбене) контроле предвиђене овим чланом може, као што је речено, да представља и облик самоконтроле. Наиме, ако не постоји другостепени орган и надзорни орган, решење ће, из разлога и под условима предвиђеним у ставу 1 и 3, поништити орган који је донео коначно првостепено решење. Овим је највишим органима управе у одређеним врстама управних ствари (министарствима, самосталним посебним организацијама, независним државним органима и организацијама и регулаторним телима, градским и општинским већима у стварима из сопственог делокруга итд.) дата могућност да отклоне сопствене грешке у раду.

IV УКИДАЊЕ РЕШЕЊА

Члан 184

(1) Другостепени орган или надзорни орган решењем може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично укинути решење:

- 1) ако је оно постало извршно, а 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 отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права;
- 2) ако је оно постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица;
- 3) кад је то посебним законом одређено.

(2) Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, орган који је донео првостепено решење укинуће, на захтев странке или по службеној дужности, решење у целини или делимично.

СТАВ 1. И ово ванредно правно средство представља облик права, инстанционе контроле од стране другостепеног или надзорног органа и облик самоконтроле (став 2). До потпуног или делимичног укидања решења може да дође на захтев странке или по службеној дужности.

Постоје три разлога за укидање решења.

Тачка 1. Решење које је постало извршно укида се ако је то 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.

Овај облик односи се на законита (или бар још необорена) решења која су у управном поступку стекла својство извршности. Извршна су она решења у погледу којих су испуњени услови за непосредно остварење правила садржаног у њиховом диспозитиву (в. коментар уз чл. 190). Укидање таквих решења врши се ради заштите важних јавних интереса, с обзиром на то да би започињање извршења, односно даље извршење дотичних аката причинило одређене озбиљне штетне последице. Акт постаје опасан, односно несношљив по дотична друштвена добра.

Укидање по овом основу представља крајње нередован начин, тачније последњи расположиви пут уклањања управних аката предвиђен ЗУП-ом. За овакву изузетну интервенцију надлежног органа пристанак странке није потребан, и поред тога што укидање решења иде, по правилу, на њену штету, будући да је она њиме законито стекла одређено право које у датом случају у целини или делимично губи.

Ипак, укидање по овом основу мора да буде у складу са начелом сразмерности. Наиме, овлашћење на примену описаног средства заштите ЗУП-ом набројаних важних друштвених добара (чије се обезбеђење детаљно уређује одговарајућим посебним законима), условљено је непостојањем (у конкретном случају) погоднијег начина остварења предвиђеног циља којим би се, истовремено, мање задирало у стечена права странака. Следствено томе, укине ли надлежни орган својим решењем извршно решење са позивом на овај члан, а при томе је постојао по странку повољнији, односно мање ванредан начин заштите јавног интереса у питању – решење о укидању је незаконито; њиме је нарушено и начело сразмерности (чл. 6).

Примена овог правног средства темељи се на промењеним околностима у односу на оне које су постојале у време доношења решења које се укида, при чему сама (не)законитост решења није од значаја. Могло би се рећи да је ту посредно наступела квалификована нецелисходност извршног решења. За саму интервенцију ванредног укидања није од значаја ни да ли су те нове околности у вези са држањем странке (њеним чињењем или нечињењем), или не. Битно је да те околности значе правно-релевантну чињеничну подлогу за укидање извршног решења, најтеже али једино могуће мере заштите јавног интереса у датом случају.

Да ли постоји велика („тешка“) и непосредно предстојећа („непосредна“) опасност, то јест, угрожавање живота и здравља људи, јавне безбедности, јавног мира и поретка или јавног морала, прете ли (или су већ наступили) поремећаји у привреди – а све то због (даљег) извршења управног акта – процењује надлежни орган, утврдивши претходно све значајне чињенице у конкретној ситуацији.

Тачка 1 има у виду извршно решење, независно од тога да ли је извршење у току или још није започето. За примену овог средства није од важности ни могућност коришћења одговарајућих редовних и ванредних лекова против извршног решења у посматраном случају. Према томе, решење може да буде и коначно и правноснажно, а не мора бити ни једно ни друго, док год је извршно.

Због своје природе и сврхе, интервенција о којој је реч није омеђена никаквим роком.

Тачка 2. - Ако је решење постало правноснажно, а укидање тражи странка на чији је захтев донето и оно није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица.

Крупан недостатак система ванредних правних средстава по ЗУП-у из 1997. године је немогућност уклањања законитих управних аката донетих на захтев странке, а који накнадно постају препрека странци за остварење неког другог права (а који нису постали „опасни“ по јавни интерес, у ком случају би дошла у обзир примена тачке један овог става). 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 мора да буде правноснажно да би могло да се употреби ово ванредно правно средство.

До укидања решења по овом основу може да дође искључиво на захтев странке и то оне на чији захтев је решење и донето. Ово, суштински, представља процесни механизам за одрицања странке од права признатих правноснажним, законитим (или барем актом који је конвалидирао), другим правним путем неуклоњивим управним актом. Орган не може по службеној дужности да укине решење по овом основу.

Укидање решења по овом основу није омеђено роком.

Тачка 3. Законодавац је оставио могућност да се посебни законом предвиде други разлози и услови за укидање решења.

СТАВ 2. Као и код поништавања коначног решења (в. коментар уз претходни члан), ово ванредно правно средство може да представља вид самоконтроле. Другим решима, ако не постоји другостепени или надзорни орган у односу на доносиоца предметног решења, решење

ће у целини или делимично укинути орган који га је донео, било на захтев странке, било по службеној дужности.

V ПОНИШТАВАЊЕ, УКИДАЊЕ ИЛИ МЕЊАЊЕ ПРАВНОСНАЖНОГ РЕШЕЊА НА ПРЕПОРУКУ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Члан 185

- (1) На препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава.
- (2) Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

СТАВ 1. На препоруку Заштитника грађана, доносилац може да поништи, укине или измени сопствено правноснажно решење. Да ли ће га поништити, укинути или изменити, зависи од околности конкретног случаја, то јест, од последица које је незаконити акт произвео.

Решење може да се уклони или измени због било којег облика незаконитости, а ради успоставања законитости ("ради усклађивања са законом").

Услови да до поништавања, укидања или измене правноснажног решења дође су следеће: (1) акт мора бити незаконит; (2) Заштитник грађана мора утврдити незаконитост акта и у том смислу препоручити његово уклањање или измену; (3) орган - доносилац акта мора да прихвати препоруку Заштитника грађана (која за њега никад није обавезујућа); (4) на то морају да пристану све странке у поступку - странка о чијим правима или обавезама је одлучено, као и противна странка (с тим да ће, по правилу, једна од ове две стране, заправо, бити она која се обратила Заштитнику грађана да је заштити од правних последица незаконитог управног акта); и (5) тиме се не смеју вређати интереси трећих лица.

Овим правним средством требало је отклонити недостатак ЗУП-а из 1997. године, који се састоји у следећем. Наиме, у пракси се јавио проблем да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана, упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци. Чак и кад је то могуће, у неким ситуацијама орган мора да уложи ванредни напор да пронађе одговарајући правни пут за тако нешто. Тај проблем решен је увођењем посебног основа за поништавање, укидање или измену управног акта на препоруку Заштитника грађана. Тиме препоруке Заштитника грађана нису постале обавезујуће, јер би се то косило са самом природом његових овлашћења и његовог положаја, али се омогућило органу да увек кад то хоће и без улагања посебног напора може по њима да поступи. На овај начин је поступање по препорукама Заштитника грађана учињено економичнијим, бржим и ефикаснијим.

СТАВ 2. Употреба овог правног средства није омеђена роком јер све заинтересоване стране (орган, странке, трећа лица) могу да спрече уклањање и измену решења, те нема смисла штити правну сигурност истих тих субјеката временским ограничењима.

VI. ЗАЈЕДНИЧКЕ ОДРЕДБЕ

Рок за издавање решења

Члан 186.

Решење донесено у поновљеном поступку, о поништавању коначног решења и укидању решења издаје се најкасније у року од 60 дана од покретања поступка.

Овим чланом прописан је рок за доношење решења у поступцима по ванредним правним средствима, и то понављању поступка (чл. 176), поништавању коначног решења (чл. 183) и укидању решења (чл. 184). Тај рок износи 60 дана од покретања поступка, без обзира да ли је поступак покренут захтевом странке или по службеној дужности (в. коментар уз чл. 91 - тренутак покретања поступка).

Овом одредбом нису уређени рокови за друга два ванредна правна средства - Мењање и поништавање решења у вези са управним спором - где је рок за употребу правног средства до окончања управног спора у којем се побија предметно решење, и Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана - где таквог рока нема. Рок код ова два правна средства није предвиђен зато што странка не може да покрене поступак по тим правним средствима својим захтевом и зато што странка може да онемогући доношење решења својом несагласношћу са предузетим или предложеним поступањем надлежног органа (в. коментар уз чл. 175 и 184).

Правне последице поништавања и укидања решења **Члан 187.**

- (1) Поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице.
- (2) Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење већ произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице.
- (3) Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

СТАВ 1. Поништавање има дејство *ex tunc*. То значи да оно делује од натраг, то јест, од момента доношења решења које се уклања (дакле, ретроактивно). Тиме бивају брисане све правне последице које су незаконита решења (ништава или рушљива) већ произвела, а спречавају се њихова даља (за будуће) правна дејства.

СТАВ 2. У односу на поништавање, укидање решења има слабији, ужи домашај. Решење којим се једно решење укида делује само за убудуће – *ex nunc* – остављајући на снази све већ произведене (до момента укидања) последице решења које се на овај начин уклања.

Осим поништавања и укидања решења, ЗУП на различитим местима предвиђа и могућност мењања, тј. измене (преиначења) решења, које као и укидање делује само за убудуће (*pro futuro, ex nunc*).

СТАВ 3. У ситуацији када је у циљу заштите јавног (ширег) интереса законито жртвован појединачни интерес, странци се признаје право на одговарајућу новчану компензацију (обештећење). Овај случај се у теорији сврстава под окриље тзв. одговорности без грешке.

Према ЗУП-у, долази у обзир накнада „претрпљене штете“ услед укидања извршног решења по основу чл. 184, ст. 1, тач. 1. Том формулацијом обухваћена је само стварно настала штета, не и измакла добит.

Захтев за накнаду штете у смислу става 3, управља се према правном лицу чији је орган донео решење о укидању извршног решења у конкретном случају (Република, јединица територијалне аутономије или локалне самоуправе).

За одлучивање по захтеву за накнаду односне штете (уколико није дошло до спора-зума о висини накнаде) надлежан је парнични суд. Но, нема сметњи да се исти захтев постави и у управно-судској тужби, у поступку решавања управних спорова (са позивом на чл. 16 ЗУС-а).

Правна средства Члан 188.

- (1) 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.
 - (2) Изузетно, против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба.
-

СТАВ 1. Жалба може да се изјави само у ситуацији кад је првостепени орган против чијег је решења у дотичној управној ствари била допуштена управна жалба вршио самоконтролу по одређеном ванредном правном средству. То може да буде случај (1) код Понављања поступка, у ситуацији у којој је првостепени орган био надлежан јер је побијано решење постало коначно тако што жалба није изјављена (в. коментар уз чл. 181, ст. 1); (2) код Поништавања, укидања или мењања правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана, ако је препорука упућена првостепеном органу у тој управној ствари (в. коментар уз чл. 185). У потоњем случају, странка може да онемогући поништавање, укидање или измену решења (в. коментар уз чл. 185), али могућност жалбе мора да постоји зато што је орган могао да учини нешто са чим се странка није сагласила или да решење уклони или измени без испуњења свих законом прописаних услова, односно без сагласности свих неопходних субјеката.

Жалба не може да се изјави против решења које је донето по ванредним правним средствима из чл. 183 (Поништавање коначног решења) и 184 (Укидање решења) зато што њих увек доноси орган против чије одлуке у датој управној ствари није допуштена жалба - (1) другостепени орган; (2) надзорни орган; или (3) првостепени орган који у датој управној ствари нема хијерархијски надређеног контролора, то јест, другостепеног или надзорног органа (в. коментар уз дате чланове). Против решења донетих по овим правним средствима дозвољено је изјавити тужбу у управном спору.

Жалба не може да се изјави ни против решења донетих поводом Понављања поступка и Поништавања, укидања или мењања правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана, ако је за њих био надлежан другостепени орган. И овде се заштита остварује у управном спору.

Оно што законодавац изричито наводи јесте да жалба није допуштена у случају Мењања и поништавања решења у вези са управним спором јер је предмет контроле коначно решење оспорено пред Управним судом. Заштита странке је ту обезбеђена у самом управно-судском поступку (чл. 29 ЗУС-а). Ту, по природи ствари, не би била допуштена ни управно-судска тужба.

СТАВ 2. По изузетку, једно од решења које је донео првостепени орган поводом понављања поступка - решење којим се дозвољава понављање поступка (чл. 181, ст. 3), не може да се оспорава жалбом, нити тужбом у управном спору. Остала решења - решење о одбацивању захтева за понављање поступка, решење о одбијању захтева за понављање поступка, као и решење донето у поновљеном поступку могу да се нападају жалбом, под условом да их је донео првостепени орган.

Дужност обавештавања Члан 189.

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.

Реч је о општој дужности свих органа управе да, сазнају ли за незаконитост решења која представља основ за употребу одређеног ванредног правног средства по службеној дужности, одмах о томе обавесте надлежни орган.

Постоји обавеза да се о постојању разлога за понављање поступка или поништавање или укидање решења обавести и јавни тужилац, јер он може посебним законом да буде овлашћен да покрене поступак по тим истим правним средствима, а ради заштите законитости.

ДЕО ОСМИ ИЗВРШЕЊЕ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Извршност решења Члан 190.

- (1) Решење које је донето у управном поступку извршава се кад постане извршно.
- (2) Решење првостепеног органа постаје извршно:
 - 1) истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;
 - 2) обавештавањем странке, ако жалба није дозвољена;
 - 3) обавештавањем странке, ако жалба не одлаже извршење решења;
 - 4) кад се све странке одрекну права на жалбу;
 - 5) обавештавањем странке о решењу, којим се жалба одбацује или одбија.
- (3) Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему.
- (4) 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.
- (5) Извршење може да се спроведе и на основу поравнања, али само против лица које је закључило поравнање.

СТАВ 1. Извршење решења је спровођење у живот – реализација његовог диспозитива. Обавезу утврђену диспозитивом решења странка увек може да изврши добровољно, у остављеном року, и у том случају неће ни доћи до примене одредаба наведених закона које регулишу извршење управног акта. Одредбе ЗУП-а о извршењу су, према томе, одредбе о принудном извршењу. Стога до њихове примене и долази само онда када је таква принуда потребна да би се диспозитив решења реализовао. Извршење решења којим је странци признато какво право зависи, по правилу, од воље странке којој је право признато. Она то право може користити и тиме је решење извршено, а може и да не користи признато право, у ком случају до извршења решења неће ни доћи.

Решење може да се изврши тек кад сагласно ст. 2 и 3 овог члана постане извршно.

СТАВ 2. Жалба и сам жалбени рок, по правилу, задржавају извршење решења (суспензивно дејство жалбе и жалбеног рока). То значи да се у току рока за жалбу решење не може извршити и ако жалба није изјављена, а када је жалба изјављена, решење се не може извршити све док се о жалби не одлучи и другостепено решење не уручи странци (в. коментар уз чл. 154). Од овог правила, ЗУП предвиђа три изузетка када жалба не задржава извршење: (1) ако је то законом предвиђено (чл. 154, ст. 1 и 2); (2) ако се доноси усмено решење (чл. 155, ст. 1); (3) ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес (чл. 155, ст. 2).

Ова правила управног поступка о дејству жалбе и жалбеног рока практично су уграђена у став 2, који у пет посебних тачака одређује када наступа извршност првостепеног решења.

Тачка 1. – Односи се на решење против кога је жалба дозвољена и има одложено дејство, а до решавања по жалби није дошло јер жалба није ни изјављена.

Као што је речено, и сам рок за жалбу има суспензивно дејство. Према томе, све док он не истекне, решење се не може извршити. Истеком жалбеног рока првостепено решење постаје извршно ако жалба није изјављена. Ако је жалба изјављена, онда она делује суспензивно и решење се не може извршити све док се по жалби не одлучи и странка не буде обавештена о другостепеном решењу.

Тачка 2. – Односи се на решење против кога жалба није дозвољена, то јест, где је она законом искључена (в. коментар уз чл. 151). Пошто жалба није допуштена, па нема суспензивног дејства ни жалбе ни жалбеног рока, решење постаје извршно чим странка о њему буде обавештена.

Тачка 3. – Ова тачка се односи на решења против којих је жалба дозвољена али нема одложно дејство. То су напред набројани случајеви предвиђени у чл. 154 и 155, као изузетак од правила да жалба одлаже извршење решења. У свим тим случајевима, пошто нема суспензивног дејства ни жалбе ни жалбеног рока, решење постаје извршно кад странка буде о њему обавештена.

Тачка 4. – Ова тачка се односи на ситуацију у којој је жалба дозвољена и има одложно дејство, а све странке, као и лице чији је захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одбијен су се одрекли права на жалбу (в. коментар уз чл. 156, ст. 3).

Тачка 5. – Ова тачка се односи на решења против којих је жалба допуштена и има суспензивно дејство, а дошло је до решавања по жалби. Ако је у таквим случајевима жалба одбачена из процесних разлога, то јест, као неблаговремена или преурањена, или изјављена од неовлашћеног лица – првостепено решење постаје извршно кад странка буде обавештена о решењу којим се жалба одбацује. Ово без обзира, на то који је орган – првостепени или другостепени – донео решење о одбацивању жалбе. Ако је жалба недопуштена, онда се ради о случају из тачке 2, па првостепено решење постаје извршно моментом достављања странци тог решења, а не моментом достављања странци решења о одбацивању жалбе као недопуштене. Ако је жалба одбијена као неоснована, првостепено решење постаје извршно моментом обавештавања странке о решењу другостепеног органа којим је жалба одбијена.

СТАВ 3. Решење другостепеног органа постаје извршно кад странка буде обавештена о њему. Ипак, није свако другостепено (па ни свако првостепено) решење подобно да буде извршно. Извршно може да буде само оно решење којим се странци признају права и утврђују обавезе. Само ово потоње може да буде извршено принудним путем. Другостепено решење ће бити подобно за реализацију кад је њиме измењено првостепено решење или кад је њиме првостепено решење поништено и решена сама управна ствар (уместо враћања на поновно одлучивање првостепеном органу) (в. коментар уз чл. 167). У осталим случајевима – кад је другостепеним решењем жалба одбачена или одбијена, извршаваће се првостепено решење. Исто важи и за ситуацију у којој је другостепеним решењем усвојена жалба, поништено првостепено решење а предмет враћен на поновно одлучивање првостепеном органу, па је онда првостепени орган поново решио управну ствар, те је то ново првостепено решење постало извршно сагласно ставу 2 овог члана.

СТАВ 4. Овим ставом уређен је парициони рок, то јест, рок за добровољно извршење решења. Ако странка не изврши решење у том року, биће покренут поступак принудног извршења.

Парициони рок одређује орган, а ако га орган не одреди у решењу, он износи 15 дана од дана кад је решење постало извршно. Постоје посебни закони који предвиђају краћи парициони рок. Питање је да ли је то у складу са чл. 3, ст. 2 ЗУП-а, који предвиђа да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде друкчије, али само ако се тиме, између осталог, не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. Поготово је ово спорно у ситуацији у којој постоји противна странка у чијем интересу је да се решење што пре изврши. О нивоу заштите чијих права и правних интереса ће законодавац тада морати да води рачуна?

СТАВ 5. Извршење може да се спроведе и на основу поравнања, али само против лица које је закључило поравнање.

Управни поступак се може окончати и поравнањем, онда кад у поступку учествују две или више странака са супротним захтевима. Поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку (чл. 99). Отуда се у ставу 5 прописује да се извршење може спровести и на основу поравнања. Такво извршење се може спровести само против лица које је у поравнању учествовало. Ако су, на пример, у вишестраначкој ствари само две странке закључиле поравнање, а остале нису већ је у односу на њих управни поступак настављен, извршење поравнања се може спровести само према оним странкама које су се поравнале.

Поравнање може бити потпуно или делимично. Ако је закључено делимично поравнање, може се спровести извршење и таквог поравнања, у оном делу и обиму у коме су странке постигле поравнање.

Управно и судско извршење Члан 191.

- (1) Решење се извршава ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза.**
 - (2) Неновчане обавезе извршавају се управним путем (управно извршење), а новчане обавезе – судским путем (судско извршење) ако законом друкчије није одређено.**
 - (3) Управно извршење спроводи се сагласно закону.**
-

Овим чланом раздвајају се две врсте извршења: управно - које се примењује у случају утврђивања странци неновчаних обавеза, и судско - које се односи на новчане обавезе. Законом може да буде одређено да се новчане обавезе у одређеним случајевима извршавају управним путем. ЗУП уређује искључиво управно извршење.

II. УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ

1. Основне одредбе

Извршеник и тражилац извршења Члан 192.

- (1) Извршење се спроводи према лицу које је обавезано да испуни неку обавезу (извршеник).**
 - (2) Извршење које је у интересу странке спроводи се на предлог странке (тражилац извршења).**
 - (3) Извршење се спроводи по службеној дужности ако то налаже јавни интерес.**
-

Одредбама овог члана одређене су странке у поступку управног извршења. То су (1) извршеник - лице које је било дужно да изврши одређену обавезу, а није, те се према њему спроводи поступак принудног извршења; и (2) тражилац извршења - лице у чијем интересу се спроводи извршење.

Овим чланом одређен је и начин покретања поступка управног извршења. Ако се оно спроводи у интересу странке, онда се он покреће на предлог странке - тражиоца извршења (дакле, не покреће га странка својим предлогом, већ орган на основу њеног предлога). Ако се извршење спроводи у јавном интересу, онда поступак покреће надлежни орган по службеној дужности.

Надлежност за спровођење извршења Члан 193.

- (1) Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење.**
- (2) 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.**
- (3) 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, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

СТАВ 1. и 2. Овим ставовима одређен је орган надлежан за спровођење управног извршног поступка. То је, по правилу, орган који је донео првостепено решење. Он ће бити надлежан не само кад се извршава првостепено решење (чл. 190, ст. 2), већ и кад се извршава другостепено решење у том предмету, то јест, кад је другостепеним решењем измењено првостепено или кад је њиме првостепено решење поништено и решена сама управна ствар (в. коментар уз чл. 190. ст. 3).

Прописом (дакле, не само законом, већ и подзаконским прописом или општим актом) може да се искључи надлежност првостепеног органа за извршење решења. У том случају, постоје два сценарија. Први, вероватнији, према којем је тим прописом уједно одређен други орган који ће спровести поступак извршења. Други, мање вероватан, према којем ће пропис само искључити надлежност првостепеног органа, без стављања поступка извршења у надлежност другог органа. Законодавац није хтео да дозволи да у случају таквог законодавног пропуста извршење решења буде онемогућено. Зато је прописао да ће у тој ситуацији надлежан за извршење бити првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Код физичких лица се предност даје пребивалишту, као елементу за одређење месне надлежности. Одређивање надлежног органа према боравишту извршеника могуће је једино ако он нема пребивалиште на територији Републике Србије.

СТАВ 3. Одредбом овог става одређени су органи који су дужни да пружају помоћ надлежном органу у спровођењу извршења. То је посебно важно код извршења непосредном принудом (в. коментар уз чл. 200). То су министарство надлежно за унутрашње послове или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу. Пример за потоњи јесте комунална полиција. Према чл. 4, ст. 1 Закона о комуналној полицији, комунална полиција пружа помоћ надлежним органима града, као и предузећима, организацијама и установама које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака, када по оцени надлежног органа града или овлашћене организације постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних полицајаца или употребе средстава принуде.

Начин и време извршења Члан 194.

- (1) Ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности (члан 6. овог закона).**
 - (2) Извршење се спроводи радним даном од 7 до 20 сати.**
 - (3) 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.**
-

СТАВ 1. Овај став представља конкретизацију начела сразмерности, што се из изричитог позивања на исто и види. Дакле, надлежни орган треба да одабере онај начин извршења којим ће бити извршено решење, али уз најмање могуће ограничавање права и правних интереса извршеника. Начини извршења решења предвиђени су у чл. 197-201 ЗУП-а.

СТАВ 2. и 3. Ови ставови одређују време извршења. Извршење се спроводи радним даном од 7 до 20 часова. Извршење се може спровести и после 20 часова (то јест, у периоду између 20 и 7 часова), као и у нерадне дане само ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писани налог у том погледу.

2. Поступак извршења

Потврда о извршности Члан 195.

Првостепени орган, ако није надлежан за спровођење извршења, 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.

У случају да је посебним прописом, а сагласно чл.193, ст. 2 ЗУП-а, одређено да орган који је донео првостепено решење није надлежан за спровођење његовог извршења, његова је дужност да, на предлог тражиоца извршења или по службеној дужности, стави на решење које се извршава потврду да је оно постало извршно (потврда о извршности) и да решење одмах проследи органу који је надлежан за спровођење извршења (в. коментар уз чл. 193, ст. 2).

Решење о извршењу и трошкови извршења Члан 196.

- (1) Орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења предлога.
 - (2) 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.
 - (3) Решењем о извршењу може да се одреди додатни рок за извршење обавезе или да се обавеза изврши одмах.
 - (4) О решењу о извршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је донето на његов предлог.
 - (5) Трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење.
-

СТАВ 1. Извршењу решења не може се приступити пре него што орган надлежан за његово спровођење изда решење о извршењу. Он се издаје по службеној дужности или на предлог странке, зависно од начина и основа покретања поступка извршења. Ако је странка затражила извршење, надлежни орган дужан је да изда решење у року осам дана од подношења предлога.

СТАВ 2. Овим ставом прописана је садржина решења о извршењу. Оно мора да 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 (с тим да ће трошкове извршења, по завршетку поступка сносити извршеник - став 5 овог члана).

СТАВ 3. Надлежни орган овлашћен је да решењем о извршењу продужи или прекине парични рок, то јест, рок за добровољно извршење решења.

СТАВ 4. О решењу о извршењу мора да буде обавештен адресат - извршеник, како би уопште произвело правне последице (чл. 17), као и лице које је захтевало његово доношење - тражилац извршења.

СТАВ 5. Трошкове поступка извршења сноси извршеник, који је био дужан да сам изврши обавезе које су му одређене решењем. Како би било могуће да се спроведе извршење, тражилац извршења полаже потребна финансијска средства пре самог спровођења извршења (став 2 овог члана). По завршетку поступка њему ће бити надокнађени трошкови поступка извршења на основу допунског решења, којим се одређује износ трошкова поступка и обавеза извршеника да их сноси.

**Извршење преко других лица
Члан 197.**

- (1) 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.**
- (2) 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.**

СТАВ 1. Први начин извршења решења јесте извршење преко других лица. Ту радњу од које се састоји извршење решења не предузима извршеник, већ неко друго лице.

Извршење преко другог лица долази у обзир само онда када се обавеза извршеника састоји у чињењу, то јест, у вршењу какве радње. Обавеза која се састоји у нечињењу (у уздржавању од какве радње или у трпљењу односно допуштању какве радње) не може се извршити преко другог лица, већ путем принуде. Поред тога, за примену овог начина извршења, потребно је да је правно, а и фактички, могуће и допустиво да радњу на коју је извршеник обавезан изврши друго лице. Тако, ако се извршеникова обавеза састоји у томе да поруши бесправно изграђену зграду, такву обавезу може уместо њега да изврши и друго лице, али када се извршеникова обавеза састоји у, примера ради, предаји неке ствари – нема правне могућности да ту обавезу изврши друго лице.

Када је решење постало извршно и кад је у решењу о извршењу одређен тај начин извршења, приступиће се извршењу преко другог лица – уколико извршеник не изврши сам обавезу ни по протеклу рока одређеног за извршење обавезе, или ако је у том року изврши само делимично.

Избор другог лица које уместо извршеника треба да обави радњу на коју је извршеник обавезан врши орган који спроводи извршење. То може бити физичко или правно лице (на пример, привредно друштво које располаже потребном опремом, или стручна служба државног органа и сл.), зависно од врсте радње коју треба извршити. Орган који спроводи извршење дужан је при том да води рачуна и о начелу сразмерности (чл. 194, ст. 1 у вези чл. 6).

Све трошкове извршења преко другог лица сноси извршеник. Орган који спроводи извршење исплаћује те трошкове лицу – правном или физичком – које је обавило радњу у питању, а затим допунским решењем обавезује извршеника да плати настале трошкове извршења, уколико није – у смислу става 2. – наложио извршенику да унапред положи износ потребан за намирење трошкова извршења, у ком случају се врши само обрачун. Уколико извршеник не плати добровољно трошкове извршења, допунско решење којим се одређују ти трошкови извршава се принудно судским путем, јер се извршеникова обавеза сада састоји у давању одређене суме новца. На тај начин се код извршења преко другог лица обавеза извршеника која се састоји у извршењу одређене радње, претвара у новчану обавезу.

СТАВ 2. Орган који спроводи извршење преко другог лица одлучује по свом нахођењу да ли ће од извршеника тражити да унапред положи износ потребан за намирење трошкова извршења. Ако се на то одлучи, доноси закључак којим извршенику налаже да на рачун органа уплати одређени предужам за трошкове извршења. Закључак је извршан одмах пошто је извршеник о њему обавештен, а принудно се извршава преко суда јер се ради о новчаној обавези.

У вези са применом члана 196, ст. 2 ЗУП-а, сматрамо да се полагање предужа за трошкове извршења може наложити и тражиоцу извршења али тек ако се закључак којим је полагање тог предужа било наложено извршенику није ни принудно могао извршити. Разуме се, ако тражилац извршења сам жели да предужми трошкове извршења да би се извршење убрзало, он то може учинити и само у том случају орган није обавезан да предужам тражи прво од извршеника.

Извршење посредном принудом (путем новчаних казни)

Члан 198.

- (1) Орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Новчана казна изриче се решењем.
- (2) 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.
- (3) Новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења.

СТАВ 1. Извршење посредном принудом, то јест, путем изрицања новчаних казни, долази у обзир у два случаја. Прво, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. То ће, на пример, бити случај кад се извршеникова обавеза састоји у нечињењу, то јест, кад је извршеник решењем обавезан да се уздржи од одређених радњи или да допусти односно трпи одређене радње. Примера ради, кад се решењем санитарне инспекције странци нареди да не баца отпатке у одводни канал за сливање атмосферских вода, да не лагерије стајско ђубриво на непрописној удаљености од стамбеног објекта; или, када се у поступку експропријације утврди службеност пута преко имања експропријата у корист корисника експропријације (непотпуна експропријација), и сл. Исто важи и у случају кад се извршеникова обавеза састоји у чињењу, дакле у активној радњи, али је у питању радња коју уместо извршеника не може да обави друго лице. На пример, када се решењем странци налаже да стави на располагање возило ради гашења пожара или спречавања неке друге елементарне непогоде, да преда своју ловачку пушку и сл.

У тим случајевима, било да се ради о обавези која се састоји у нечињењу, или о обавези извршеника да изврши одређену радњу коју уместо њега не може или није погодно да га изврши друго лице – извршење се спроводи посредном принудом, то јест, изрицањем новчаних казни.

Новчане казне се изричу решењем. То значи да се могу побијати жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору.

СТАВ 2. Новчане казне су одређене посебно за физичка и правна лица. Новчане казне нису одређене у апсолутном износу, већ ослањањем на просечну месечну зараду у Републици Србији. Тиме се онемогућава њихово обезвређивање протеклом времена, које би довело до њиховог обесмишљавања. Такође, тиме се олакшава и посао законодавца, који би у супротном морао да усклађује износ новчане казне са растом цена на мало и другим економским параметрима. Конкретно, 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.

СТАВ 3. Изричито је прописано да се новчана казна може поновити неограничен број пута, све док извршеник не изврши решење.

Извршавање новчаних казни

Члан 199.

- (1) Новчане казне које су изречене према овом закону извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје.

(2) Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

СТАВ 1. Све новчане казне које су изречене према овом закону извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје. Према чл. 314, ст. 1 Закона о прекршајима, надлежни за то су прекршајни судови, и то они на чијем подручју је одређена новчана казна (примењена је аналогија - Закон о прекршајима [Службени гласник РС, бр. 65/2013 и 13/2016] помиње подручје на којем је издат прекршајни налог).

СТАВ 2. Новчана казна уплаћује се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну. То може да буде буџет Републике, за централне и нецентралне државне органе, укључујући ту не само органе управе, већ и све друге државне органе и организације кад одлучују у управном поступку. То може да буде и буџет јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе - за њихове управне и, евентуално, неуправне органе, кад решавају у управним стварима.

**Извршење непосредном принудом
Члан 200.**

- (1) Извршење се спроводи непосредном принудом ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне.**
(2) Непосредна принуда се примењује и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.
-

СТАВ 1. и 2. За примену овог начина извршења – непосредном принудом – треба да буду испуњене одређене претпоставке:

(1) да се извршење обавезе извршеника не може уопште или не може благовремено спровести извршењем преко других лица или путем изрицања новчаних казни;

(2) да примена непосредне принуде у конкретној управној ствари није прописима искључена; ЗУП наводи да се непосредна принуда примењује уколико је „пропис не забрањује“, што значи да то могу бити и прописи нижег ранга од закона, тим пре што се у овом случају не ради о евентуалној одредби посебног управног поступка већ о законском услову који сам ЗУП одређује;

(3) да је и природа извршеникове обавезе таква да се извршење непосредном принудом уопште може спровести; ту посебно треба имати у виду обавезе које се састоје у трпљењу односно допуштању да се нека радња изврши, где је готово редовно посредна принуда погоднији начин извршења.

Основно је питање да ли се извршењу непосредном принудом може приступити тек пошто се безуспешно покуша извршење преко другог лица, односно извршење путем новчаних казни, или се ова два начина извршења могу мимоићи и одмах одредити извршење непосредном принудом. Први став искључује могућност да до извршења принудом дође у ситуацији кад је извршење преко других лица или посреном принудом могуће. Ипак, став 2 прописује одступање од ове одредбе у случају кад извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује. У таквој ситуацији орган може и мора да одредити извршење непосредном принудом без претходног покушаја друга два начина извршења. У пракси то је најчешће случај у области санитарног надзора где је изразито ангажован јавни интерес, а од благовремености извршења обавезе извршеника зависи смисао и сврха санитарне интервенције. Ствар је оцене органа да ли ће се одредити одмах за извршење непосредном принудом или не. При томе, он је везан пре свега природом саме обавезе, претпоставкама које ЗУП утврђује – да се не може уопште или не може благовремено спровести извршење другим средствима – и начелом сразмерности. Поштовање тог начела је у овом случају од посебног значаја, будући да је извршење непосредном принудом најригорознији начин извршења.

Закон не објашњава ближе шта се има разумети под непосредном принудом; долазе у обзир различити облици физичке принуде, зависно од саме обавезе извршеника. Орган надлежан за

спровођење извршења користи у тим случајевима и помоћ органа унутрашњих послова или других органа овлашћених за пружање помоћи при извршењу (чл. 193, ст. 3 ЗУП-а).

Извршење усменог решења

Члан 201.

Усмено решење може да се изврши одмах, без доношења решења о извршењу.

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 (чл. 143, ст. 1). Било какво одлагање извршења решења у таквој ситуацији потпуно би обесмислило правни институт усменог решења.

Жалба и одлагање извршења

Члан 202.

- (1) Против решења о извршењу у поступку управног извршења дозвољена је жалба, која не одлаже извршење решења. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење.
 - (2) Жалба против решења о извршењу може се изјавити само на време, место и начин извршења. Жалба се предаје другостепеном органу.
 - (3) На решење о извршењу може се поднети жалба у року од осам дана од обавештавања о решењу о извршењу.
 - (4) 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.
 - (5) Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству.
 - (6) О предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава.
-

СТАВ 1. и 2. Ови ставови одређују разлоге за изјављивање жалбе против решења о извршењу. Против решења о извршењу у поступку управног извршења дозвољена је жалба. Та жалба нема суспензивно дејство. У њој се могу оспоравати само време, место и начин извршења, што је, уосталом, и главна садржина решења о извршењу.

Жалба је дозвољена и у случају ћутања управе, то јест, ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење. Жалба се у тој ситуацији, као и код других случајева ћутања управе, предаје непосредно другостепеном органу (в. коментар уз чл. 161, ст. 1).

СТАВ 3. Рок за изјављивање жалбе против решења о извршењу је осам дана од кад је странка о њему обавештена.

СТАВ 4, 5. и 6. Странке у поступку извршења - извршеник и тражилац извршења - могу тражити одлагање извршења (1) ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство (првенствено се мисли на тужбу у управном спору, јер у случају ванредних правних средстава, услед дужих рокова, решење ће по правилу бити извршено); (2) ако би им извршење изазвало ненадокнадиву штету; и (3) ако одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. О предлогу за одлагање извршења одлучује орган који је донео решење које се извршава (то није увек и орган који је надлежан за извршење - в. коментар уз чл. 193). О предлогу се одлучује хитно. Ако надлежни орган одложи извршење, оно је одложено док се не одлучи о жалби или другом правном средству.

Обустављање извршења Члан 203.

- (1) 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.
 - (2) Извршење се обуставља решењем, по службеној дужности или на предлог странке.
 - (3) Решењем којим се обуставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је решење које се извршава укинато или измењено.
-

СТАВ 1, 2. и 3. Орган који спроводи извршење ће, на предлог странке или по службеној дужности, решењем обуставити извршење под следећим, алтернативно постављеним условима: (1) ако извршење уопште није било дозвољено; (2) ако је управљено према лицу које није извршеник (то јест, према лицу које није пасивно легитимисано у управном извршном поступку); (3) ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење; или (4) ако је решење које се извршава поништено или укинато. У два потоња случаја отпао је основ за извршење (предлог странке и решење које се извршава).

Решењем којим се обуставља извршење поништавају се и све радње предузете у поступку извршења. Изузетак се јавља ако је разлог за обустављање поступка укидање или измена решења које се извршава. То је последица чињенице да укидање делује за убудуће (*pro futuro, ex nunc*). Самим тим, све правне последице које је решење произвело, укључујући и обавезе које су извршене, остају у правном систему.

Противизвршење Члан 204.

- (1) 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.
 - (2) О захтеву решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу.
-

СТАВ 1. и 2. Кад по извршењу решења отпадне основ за извршење - тако што решење буде поништено или укинато - извршеник стиче право да захтева противизвршење. Противизвршење може да се састоји у: (1) враћању оног што је одузето у поступку извршења, на пример, враћање ловачке пушке или робе која су 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.

О захтеву за противизвршење одлучује онај ко је донео решење о извршењу, то јест, ко је спровео извршење. О захтеву се одлучује решењем, што значи да се таква одлука може самостално нападати правним средствима - жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору.

3. Извршење ради обезбеђења

Услови за извршење ради обезбеђења Члан 205.

- (1) 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.

- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу.
-

СТАВ 1. Обезбеђења извршења састоји се у предузимању одређених радњи извршења пре него што би ердовно биле предузете у поступку извршења.

Радње могу да буду предузете пре него што је обавеза уопште утврђена, као и пре него што решење постане извршно. Радње се могу предузети и након што је решење постало извршно, али пре истека париционог рока, то јест, рока за добровољно извршење. Радње извршења могу се, најзад, предузети и пошто је поступак извршења започео, али пре него што би те конкретне радње требало да буду предузете.

Услов за обезбеђење извршења јесте опасност да би касније извршење решења могло да буде спречено или знатно отежано.

Обезбеђење извршења може да се предузме на предлог странке или по службеној дужности.

СТАВ 2. Ако обавеза може принудно да се изврши само на предлог странке, она мора да учини вероватном (в. коментар уз чл. 116) опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења.

Ризик који настаје обезбеђењем извршења орган може да пребаци на странку у чију корист је извршење обезбеђено тако што ће предузимање радњи извршења условити полагањем новчаног износа подобног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари.

СТАВ 3. Овом одредбом разрађен је основ за обезбеђење извршења садржан у ставу 1. Наиме, извршење ради обезбеђења може да се допусти и (1) кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном (в. коментар уз чл. 116); (2) а постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе.

СТАВ 4. О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу. Такво решење биће укинато доношењем решења о извршења (аналогна примена чл. 139, ст. 5).

Накнада штете Члан 206.

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.

Будући да се привремени закључак о обезбеђењу доноси пре него што је обавеза странке утврђена, па и пре него што је покренут поступак за утврђивање те обавезе, увек је могуће да коначан исход поступка буде негативан, то јест, да се решењем утврди да обавеза странке правно не постоји. У таквом случају се привремено решење о обезбеђењу, којим је требало обезбедити будуће извршење те обавезе, показује као неосновано јер до утврђивања обавезе

није ни дошло. Закон говори о правноснажном решењу (решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор – члан 12. ЗУП-а) којим се утврђује да обавеза правно не постоји, што значи да се тек по правноснажности решења о главној ствари може – по овом основу и са овог разлога – оценити да ли је привремено закључак био основан или не.

Закон предвиђа и друге разлоге за неоснованост привременог закључка који могу настати и пре правоснажности решења о главној ствари, па и пре његовог доношења, а због којих захтев за доношење привременог закључка такође постаје неоснован. То би, на пример, био случај када је по предлогу странке донето привремено решење о обезбеђењу пре покретања управног поступка, па предлагач не поднесе у примереном року или не поднесе уопште захтев за покретање управног поступка ради утврђивања обавезе.

Када се, на било који од поменутих начина, утврди неоснованост привременог решења, предлагач у чију корист је привремено решење донето дужан је да противној странци накнади штету која је проузрокована донетим закључком. Противна странка је она према којој је ова мера обезбеђења била предузета.

ДЕО ДЕВЕТИ КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршајна одговорност Члан 207.

Новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом (члан 103. ст. (1) и (2) овог закона).

Члан 208.

Новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казниће се за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које не проследи жалбу са одговором првостепеног органа на жалбу и списима другостепеном органу у року утврђеном овим законом (члан 166. ст. (1) и (2) овог закона), односно које не води службену евиденцију о решавању у управним стварима (члан 211. овог закона).

Чланови 207. и 208. прописују прекршајну одговорност овлашћеног службеног лица које: (1) супротно чл. 103, ст. 1 ЗУП-а, није извршило увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција; (2) супротно чл. 103, ст. 2 ЗУП-а, није затражило поменуте податке од органа који води одговарајућу јавну евиденцију; (3) супротно чл. 103, ст. 2, није на захтев органа који води поступак бесплатно уступило податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом; (4) супротно чл. 166, ст. 1 и 2, није проследило жалбу са одговором првостепеног органа на жалбу и списима предмета другостепеном органу у року утврђеном законом (15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци); (5) супротно чл. 211, није водило службену евиденцију о решавању у управним стварима.

Члан 107, који чини целину са чл. 9 и 103, који сви заједно уређују обавезу органа да сам прибави податке који се воде у службеним евиденцијама, почели су да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу, то јест, од 8. јуна 2017. године (чл. 217).

Прекршајне пријаве против одговорних овлашћених службених лица могу да поднесу грађани и правна лица, као и надлежни државни органи, на првом месту министарство надлежно за послове државне управе и Управна инспекција.

ДЕО ДЕСЕТИ СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

I. СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Надзор Члан 209.

- (1) Надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове државне управе.
- (2) Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши управна инспекција, осим у питањима у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије.

Надзор над применом ЗУП-а, као и до сад, вршило је министарство надлежно за послове државне управе. Управна инспекција врши инспекцијски надзор над применом правила општег управног поступка. Исто је предвиђено у чл. 3, ст. 1 Закона о управној инспекцији (Службени гласник РС, бр. 87/2011). Изузетак је извршавање закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије. У тим ситуацијама инспекцијски надзор над применом ЗУП-а врши Инспекторат одбране, као организациона јединица Министарства одбране. Исти изузетак прописан је и у чл. 16, ст. 1, тач 4 Закона о одбрани (Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009 и 10/2015)

Одговорност овлашћеног службеног лица Члан 210.

- (1) Овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи.
- (2) Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

СТАВ 1. Овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи. Овом одредбом појачана је одговорност овлашћеног службеног лица предвиђена у чл. 39 ЗУП-а. Ова одредба може представљати основ за оцењивање рада државних службеника сагласно Закону о државним службеницима.

СТАВ 2. После прекршајне (чл. 207 и 208) и опште одговорности за законито, делотворно и економично вођење поступка (ст. 1 овог члана), овом одредбом одређена је и дисциплинска одговорност овлашћених службених лица, и то у следећим случајевима: (1) ако не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција,; (2) ако на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом; (3) ако не изда решење у року утврђеном законом (ова обавеза је једина основ за дисциплинску,

али не и за прекршајну одговорност по чл. 207 и 208); или (4) ако не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

Поступак дисциплинске одговорности могу и треба да захтевају министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона, као и други органи управе.

Вођење евиденција

Члан 211.

- (1) О решавању у управним стварима орган је дужан да води службену евиденцију.**
- (2) Службена евиденција садржи податке о броју поднетих захтева, броју поступака покренутих по службеној дужности, начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку, броју решења која су поништена или укинута и броју одбачених захтева странака и обустављених поступака.**
- (3) Наведени подаци воде се и исказују по управним областима.**

Овим чланом је прописана обавеза органа да води службену евиденцију о решавању о управним стварима и прописана њена садржина. Инспекцијски надзор над вођењем ових евиденција врши Управна инспекција. Подаци садржани у овим евиденцијама могу бити од великог значаја у процени ефеката закона и за формулисање јавне политике у различитим управним областима.

II. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Доношење прописа

Члан 212.

Влада ће донети пропис из члана 42. став (6) овог закона, истеком девет месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Овом одредбом се временски прецизира обавеза Владе да донесе пропис, вероватно уредбу, којом ће ближе уредити 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.

Окончање започетих поступака

Члан 213.

- (1) Поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона.**
- (2) Ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинута, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона.**

Закон у одредбама овог члана уређује питање важења овог и претходног закона у времену. Примењено је основно правило по којем се на поступке започете до почетка примене овог закона примењују процесна правила која су важила до тог тренутка, уз одступање у случају поништавања или укидања првостепеног решења, кад се даљи поступак спроводи према одредбама новог прописа.

Обавеза усклађивања посебних закона

Члан 214.

- (1) Посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима, ускладиће се са одредбама овог закона (члан 3. овог закона) до 1. јуна 2018. године.
 - (2) Влада ће образовати Координационо тело у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона.
 - (3) Министарство надлежно за послове државне управе ће обављати стручне и административне послове за потребе Координационог тела у току поступка усклађивања.
-

Овим чланом прописана је обавеза и рок за усклађивање посебних закона са ЗУП-ом, као општим законом у области управног поступка, а предвиђено је образовање Координационог тела које ће процењивати усклађеност посебних закона са ЗУП-ом.

Престанак важења одредаба других закона

Члан 215.

Одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Престанак важења претходног закона

Члан 216.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

Почетком примене овог закона престаје да се примењује његов претходник, а почетком примене одредаба које уређују обавезу органа да сам прибави податке о чињеницама који се воде у службеним евиденцијама, престају да важе и одредбе свих закона и других прописа који су у супротности са тим правилом.

Ступање на снагу и почетак примене

Члан 217.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. јуна 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. овог закона које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

ЗУП је објављен у “Службеном гласнику Републике Србије” бр. 18/2016 и ступио је на снагу 10. марта 2016. године. Одредбе чланова 9, 103 и 207 почеле су да се примењују од 8. јуна 2016. године, а остале одредбе ће почети да се примењују од 1. јуна 2017. године.

ОБРАСЦИ АКАТА (МОДЕЛИ)

- 1) Потврда о пријему поднеска - модел 1;
- 2) Акт о достављању поднеска примљеног путем поште органу надлежном за његов пријем - модел 2;
- 3) Позив за исправку поднеска - модел 3;
- 4) Позив за странку на усмену расправу - модел 4;
- 5) Позив за сведока - модел 5;
- 6) Позив за вештака и тумача - модел 6;
- 7) Обавештење ради пријема писмена - модел 7;
- 8) Потврда о извршеној достави - доставница - модел 8;
- 9) Омот (коверат) за достављање преко поште - модел 9;
- 10) Омот (коверат) за обавезно лично достављање преко поште - модел 10;
- 11) Решење о обустављању поступка - модел 11;
- 12) Решење о одбацивању поднеска због ненадлежности - модел 12;
- 13) Решење о одбацивању неуредног поднеска - модел 13;
- 14) Закључак о привођењу - модел 14;
- 15) Решење о новчаној казни - модел 15;
- 16) Закључак о вођењу једног поступка за решавање више захтева, односно обавеза - модел 16;
- 17) Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по захтеву странке - модел 17;
- 18) Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по службеној дужности - модел 18;
- 19) Решење о исправци грешака у решењу - модел 19;
- 20) Записник о важнијим радњама у току поступка - модел 20;
- 21) Записник о већању и гласању - модел 21;
- 22) Уверење о чињеницама из службене евиденције - модел 22;
- 23) Уверење о чињеницама о којима се не води службена евиденција - модел 23;
- 24) Решење о одбијању захтева за издавање уверења - модел 24;
- 25) Решење о одбијању захтева за измену уверења - модел 25;

Модел 1

Потврда о пријему поднеска

Потврда о пријему поднеска
(чл. 61. ст. 1. ЗУП-а)

Модел 1

(назив и седиште органа који је примио поднесак)

Број: _____

Датум: _____

ПОТВРДА О ПРИЈЕМУ ПОДНЕСКА

Потврђује се да је

из

(име и презиме странке)

улица _____ бр. _____ дана

20 __ године

(словима)

овом органу предао поднесак

заведен под бројем ____.

(врста поднеска)

Ова потврду издаје се, без наплаћивања таксе, у смислу члана 61. став 1. Закона о општем управном поступку.

(М.П.)

(потпис овлашћеног
службеног лица)

МОДЕЛ 1 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом пријема поднесака странке, а попуњава га и издаје орган надлежан за пријем поднесака, било писмених или усмених.
2. У рубрици датум када је поднесак предат испишује се словима.

Модел 2

Акт о достављању поднеска примљеног путем поште органу надлежном за његов пријем

Модел 2
Акт о достављању поднеска примљеног путем поште органу надлежном за његов пријем (чл. 62.)

(назив и седиште органа који је примио поднесак)
--

Број: _____

Датум: _____

(органу надлежном за рад по поднеску)

На основу члана 62. Закона о општем управном поступку, достављамо вам поднесак

	из	
(име и презиме подносиоца)		

улица _____ бр. _____, с обзиром да је тај орган, у смислу члана _____ надлежан за његов пријем.

Поднесак је овом органу предат дана		20 __ године.
(словима)		

(М.П.)	_____ (потпис овлашћеног службеног лица)
--------	--

МОДЕЛ 2 Објашњење:

1. Овај модел користи се за достављање поднеска органу надлежном за његов пријем када је примљен путем поште.
2. У рубрици иза речи "у смислу члана" наводи се одредба и пропис који несумњиво указује на надлежност за пријем поднеска органа коме се доставља.

Модел 3

Позив за исправку поднеска

Позив за исправку поднеска (чл. 59. ст. 1. и 2. ЗУП-а)	Модел 3
---	---------

назив и седиште органа који позива

Број: _____

Датум: _____

ПОЗИВ ЗА ИСПРАВКУ ПОДНЕСКА

_____	из _____ улица _____ бр. ____
(име и презиме подносиоца)	

позива се да до	_____	20__ године у поднеску _____
	(словима)	

предатог дана	_____	20__ године отклони следеће недостатке:
	(словима)	

_____	.
-------	---

Уколико до одређеног рока ове недостатке не отклоните, поднесак ће бити одбачен.

_____	_____
(М.П.)	(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 3 Објашњење:

1. Овај модел се користи приликом позивања подносиоца поднеска да отклони недостатке у поднеску, односно када поднесак садржи такве недостатке који спречавају поступање по њему (нпр. недостаје потпис подносиоца, поднесак није разумљив и сл.).
2. Ако се достављање врши путем службеног лица органа који позива, саставни део овог модела је и доставница, која је одвојена перфорацијом означеном на моделу тачкастом линијом.
3. Модел 4 израђује се на хартији беле боје величине 148 x 210 мм (позив 148 x 140 мм и доставница 148 x 70 мм).
4. Рок који се оставља лицу да уреди поднесак не може бити краћи од 8 дана (чл. 59. ст. 1)

Модел 4

Позив за странку на усмену расправу

Позив за странку на усмену расправу (чл. 110. и чл. 109. ст. 4. ЗУП-а)	Модел 4
---	---------

(назив и седиште органа који води поступак)

Број: _____

Датум: _____

ПОЗИВ ЗА СТРАНКУ НА УСМЕНУ РАСПРАВУ

(име и презиме, односно назив странке)
--

из _____ ул. _____ бр. _____ позива се да дође лично или да пошаље свог представника, законског заступника, односно пуномоћника на дан	 (словима)	20 ____ године,
---	--------------------------	-----------------

у _____ часова у		, соба бр. _____
(место, улица, број, спрат)		

ради учешћа на усменој расправи у предмету		
		.

Напомена:		

У случају спречености странка је дужна да о томе одмах обавести овај орган.

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. (члан 114. ст. 2. ЗУП-а).

Ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку (члан 114. став 3. ЗУП-а).

(М.П.)	(потпис овлашћеног службеног лица)
--------	---------------------------------------

(назив и седиште органа који води поступак)		

Број: _____

ДОСТАВНИЦА

(име и презиме, односно назив странке)
--

Потврђујем пријем позива за дан		20__ године.
(словима)		

Позив ми је уручен на дан		20__ године.
(словима)		

(достављач)		(потпис примаоца)
-------------	--	-------------------

МОДЕЛ 4 Објашњење:

1. Модел је величине 148 x 210 мм. Састоји се од позива величине 148 x 140 мм и доставнице величине 140 x 70 мм, који су одвојени перфорацијом означеном на моделу тачкастом линијом. Израђује се на хартији светлозелене боје.
2. Када је у питању обавезно лично достављање (члан 75. ЗУП-а), уместо овог користи се модел 6.
3. Ако странка није физичко лице прецртавају се речи: "да дође лично".
4. У простору иза речи: "Напомена" додаје се и шта позвани треба да прибави, односно поднесе (члан 110. ЗУП-а).
5. На полеђини доставнице достављач даје извештај, односно напомену у вези са достављањем.

Модел 5

Позив за сведока

Позив за сведока (чл. 110. и 127.ЗУП-а)	Модел 5
--	---------

	(назив и седиште органа који води поступак)	
--	---	--

Број: _____

Датум: _____

ПОЗИВ ЗА СВЕДОКА

(име и презиме)

из		ул.	
----	--	-----	--

бр. _____	позива се да дође на дан		20 __ године у	
-----------	--------------------------	--	----------------	--

часова у		соба бр. _____
(место, улица, број, спрат)		

ради сведочења у предмету		.
(предмет због којег се позива)		

Напомена:	
-----------	--

У случају спречености сведок је дужан да о томе одмах извести овај орган.

Ако уредно позвани сведок не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, орган може наредити да се сведок принудно доведе и да сноси трошкове довођења, а може сведоку изрећи и 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.

(М.П.)	(потпис овлашћеног службеног лица)
--------	------------------------------------

(назив и седиште органа који води поступак)		

Број: _____

ДОСТАВНИЦА

(име и презиме)

Потврђујем пријем позива за дан		20__ године.
(словима)		

Позив ми је уручен на дан		20__ године.
(словима)		

(достављач)		(потпис примаоца)
-------------	--	-------------------

МОДЕЛ 5 Објашњење:

1. Модел је величине 148 x 210 мм. Састоји се од позива величине 148 x 140 мм и доставнице величине 148 x 70 мм, који су одвојени перфорацијом означеном на моделу тачкастом линијом. Израђује се на хартији жуте боје.
2. На полеђини доставнице достављач даје извештај, односно напомену у вези са достављањем.

Модел 6

Позив за вештака и тумача

Позив за вештака и тумача (чл. 110, 127, 131. и 132. ЗУП-а)	Модел 6
--	---------

	(назив и седиште органа који води поступак)	
--	---	--

Број: _____

Датум: _____

ПОЗИВ ЗА _____

	из	
(име и презиме)		
улица _____ бр. _____ позива се да дође на		

дан _____ 20__ године у _____ часова у		,
(место, улица, број, спрат)		

соба бр. _____ ради вештачења - тумачења у предмету		.
(предмет због којег се позива)		

Напомена:

У случају спречености вештак - тумач је дужан да о томе обавести овај орган. Ако уредно позвани вештак - тумач не дође на усмену расправу, а не оправда изостанак, или дође а неоправдано ускрати вештачење - тумачење, или ако се удаљи без одобрења овлашћеног службеног лица, орган може вештаку - тумачу 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.

Орган може одлучити да вештак - тумач накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем вештачења - тумачења.

	(М.П.)	_____
		(потпис овлашћеног службеног лица)

(назив и седиште органа који води поступак)		

Број: _____

ДОСТАВНИЦА

--

Потврђујем пријем позива за дан		20__ године.
(словима)		

Позив ми је уручен на дан		20__ године.
(словима)		

(достављач)		(потпис примаоца)
-------------	--	-------------------

МОДЕЛ 6 Објашњење:

1. Овај модел се користи за позивање вештака или тумача у управном поступку.
2. Зависно у ком својству се лице позива прецртаће се једна од речи у позиву вештака или тумача, а иза речи "позив за" у наслову навести или "вештака" или "тумача".
3. У простору иза речи "Напомена" додају се потребна упутства за вештака или тумача.
4. На полеђини доставнице достављач даје извештај, односно напомене у вези са достављањем.
5. Модел 9 израђује се на хартији светлоплаве боје величине 148 x 210 мм. Састоји се од позива величине 148 x 140 мм и доставнице 148 x 70 мм који су одвојени перфорацијом означеном на моделу тачкастом линијом.

Модел 7

Обавештење ради пријема писмена

Обавештење ради пријема писмена (чл. 75. ЗУП-а)	Модел 7
---	---------

(назив и седиште органа који води поступак)

Број: _____

Датум: _____

ОБАВЕШТЕЊЕ РАДИ ПРИЈЕМА ПИСМЕНА

(име и презиме примаоца писмена)

Пошто Вам дана _____ 20__ године није могло бити уручено	
	бр. ____ од ____ саопштавамо Вам да је то писмено
(назив писмена)	

предато		улица _____ бр. ____
(назив надлежног органа, односно поште)		

соба ____ где га можете подићи од		до ____ часова.
(одредити дан)		

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.

У _____ дана _____ 20__ године.

	достављач
--	-----------

МОДЕЛ 7 Објашњење:

1. Овај модел употребљава се ако је прималац писмена одбио уручење или ако достављач два пута није затекао примаоца писмена на адреси на којој је требало да му се уручи писмено (чл. 75. ст. 4. и 5.)
2. Модел 10 израђује се на хартији беле боје величине 148x105 мм.

Модел 8

Потврда о извршеној достави - доставница

Потврда о извршеној достави - Доставница (чл. 77. ЗУП-а)	Модел 8
---	---------

(назив и седиште органа који води поступак)

Број: _____

ДОСТАВНИЦА

Назив писмена	Коме се писмено доставља		Датум пријема и потпис			
	Име и презиме односно назив	Улица и број	Датум пријема (бројевима и словима)	Потпис примаоца	Однос према лицу уместо кога је пошилика примљена	Достављач

Модел 8 Објашњење:

1. Овај модел користи се за доставу свих писмена.
2. 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.
3. Модел 12 израђује се на хартији беле боје, величине 148 x 74 мм.

Модел 9

Омот (коверат) за достављање преко поште

Омот (коверат) за достављање преко поште	Модел 9
---	---------

Адресна страна (омота) коверта

	Прималац _____
(назив и седиште пошиљаоца)	

Број: _____

Предмет пошиљке:	
Управни поступак	
печат	

(Унутрашња страна преклопа омота тј. "Повратница")

Број:	Адреса:
Предмет пошиљке	
Предато пошти	
На адресу	
у	

Модел: 13

(Полеђина повратнице)

----- -----

Напомена пошilhaоца	
---------------------	--

Потврђујем да сам дана		20		године
(датум исписати словима)				
примио пошilhaку означену на предњој страни.				

(прималац)	потписи	(достављач - поштоноша)

(однос према лицу уместо кога је пошilha примљена)

Напомена достављача - поштоноше:

МОДЕЛ 9 Објашњење:

1. Модел је величине 162 x 114 мм.
2. Израђује се на хартији беле боје. Састоји се од омота са преклопом, који је исте величине као омот и користи се за достављање писмено преко поште, кад није у питању обавезно лично достављање.
3. Радни део преклопа у ширини од 10 мм до перфорације служи за затварање омота лепљењем за горњи део полеђине омота који је снабдевен лепком. Текст повратнице штампа се на унутрашњој страни преклопа.

Модел 10

Омот (коверат) за обавезно лично достављање преко поште

Омот (коверат) за достављање преко поште (за обавезно лично достављање) Модел 10
--

МОДЕЛ 10 Објашњење:

Модел 10 је у свему исти као модел 9 с тим што се на простору адресне стране омота изнад места одређеног за печат ставља текст “Обавезно лично достављање” и што се штампа на хартији светлоплаве боје.

Модел 11

Решење о обустављању поступка

Решење о обустављању поступка (чл. 45, 86. ст. 2, ст. 3, 99. ст. 5, 108. ст. 3, 114. ст. 2, 101, ст. 1)	Модел 11
---	---------------------

(назив и седиште органа)	

бр.		
-----	--	--

(датум)	

(назив и седиште органа који води поступак)	

на основу члана		Закона о општем управном поступку, у предмету
-----------------	--	---

	доноси
(предмет решавања - име и презиме странке)	

РЕШЕЊЕ

Поступак се обуставља

Образложење

Код овог органа покренут је поступак за	
---	--

(навести које право или обавеза су предмет поступка
и име и презиме странке)

Поступак се обуставља ради	
	(навести разлоге обуставе)

а у смислу члана _____ Закона о општем управном поступку, што је доказано
(навести доказе)

Упутство о правном средству:

Против овог решења допуштена је жалба	
	(назив органа коме се изјављује)

у року од 15 дана од дана од када је странка обавештена о решењу.. Жалба се предаје овом органу писмено или саопштава усмено на записник, са административном таксом од _____ динара.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 11 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом обустављања поступка из разлога наведених у одредбама чланова 45, 86. ст. 2, ст. 3, 99. ст. 5, 108. ст. 3, 114. ст. 2, 101, ст. 1 (престанак постојања странке, одбијање полагања предујма трошкова поступка, изричит одустанак странке од захтева, поравнање странака, пасивност странке у погледу покретања поступка код надлежног органа за решавање претходног питања, недолазак уредно позване странке на усмену расправу по чијем захтеву је поступак покренут, ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави).
2. У уводу решења наводи се једна од наведених законских одредаба из претходне тачке, а у образложењу решења наводе се докази о утврђеним чињеницама за постојање разлога за обуставу поступка.
3. Ако је жалба ослобођена од плаћања административне таксе, речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 12

Решење о одбацивању поднеска због ненадлежности

Решење о одбацивању поднеска због ненадлежности (чл. 62. ЗУП-а)	Модел 12
---	----------

(назив и седиште органа који је примио поднесак)
--

Број: _____

Датум: _____

	на основу
(орган који је примио поднесак)	

члана 62. Закона о општем управном поступку доноси

РЕШЕЊЕ

	који је предао	
(врста поднеска)		(име и презиме подносиоца)

из _____ улица _____ бр. _____ дана _____ 20____ године,
заведен под бројем _____, одбацује се због ненадлежности.

Образложење

	поднео је овом органу дана	
(име и презиме подносиоца)		

20____ године, наведени поднесак.

Како овај орган није надлежан за рад по поднеску, а није могао утврдити који је орган надлежан за рад по поднеску, то је, на основу члана 62. Закона о општем управном поступку одлучио као у диспозитиву.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
	(назив органа)

	у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу
коме се изјављује жалба)	

Жалба се предаје овом органу непосредно писмено или усмено на записник или шаље препоручено путем поште са административном таксом од _____ динара.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		
		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 12 Објашњење:

У рубрици "врста поднеска" наводи се: захтев, предлог, пријава, молба, жалба, приговор, обавештење или друго, саопштење.

Модел 13

Решење о одбацивању неуредног поднеска

Решење о одбацивању неуредног поднеска (чл. 59. ЗУП-а)	Модел 13
---	-------------

(назив и седиште органа)

Број: _____

Датум: _____

	на основу
(назив и седиште органа који је примио поднесак)	

члана 59. ст. 2. Закона о општем управном поступку доноси

РЕШЕЊЕ

	, који је поднео
(врста поднеска)	

(име и презиме подносиоца)

из _____	улица _____
_____ бр. _____	
дана	20
(словима)	године, заведен под бројем _____, одбацује се због формалних недостатака.

Образложење

	поднео је овом
(име и презиме подносиоца)	

органу дана		20		године наведени поднесак. Како је утврђено да поднесак има недостатке који спречавају
	(словима)			

поступање по њему, и то _____ именовани је актом број _____ од _____ 20 _____ године позван да до _____ 20 _____ године исте отклони, што није учинио, па је на основу члана 59. став 2. Закона о општем управном поступку одлучено као у диспозитиву.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
	(назив органа)

	у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу.
коме се изјављује жалба)	

Жалба се предаје овом органу непосредно писмено или усмено на записник или шаље препоручено путем поште са административном таксом од _____ динара.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 13 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом одбацивања поднеска странке због тога што није у одређеном року по позиву уредила поднесак (чл. 59. ст. 2. ЗУП-а).
2. У рубрици иза речи "дана" исписује се словима датум кад је поднесак предат.
3. У образложењу иза речи: "поднесак има недостатке који спречавају поступање по њему, и то" наводе се недостаци поднеска (недостатак који спречава поступање по поднеску, неразумљивост или непотпуности поднеска и сл.).
4. Ако је жалба ослобођена од плаћања административне таксе речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 14

Закључак о привођењу сведока

Закључак о привођењу сведока (чл. 127. ст. 1. ЗУП-а)	Модел 14
--	----------

(назив и седиште органа који води поступак)

Број: _____

Датум: _____

На основу члана 127. став 1. Закона о општем управном поступку у предмету	
	доносим
(предмет ради кога је лице позвано)	

ЗАКЉУЧАК О ПРИВОЂЕЊУ СВЕДОКА

Наређује се да се		по занимању	
(име и презиме)			

из _____ улица _____ бр. _____ одмах или	
до дана 20 године, приведе у	
(назив органа који води поступак)	
соба бр. _____ у времену од _____ до _____ часова	

у својству сведока	
--------------------	--

Овај закључак извршиће	
(орган надлежан за извршење)	

Образложење

Именованом је дана		20		године уредно достављен
(словима)				

позив бр.		да дође у		,		20	
(место доласка)				(датум)			

године у		часова у својству сведока
----------	--	---------------------------

у предмету		.
(предмет ради кога је лице позвано)		

Пошто се именовани није одазвао позиву нити је изостанак оправдао, а у позиву је упозорен на законске последице неоправданог изостанка, то је одлучено као у диспозитиву.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		
		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 14 Објашњење:

Овај модел користи се приликом одређивања привођења позваног сведока коме је позив уредно достављен (члан 75. ЗУП-а), а позиву се није одазвао, нити је изостанак оправдао.

Модел 15

Решење о новчаној казни

Решење о новчаној казни (чл. 122, чл. 127, чл. 131, чл. 132 ЗУП-а)	Модел 15
---	----------

(назив и седиште органа)

Број: _____

Датум: _____

На основу члана _____ Закона о општем управном поступку,	
у предмету	,
	(предмет ради кога је лице позвано)
доносим	

РЕШЕЊЕ

(име и презиме лица које се кажњава)
из _____ улица _____ бр. _____ кажњава се новчаном казном у износу од _____ динара, коју је дужан платити у року од 15 дана од дана извршности овог решења на рачун бр. _____.

Образложење

	, је дана		20		године
(име и презиме лица које се кажњава)		(словима)			

уручен позив да дође у		у		часова у
	(место доласка)			

својству		у предмету		.
	(сведока, вештака, тумача, трећег лица код кога се налази исправа и др.)			

(предмет ради кога је лице позвано)

Пошто _____ одлучено је као у диспозитиву, а на основу члана _____ Закона о општем управном поступку.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
	(орган коме се жалба изјављује)

у року од 15 дана од када је (сведок, вештак, тумач, треће лице код кога се налази исправа) обавештено о решењу.

Жалба се предаје непосредно	
	(органу који је донео решење)
или путем поште са административном таксом од _____ динара.	

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		
		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 15 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом изрицања новчане казне позваним лицима која се позиву не одазову, а изостанак не оправдају или када одбију да изврше дужну радњу (сведочење, вештачење, тумачење, показивање исправа и др.).
2. У образложењу, у рубрици иза речи "пошто" наводи се разлог кажњавања и то: неодржавање позиву нити правдање изостанка, или одбијање сведочења, вештачења, показивања исправа и др.
3. У уводу и образложењу у рубрици иза речи "на основу члана" наводи се одговарајућа одредба Закона о општем управном поступку као основ за новчано кажњавање (нпр. **чл. 122, чл. 127, чл. 131, чл. 132 ЗУП-а**).
4. Ако је жалба ослобођена од плаћања таксе речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 16

Закључак о вођењу једног поступка за решавање више захтева, односно обавеза

Закључак о вођењу једног поступка за решавање више захтева, односно обавеза (чл. 95. ЗУП-а)	Модел 16
---	----------

(назив и седиште органа)	

Број: _____
Датум: _____

	на основу члана 95. Закона о општем управном поступку доноси
(орган који води поступак)	

ЗАКЉУЧАК

СПАЈАЈУ СЕ у један поступак	
(навести захтеве, односно обавезе о којима ће се решавати	
и имена и презимена странака)	

Образложење

Овај орган треба да решава о више захтева - обавеза наведених у диспозитиву овог закључка, а како се ради о правима - обавезама заснованим на истом - сличном чињеничном стању и на истом правном основу за чије решавање је надлежан овај орган, може се водити један поступак, па је на основу члана 95. Закона о општем управном поступку одлучено као у диспозитиву.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		
3.		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 16 Објашњење:

1. У диспозитиву закључка, зависно од тога да ли се ради о правима или обавезама прецртавају се сувишне речи, а у празном простору наводе сви захтеви, односно обавезе и имена и презимена странака на које се односе. На исти начин у образложењу закључка прецртавају се сувишне речи (захтева - обавеза).
2. У рубрици "доставити" - ако има више странака уписују се њихова имена и презимена и закључак треба свима доставити.

Модел 17

Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по захтеву странке

Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по захтеву странке (чл. 107. у вези са чл. 100. ст. 2 и чл. 108. ст. 3. ЗУП-а)	Модел 17
--	----------

(назив и седиште органа)	

--

број _____
датум _____

	на основу члана чл. 107. у вези са чл. 100. ст. 2. Закона о општем
(назив и седиште органа који води поступак)	

управном поступку, у предмету		доноси
(предмет решавања и име и презиме странке)		

РЕШЕЊЕ

ПРЕКИДА СЕ поступак у предмету	
(предмет решавања)	

и налаже		да затражи од	
(име и презиме странке)			
(орган надлежан за решење претходног питања)			

покретање поступка за решење питања	
(претходно питање)	

Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.

	је дужан у року од		дана од коначности овог закључка,
(име и презиме странке)			

поднети овом органу доказ о тражењу покретања поступка код поменутог органа, јер уколико то не учини, поступак ће бити обустављен.

Образложење

Код овог органа на захтев именованог води се поступак у предмету:	
(предмет решавања)	

Овај орган је наишао на питање	
(претходно питање)	

без чијег решавања није могуће решити саму ствар, који чини самосталну правну целину, а за чије решавање је надлежан	
(орган надлежан за решавање претходног питања)	

пошто овај орган претходно питање није узео у претрес у смислу **чл. 107.** Закона о општем управном поступку, то је одлучено као у диспозитиву.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
(назив органа коме се изјављује жалба)	
у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу.	

Жалба се предаје овом органу непосредно писмено или усмено на записник или шаље препоручено путем поште са административном таксом од _____ динара.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		
		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 17 Објашњење:

1. У рубрикама где треба навести претходно питање, треба водити рачуна да се оно кратко одреди (на пример: постојање кривичног дела, постојање брака, утврђивање родитељства и др.).
2. Као број решења наводи се број предмета решавања.
3. Ако је жалба ослобођена од плаћања таксе, речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 18

Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по службеној дужности

Решење о прекиду поступка због претходног питања чије се решавање покреће по службеној дужности (чл. 107. у вези са чл. 100. ст. 2 и чл. 108. ст. 1. ЗУП-а)	Модел 18
--	----------

(назив и седиште органа)

Број: _____

Датум: _____

(назив и седиште органа надлежног за решавање)

на основу члана		Закона о општем управном поступку у предмету
-----------------	--	--

	доноси
(предмет решавања и име и презиме странке)	

РЕШЕЊЕ

ПРЕКИДА СЕ поступак покренут код овог органа у предмету	
	(име и презиме странке и предмет решавања)

Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању..	
	(претходно питање)

Образложење

Код овог органа води се поступак у наведеном предмету. У поступку по овој ствари	
орган је наишао на питање	
(претходно питање)	

без чијег решавања није могуће решити саму ствар, које чини самосталну правну целину, а за чије решавање је надлежан

(орган надлежан за решавање претходног питања)
--

Пошто овај орган претходно питање није узео у претрес, то је на основу члана _____ Закона о општем управном поступку одлучено као у диспозитиву.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
---	--

	у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу.
(назив органа коме се изјављује жалба)	

Жалба се предаје овом органу непосредно писмено или усмено на записник или шаље препоручено путем поште са административном таксом од _____ динара.

Доставити:		
1.		(М.П.)
2.		(потпис овлашћеног службеног лица)

МОДЕЛ 18 Објашњење:

1. Овај модел користи се кад орган који води поступак по службеној дужности наиђе на питање које само за себе чини правну целину, за чије решавање је надлежан други орган, а за решавање тог претходног питања поступак може да се покрене само по службеној дужности. У том случају решавање претходног питања затражиће орган који решава саму управну ствар, а не странка.
2. У уводу и у образложењу, у рубрици иза речи "на основу члана" наводи се одговарајућа одредба Закона о општем управном поступку као основ прекида поступка (чл. 107. ст. 1, 3 или 4).
3. У рубрикама "претходно питање" наводи се кратко и одређено питање описано у претходној тачки.
4. Ако је жалба ослобођена од плаћања таксе речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 19

Решење о исправци грешака у решењу

Решење о исправци грешака у решењу (чл. 144. ЗУП-а)	Модел 19
--	----------

(назив и седиште органа)	

--

Број: _____

Датум: _____

	, на основу члана 144.
(орган који је донео решење)	

Закона о општем управном поступку доноси

РЕШЕЊЕ

У решењу бр. _____ од _____ 20____ године, исправља се следећа грешка:		,
--	--	---

тако што треба да гласи:		.
--------------------------	--	---

Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља
ИЛИ

Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када странка буде обавештена
о исправци.

Образложење

Овај орган је донео решење број		од 20	године којим је
(име и презиме странке и на шта се односи решење)			

У решењу је направљена наведена грешка, па је исту, у смислу члана 144. Закона о општем управном поступку требало исправити, са правним дејством од дана од кога производи правно дејство решење које се исправља.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба

(орган коме се жалба изјављује)

у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу. Жалба се предаје

непосредно или путем поште,

(орган који је донео овај закључак)

са административном таксом од _____ динара.

Доставити:

1.

(М.П.)

2.

(потпис овлашћеног
службеног лица)**МОДЕЛ 19 Објашњење:**

1. Овај модел користи се приликом исправљања грешака направљених у решењу, као што су грешке у именима, бројевима, писању, рачунању и друге очигледне нетачности било у решењу или у његовим овереним преписима (члан 144. ст. 1. ЗУП-а).
2. У диспозитиву модела иза речи "исправља се следећа грешка" наводи се о којој грешци је реч и на који начин се исправља.
3. Решење о исправци почиње да производи правна дејства од када и решење које се исправља, али ако је исправка неповољна по странку – од када странка буде обавештена о исправци (чл. 144. ст. 2).
4. У образложењу модела иза речи «којим је» наводи се име и презиме странке на коју се решење односи као и право, односно обавеза на које се решење односи.
5. Ако је жалба ослобођена од плаћања административне таксе речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.

Модел 20

Записник о важнијим радњама у току поступка

Записник о важнијим
радњама у току поступка
(чл. 63. ЗУП-а)

Модел 20

(назив и седиште органа)

Број: _____

Датум: _____

ЗАПИСНИК

(назив радње)

састављен у

дана

20

године

(место вршења радње)

у

часова у предмету

(предмет у коме се врши радња)

Присутни

(име и презиме службених лица, странака и њихових заступника или пуномоћника)

Ток и садржај извршене радње и датих изјава:

Записник је прочитан и на њега примедби нема - има

(примедбе лица која учествују у вршењу радње)	
	(потпис лица које је учествовало у вршењу радње)
(Записничар)	(Овлашћено службено лице)

Модел 20 Објашњење:

1. Овај модел употребљава се за вршење свих важнијих радњи у току управног поступка (усмена расправа, увиђај, изјаве странака или других лица у поступку, сведока, вештака, изјављивање жалбе и других правних средстава у записник и др.).
2. У рубрици "назив радње" наводи се радња ради које се води поступак (усмена расправа, увиђај, пријем поднеска странке, саслушање сведока, вештака, изјава странке или других лица и др.).
3. У рубрици: "Ток и садржај извршене радње и датих изјава" треба навести тачно и кратко извршене радње и изјаве присутних придржавајући се предмета саме управне ствари. У овој рубрици наводе се и оне исправе које су у било коју сврху употребљене на усменој расправи или у другој радњи поступка, а које су прилози записнику. Изјаве присутних, које су од значаја за доношење решења, уписују се тачно, а према потреби и њиховим речима, а испод сваке изјаве потписаће се њен давалац. У овој рубрици уписују се и сви закључци који се у току радње донесу, усмено или писмено.
4. У рубрици "примедбе лица која учествују у вршењу радње" након читања записника наводе се имена и презимена лица која дају примедбе и садржај дате примедбе.
5. Као број записника наводи се број предмета ради кога се врши радња.

Модел 21

Записник о већању и гласању

Записник о већању и гласању (чл. 137. ЗУП-а)	Модел 21
---	----------

(назив и седиште колегијалног органа)

Број: _____

Датум: _____

ЗАПИСНИК О ВЕЋАЊУ И ГЛАСАЊУ

Састављен у		на дан
(назив колегијалног органа)		

	20	године по предмету	
--	----	--------------------	--

--

Присутни:	
Записничар,	Чланови

По извршеном већању приступило се гласању, па је једногласно - већином гласова донето

РЕШЕЊЕ

--

Издвајали су мишљење чланови	
------------------------------	--

--

Садржај издвојених мишљења:	
-----------------------------	--

--

у		
---	--	--

Дана		20		године
------	--	----	--	--------

Записничар,	Председавајући

МОДЕЛ 21 Објашњење:

1. Модел је величине 210 x 297 мм.
2. У простору испод речи: "Решење" исписује се кратак садржај онога што је речено.
3. Издвојена мишљења исписују се у продужетку записника, или се прилажу записнику.
4. Непотребну реч "једногласно - већином гласова" - прецртати.

Модел 22

Уверење о чињеницама из службене евиденције

Уверење о чињеницама из службене евиденције (чл. 29. ЗУП-а)	Модел 22
--	----------

(назив и седиште органа)	

Број: _____
Датум: _____

	на основу члана 29. Закона о општем управном поступку,
(орган који издаје уверење)	

на захтев		издаје
(име и презиме странке)		

УВЕРЕЊЕ

Потврђује се	
(чињенице које се потврђују из службене евиденције)	

Ово уверење издаје се на основу
(назив службене евиденције и ближи подаци, година за коју се евиденција води, страна, редни број и др.)

има значај јавне исправе у смислу члана 29. ст. 2. Закона о општем управном поступку, а служи у сврху

(основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе)

Доставити:	(М.П.)	
1.		(потпис овлашћеног службеног лица)
2.		

МОДЕЛ 22 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом издавања уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција.
2. У рубрици иза речи "потврђује се" наводе се чињенице у складу са подацима из службене евиденције.
3. У рубрици "назив службене евиденције и ближи подаци" наводи се тачан назив службене евиденције као и ближи подаци о години за коју се води евиденција, страна и редни број под којим је евиденција уведена и др.
4. У рубрици "основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе", наводи се да је административна такса наплаћена и на основу ког прописа и тарифног броја или је уверење ослобођено од административне таксе и на основу ког прописа.

Модел 23

Уверење о чињеницама о којима се не води службена евиденција

Уверење о чињеницама о којима се не води службена евиденција (чл. 30. ЗУП-а)	Модел 23
--	----------

(назив и седиште органа)	

Број: _____
Датум: _____

	на основу члана 30. Закона
(орган који издаје уверење)	

о општем управном поступку и члана	Закона о	
------------------------------------	----------	--

на захтев		издаје
(име и презиме странке)		

УВЕРЕЊЕ

Утврђује се	
(чињенице које су утврђене у доказном поступку)	

Ово уверење издаје се на основу	
(докази на основу којих су чињенице утврђене - сведоци, увиђај и др.)	

и служи у сврху	
-----------------	--

У смислу члана 30. став 3. Закона о општем управном поступку ово уверење нема значај јавне исправе и не везује орган коме је поднесено као доказ.

(основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе)

Доставити:	(М.П.)	
1.		(потпис овлашћеног службеног лица)
2.		

МОДЕЛ 23 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом издавања уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција (члан 30. ЗУП-а).
2. У уводу, у рубрици иза речи "члан" наводи се одредба и назив прописа из којих се утврђује надлежност тог органа за издавање уверења.
3. У рубрици иза речи "утврђује се" наводе се чињенице које су утврђене у доказном поступку.
4. У рубрици иза речи "ово уверење" наводе се докази на основу којих су чињенице утврђене, као сведоци, увиђај, исправе, вештаци и др.
5. У рубрици "основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе", наводи се да је административна такса наплаћена и на основу ког прописа и тарифног броја или је уверење ослобођено од административне таксе и на основу ког прописа.

Модел 24

Решење о одбијању захтева за издавање уверења

Решење о одбијању захтева за издавање уверења (чл. 29. ст. 4. и чл. 30. ст. 2. ЗУП-а)	Модел 24
---	----------

(назив и седиште органа)	

Број: _____

Датум: _____

	на основу члана чл. 29. ст. 4. и чл. 30. ст. 2. ЗУП-а Закона о општем управном поступку,
(орган који доноси решење)	

на захтев		у поступку издавања уверења доноси
(име и презиме странке)		

РЕШЕЊЕ

Одбија се захтев		за издавање
(име, презиме и адреса странке)		

уверења о	
(навести чињенице за које странка тражи уверење)	

Образложење

	поднео-ла је
(име, презиме и адреса странке)	

	20	године захтев да му-јој се изда уверење о	
--	----	---	--

(навести чињенице које је уверењем требало потврдити или утврдити)
--

У поступку по овој ствари утврђено је да се о овим чињеницама не води службена евиденција у смислу члана 29 став 4. Закона о општем управном поступку, нити је другим законом, а у смислу члана 30. став 2. Закона о општем управном поступку, одређено да се издају уверења о овим чињеницама.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
	(орган коме се жалба изјављује)

у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу. Жалба се предаје преко	
	(орган који је донео решење)

непосредно или путем поште са административном таксом од		динара.
--	--	---------

(основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе)

Доставити:	(М.П.)	
1.		(потпис овлашћеног службеног лица)
2.		

МОДЕЛ 24 Објашњење:

1. Овај модел користи се приликом одбијања захтева странке за издавање уверења, било да је реч о уверењу које се издаје на основу службене евиденције (члан 29. ЗУП-а) или о уверењима о чињеницама о којима се не води службена евиденција (члан 30. ЗУП-а).
2. У рубрици “навести чињенице за које странка тражи уверење” наводе се оне чињенице које захтевом странка тражи да се уверењем потврде или утврде.

3. Ако је жалба ослобођена од плаћања таксе, речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.
4. У рубрици "основ за наплату и износ административне таксе или ..." наводи се да је административна такса за ово решење наплаћена и на основу ког прописа и тарифног броја или је ово решење ослобођено од административне таксе и на основу ког прописа.

Модел 25

Решење о одбијању захтева за измену уверења

Решење о одбијању захтева за измену уверења (чл. 29. ст. 5. ЗУП-а)	Модел 25
--	----------

(назив и седиште органа)	

Број: _____

Датум: _____

(орган који доноси решење)

на основу члана 29. став 5. Закона о општем управном поступку по захтеву		, доноси
	(име и презиме странке)	

РЕШЕЊЕ

Одбија се захтев		, за измену уверења
	(име и презиме и адреса странке)	

бр.		од		20		године о	
(навести чињенице о којима је издато уверење)							

Образложење

	затражио је		20		године
(име и презиме и адреса странке)					

да му се изда ново уверење о		,
(чињенице које су уверењем потврђене)		

сматрајући да му уверење није издато у складу са подацима из службене евиденције о овим чињеницама.

У поступку по овој ствари установљено је да су подаци о чињеницама из уверења бр. _____ од _____ 20____ године у складу

са подацима из службене евиденције о		што је у складу са
(службена евиденција)		

одредбом члана 29. став 2. Закона о општем управном поступку, ради чега је захтев ваљало одбити.

Упутство о правном средству:

Против овог решења може се изјавити жалба	
(орган коме се жалба изјављује)	

у року од 15 дана од када је странка обавештена о решењу. Жалба се предаје преко	
(орган који је донео ово решење)	

непосредно или путем поште са административном таксом од _____ динара.

(основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобођење од плаћања административне таксе)

Доставити:	(М.П.)	
1.		(потпис овлашћеног службеног лица)
2.		

МОДЕЛ 25 Објашњење:

1. Овај модел употребљава се приликом одбијања захтева странке за измену издатог уверења, односно издавања новог уверења када сматра да јој уверење о чињеницама, о којима се води службена евиденција није издато у складу са подацима из те евиденције (члан 29. став 5. ЗУП-а).
2. У рубрици "чињенице које су уверењем потврђене" наводе се оне чињенице које су наведене у издатом уверењу чија се измена тражи.
3. Ако је жалба ослобођена од плаћања административне таксе, речи "са административном таксом од _____ динара" изоставити или у празном простору ставити водоравну црту.
4. У рубрици "основ за наплату и износ административне таксе или основ за ослобађање од плаћања административне таксе", наводи се да је административна такса наплаћена и на основу ког прописа и тарифног броја или је уверење ослобођено од административне таксе и на основу ког прописа.

ЛИТЕРАТУРА

Cucić, Vuk, "Appeals in Special Administrative Domains", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 34, 2011, pp. 63 – 79.

Dragos, Dacian, Swora, Mariusz, Skoczyla, Andrzej, *Administrative Appeals in Romania and Poland – A Topical Comparative Perspectives*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 37 E/2012, (38-54).

Milovanović, Dobrosav, Davinić, Marko and Cucić, Vuk „Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia)“, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 37, 2012, pp. 95-111.

OECD, *Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges*, pp. 2-3, доступно на [http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8](http://www.oecd.org/general/searchresults/?q=Implementing+Administrative+Simplification+in+OECD+Countries:+Experiences+and+Challenges&cx=012432601748511391518:xzeadub0b0a&cof=FORID:11&ie=UTF-8).

Rhinow, René et alia (Koller, Heinrich, Kiss, Christina, Thurnherr, Daniela, Bruehl-Moser Denise), *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Auflage 2, Helbing Lichteahn Verlag, Basel, 2010.

Schroeder, Mainhard, "Administrative Law in Germany", in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012.

Данковић-Степановић, С. и Миловановић, Добросав, „Институт поравнања и прекид поступка заштите тржишне конкуренције од злоупотребе доминантног положаја“, *Правна ријеч*, бр. 39/2014, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, 2014, стр. 263-273.

Миловановић, Добросав и Јанковић, Л., „Доступност информација од јавног значаја на финансијском тржишту“, *Право и њивреда*, бр. 1-3, Београд, 2014.

Миловановић, Добросав и Цуцић, Вук, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни животи*, бр. 10, том II, Удружење правника Србије, Београд, 2015, стр. 95-110.

Миловановић, Добросав и Цуцић, Вук, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање њословној ѡрава Србије са ѡравом ЕУ* (ур. проф. др Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 445-469.

Миловановић, Добросав, „Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управнопроцесних закона“, *Полис*, Тема броја - Реформа административних процедура, август 2016, бр. 11.

Миловановић, Добросав, Ненадић, Н., Тодоровић, В., *Сѡудија о унаѡређењу законодавној ѡроцеса у Републици Србији*, ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, Службени гласник, Београд, 2012.

Томић, Зоран Р., *Оѡшѡе уѡравно ѡраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Томић, Зоран Р., Бачић, Вера, *Коменѡар Закона о оѡшѡем уѡравном ѡосѡуѡу*, десето издање, Службени гласник, Београд, 2016.

Томић, Зоран Р., *Коменѡар ЗУС-а са судском ѡраксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012.

Томић, Зоран Р., *Предѡвор новом Закону о оѡшѡем уѡравном ѡосѡуѡу*, Службени гласник, Београд, 2016.

Цуцић, Вук, „Унапређење правне заштите грађана у управном поступку“, *Полис*, Тема броја - Реформа административних процедура, август 2016, бр. 11.

ПРАКТИКУМ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Аутори

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

Издавач

Министарство државне управе и локалне самоуправе

За издавача

Ана Брнабић
министар државне управе и локалне самоуправе

Уредник

Станија Вишекруна
секретар Министарства државне управе и локалне самоуправе

Техничко уређење

Душан Стаменовић

Тираж

1.000

ISBN 978-86-920653-0-9

Штампа

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

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

35.077.3(497.11)(094.5)(0.034.2)
35.077.3(497.11)(035)(0.034.2)

ТОМИЋ, Зоран Р., 1956–

Практикум за примену Закона о општем управном поступку [Електронски извор] / Зоран Р. Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић. – Београд : Министарство државне управе и локалне самоуправе, 2017 (Београд : Службени гласник). – 1 електронски оптички диск (CD-ROM) ; 12 cm

Тираж 1.000. – Обрасци аката (модел). – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија.

ISBN 978-86-920653-0-9

1. Миловановић, Добросав, 1964– [аутор] 2. Цуцић, Вук, 1983– [аутор]

а) Управни поступак – Србија – Законски прописи б) Управни поступак – Србија – Приручници

COBISS.SR-ID 229066508
