

# ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

проф. др Милан Бјелић

7-10. радна недеља

## ○ НАПОМЕНА

- Поштоване колегинице и колеге,
- Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за **7-10. радну недељу/седмицу.**
- Овај материјал је само оријентациони подсетник као помоћ за изучавање материје из предмета **Правно уређење јавне управе** уз коришћење уџбеничке и др. литературе која вам је препоручена на уводном предавању.

проф. др Милан Бјелић

# СУБЈЕКТИ КОЈИ ВРШЕ ПОСЛОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

## ВРСТЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И КРИТЕРИЈУМИ И УСЛОВИ ЗА ОСНИВАЊЕ

- **Општина**
- Закон о лок. самоуправи и Закон о терит. организацији РС -150 (145) општина
- **Општина** - основна територијална јединица у којој се остварује ЛС, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника
- -изузеци



- **ГРАД** ЈЛС утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника
- изузеци
- **неравномерност-24** (27 — ВШ,КИ,ПИ) (29- БО, ПЈ) градова,
- Статутом града може се предвидети да се на територији града образују **две или више ГО**



○ 29 градова у Србији:

○ БГ • БО • ВА • ВР • ВШ • ЗА • ЗР • ЈА • КИ • КГ •  
КВ • КШ • ЛЕ • ЛО • НИ • НП • НС • ПА • ПИ •  
ПО • ПР • ПК • СД • СО • СМ • СУ • УЕ • ЧА • ША

○ најмање 2 ГО у саставу града:

○ **БГ** (17); **НС** (4 - Н.С. I,II,II,IV); **НИ** (4- “Бубањ”, “Ђеле кула”, “Црвени крст”, “Пантелеј”); **ПО** (2 - Пожаревац и Костолац)



- **Европска повеља о локалној самоуправи** (ЕТС No.122) - усвојена и отворена за потписивање 15. октобра 1985. године (ступила је на снагу 1.септембра 1988. године)
- (Закон о потврђивању ЕПЛС) - „Сл. гласник РС – Међун. уговори“, бр. 70/2007
- Принципи ЕПЛС - стандарди који су минимум прихватљивих у земљама чланицама Савета Европе и испод којих не би требало ићи у домицилном законодавству при уређивању система ЛС



- Неки од најзначајнијих принципа у Повељи
- јемство ЛС– чл. 2.
- самосталност, самоорганизовање и демократски избор локал. органа – чл. 3.
- начело деполитизације локалног административног апарата - чл. 6.
- Финансијска средства локал. власти – чл. 9. Повеље, уједно и најобимнији члан
- право локал. власти на удруживање – чл. 10.
- Правна заштита органа ЛС – чл. 11.

# Надлежност ЈЛС

- Устав РС чл.177. - ЈЛС надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар ЈЛС
- **изворни (законски)** - послови у самосталном делокругу (обављање у потпуности **самостално** - општи надзор држ. органа - законитост поступања локал. органа (без надзора целисходности рада) — *обавезни и добровољни делокруг*





- **ПОВЕРЕНИ** (законом-послови држ., центр. органа)
- ефик. и рац. остваривање права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непоср. интереса за живот и рад
- не преносе изван надлежности центр. органа (врше целокупан надзор - законитости и целисходности поступања лок. органа)
- “Величина ЈЛС” – **предности и недостаци** мањих односно већих (територијално и по броју становника) јединица ЈЛС



## ○ **Начин оснивања и промена ЈЛС**

○ Терит. и седиште ЈЛС одређује **законом** (оснивање нових ЈЛС, њихове статусне промене – спајање, укидање и промена територије) на начин утврђен законом уз **претходно одржани саветодавни референдум**

○ -називи општина и градова, називи насељених места и кат. општина, као и начини њихове промене, утврђују се **законом**

- Решење ново и изузетно демократско (референдум) - омогућује да грађани непосредно учествују у креирању терит. основе ЛС (**консултативни**)
- узима се у обзир приликом одлучивања, али може да се усвоји и другачије решење
- Устав Србије прецизира (чл.188.ст.2) “Оснивању, укидању и промени територије ЈЛС претходи референдум на територији те ЈЛС”

# ОРГАНИ ОПШТИНЕ

- **Скупштина општине (СО)**
- представнички орган грађана, највиши орган ЈЛС (Устав чл.180.ст.1)
- – одборници (грађани на непоср. изборима, тајним гласањем) – Закон о локалним изборима; “бланко” оставке - укинуте; редослед, 40% другог пола ; Венецијанска комисија
- конституисана избором председника СО и постављењем секретара СО (од 19 до 75 одборника - статут општине)



- **Извршни органи општине**
- **председник општине и општинско веће.**
- Председника бира СО, из реда одборника - мандат 4 године, тајним гласањем (50%+1) од укупног броја одборника СО
- 1) представља и заступа општину;
- 2) предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина;
- 3) наредбодавац за извршење буџета;
- 4) усмерава и усклађује рад општ. управе;
- 5) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине;



- **Општинско веће (ОВ)**- ПО, заменик ПО, чланови ОВ број утврђен статутом општине и које бира СО – мандат 4 године, тајним гласањем (50%+1) од укупног броја одборника
- Кандидате предлаже кандидат за ПО
- ПО је председник ОВ, а заменик ПО је члан ОВ по функцији
- Број чланова ОВ, које СО бира на предлог ПО, не може бити већи од 11
- Чланови ОВ -не могу истовремено бити и одборници (задужени за 1 или више одр. подручја из надлежности општине)



- **ЛОКАЛНИ ОРГАНИ УПРАВЕ – ОПШТИНСКА УПРАВА**

- професионализација и деполитизација општинске управе
- **Начелник** постављање (5 год.) - јавни оглас - а он распоређује руководиоце орг. јединица
- одговоран СО и ОВ
- **Општинска управа:**
- 1)припрема нацрте прописа и других аката које доноси СО, ПО и ОВ;
- 2)извршава одлуке и друге акте СО, ПО и ОВ;




- 3) решава у УП у 1.ст. о правима и дужностима грађана, прив. друшт., установа и др. орган. у упр. стварима из надлежности општине;
- 4) обавља послове упр. надзора над извршавањем прописа и др. општих аката СО;
- 5) извршава законе и др. прописе чије је извршавање поверено општини;
- 6) обавља стручне и друге послове које утврди СО, ПО и ОВ





- **Неке од најзнач. надлежности (15 по сада позитивном закону, по претходном 39) општине**
- доноси програме развоја;
- доноси урбан. планове;
- доноси буџет и завршни рачун;
- утврђује стопе извор. прихода О, као и начин и мерила за одређивање висине лок. такси и накнада;
- уређује и обезбеђ. обављ. и развој комун. дел.
- стара се о одржавању стамб. зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамб. зграда;
- поступак исељења бесправно усељених лица

# ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ГРАДА БЕОГРАДА

- Уставна начела о положају града Београда
  - Устав РС – ЈЛС – општине, градови и град Београд (чл.188.ст.1. Устава)
  - **Главни град**
  - Закон о главном граду и статут града Београда
  - Град БГ има својство правног лица, а територија града БГ утврђена је законом
  - **градске општине** (својство правног лица) Статутом града БГ одређују се послови из надлежности града БГ које врше градске општине
  - Свака градска општина има свој статут
- 

# ОРГАНИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА У ГРАДУ БЕОГРАДУ

- Органи **градске општине** (ГО) су:
- - скупштина ГО (од 19 до 75 одборника),
- - председник ГО,
- - веће ГО,
- - управа ГО
- Надлежност органа уређује се статутом ГО, у складу са законом и статутом града Београда



- Скупштина града (СГ), градоначелник , Град. веће и Град. управа
- **Скупштина града** - највиши орган - функције локалне власти утврђене Уставом, законом и статутом, доноси:
  - 1) статут града и пословник СГ;
  - 2) буџет и завршни рачун буџета града;
  - 3) програм развоја града и појединих делатности;
  - 4) регионални прост. план и прост. план за подручје град. општине;
  - 5) урбанистичке планове и уређује коришћење грађ. земљишта;

- **Скупштина града** - 110 одборника (неп. изборима, општим правом гласа и тајним гласањем)
- - конституисање (избор председника СГ и постављењем секретара СГ);
- - одлучује ако седници присуствује > од укупног броја одборника
- - Одлуке > гласова присутних одборника, уколико законом или статутом није др. одређено (проста или квалификована већина)

# ИЗВРШНИ ОРГАНИ ГРАДА

- Градоначелник и Градско веће
- Градоначелник – извршни орган
- Заменик градоначелника
- Председник СГ предлаже кандидата за градоначелника, а он предлаже кандидата за заменика градоначелника
- Градоначелнику и заменику градоначелника избором на ове функције престаје мандат одборника у СГ (на сталном раду у граду)



- **Градско веће (ГВ)** други извршни орган - градоначелник, заменик градоначелника, чланови ГВ које бира СГ
- 4 године, **тајним гласањем, већином од укупног броја одборника** - Кандидате за чланове ГВ **предлаже кандидат за градоначелника истовремено одлучује о о избору СГ**

- **Градоначелник** је председник, а заменик градоначелника је члан ГВ по функцији
- СГ на предлог градоначелника бира **13 чланова Градског већа**
- **Градска управа** – 5 помоћника градоначелника (укључује и градског менаџера и градског архитекту)

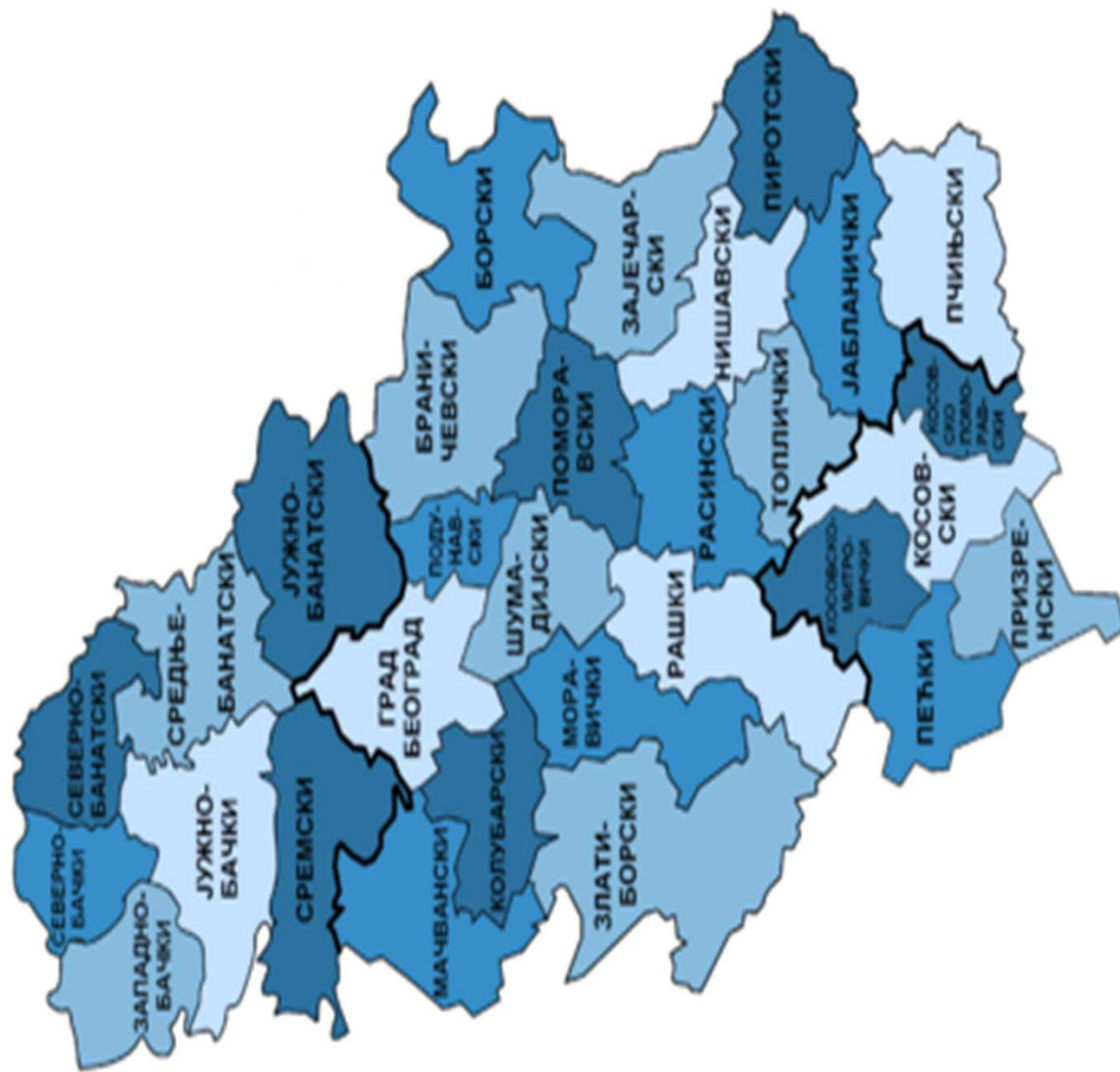




## Управни окрузи (УО)

- **Управни округ** - ради вршења послова држ. управе (ДУ) изван седишта органа ДУ
- – Савет УО - начелник УО и председници општина и градоначелници градова са подручја УО (обавештава министра за ДУЛС стално)
- образује Влада уредбом, одређује и подручја и седишта УО (30)– руководи **начелник округа** (стручном службом) и координира рад са **Саветом** УО





- Борски (Бор); Браничевски (Пожаревац); Град Београд; Зајечарски (Зајечар); Западnobачки (Сомбор); Златиборски (Ужице); Јабланички (Лесковац); Јужнобанатски (Панчево); Јужнобачки (Нови Сад); Колубарски (Ваљево); Косовски (Приштина); Косовскомитровачки (Кос. Митровица); Косовскопоморавски (Гњилане); Мачвански (Шабац); Моравички (Чачак); Нишавски (Ниш); Пећки (Пећ); Пиротски (Пирот); Подунавски (Смедерево); Поморавски (Јагодина); Призренски (Призрен); Пчињски (Врање); Расински (Крушевац); Рашки (Краљево); Севернобанатски (Кикинда); Севернобачки (Суботица); Средњобанатски (Зрењанин); Сремски (Срем. Митровица); Топлички (Прокупље); Шумадијски (Крагујевац)

- Укупно 29 управних округа (и град БГ) у Србији
- Различита величина и број ЈЛС у саставу округа
- **Златиборски округ** седиште **Ужице** обухвата ЈЛС
  - Ариље
  - Бајина Башта
  - Косјерић
  - Нова Варош
  - Пожега
  - Прибој
  - Пријеполје
  - Сјеница
  - Чајетина
  - Град Ужице



○ Колубарски округ седиште Ваљево – обухвата ЈЛС:

○ Град Ваљево

Лајковац

Љиг

Мионица

Осечина

Уб

○ Западnobачки округ – седиште Сомбор – обухвата ЈЛС:

○ Апатин

Кула

Оџаци

Град Сомбор



## ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

- Закон о државним службеницима
- **ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК** лице – радно место- састоји од послова из делокруга органа ДУ, судова, ЈТ, РЈП, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, уставног суда и служби органа чије чланове бира Народне скупштине или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова
- **НАМЕШТЕНИК** лице – радна места - од пратећих помоћно-техничких послова у државним органима
- **ПОСЛОДАВАЦ** - Република Србија

## • ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

- **1.Услови рада**
- **2.Примања** – платни разреди
- **3.Одмори и одсуства** – г.о. - 20 до 30 радних дана
- **4.Чланство у синдикату и проф. удружењу**
- **5.Право на жалбу** - на реш. којим се одлучује о његовим правима и дужностима, ако Ж овим законом није изричито искључена (није суспензивна изузев када је законом изричито одређено)
- ПКУ ДС могу да се утврде права која законом нису утврђена у складу са законом и општим прописима о раду



## ○ ДУЖНОСТИ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

- **1.Извршење налога** – и усмени налог претпостављеног, **изузев** - супротан прописима, прав. струке или ако његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном
- - дужан да одбије извршење усменог или писаног налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца односно орган који надзире рад ДО ако је налог издао руководилац
- **2.Премештај** - трајно или привремено премештен
- **3.Чување службене и друге тајне**





- **4.Прив. рад на пословима који нису у опису радног места због прив. повећаног обима посла или замене одсутног ДС** – писаним налогом, до 30 радних дана - и дуже ако је потребно да ДС на положају замени другог или ако на положају не ради нико
- **5.Прив. рад на нижем радном месту** - елем. непогода, више силе или др. непредвидивих околности
- **6.Рад у радној групи** - да поступи по писаном налогу којим га руководилац одређује за рад у рад. групи у свом или др. држ. органу



# СПРЕЧАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

- **Додатни рад** (уз пис. сагласност руководиоца) ван рад. времена да ради за др. послодавца ако дод. рад није забрањен пос. законом или др. прописом
- **Не треба** - НИР, аутор. дела и рад у КУД, хуманит., спорт. удружењима
- руководилац може забранити и такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад ДС или штети угледу држ. органа



- **Забрана примања поклона и коришћења рада у ДО** (осим протоколарног или приг. поклона мање вред., нити др. услугу или др. корист за себе или др. лица)
- **Забрана оснивања прив. друштава и јавних служби** (ни предузетник)
- **Ограничење чланства у органима прав. лица** (не сме бити директор, зам. или пом. дир. прав. лица, а члан УО, надз. одбора или др. орг. управ. прав. лица (изузетак **Влада или др. држ. орган**)
- **Агенција за борбу против корупције**



## ○ ЗАКОН О ЗАПОСЛЕНИМА У АП И ЈЛС

### ○ Услови за **постављење на положај**

- На **положај у АП** – лице – стечено В.О. из одг. научне области у односу на делокруг органа, службе или организације, ОАС најмање 240 ЕСПБ бодова, МАС, **МСС**, САС, **ССС**, односно на осн. студијама у трајању од најмање 4 године или спец. студијама на факултету, пол. држ. струч. испит и мин 5 година радног искуства у струци



- За начелника управе (јединствени орган), или за посебне области (град. или општ. управа) - постављено лице стечено **В.О.** из научне области **правне науке** на ОАС у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, МАС, **МСС**, САС, **ССС**, односно на осн. студијама у трајању од најмање 4 године или спец. студијама на факултету, положен држ. стручни испит и мин. 5 год. рад. искуства у струци



# СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ОВЛАШЋЕНО ЗА ВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА И ЗА РЕШАВАЊЕ

- решење у УП доноси **руков. органа**, ако прописом о орг. тог органа или др. посебним прописом није друкчије предвиђено
- ЗУП - руководиоцац може овластити **друго сл. лице** тог органа за решавање у УС из одр. врсте послова (и вођ. поступка које претходи решењу)
- Овл. лице предузима све радње у поступку изузев доношења решења и закључака којима се онемогућује даље вођење поступка (ако не постоји др. ограничење)



# ИЗУЗЕЋЕ СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА

- ЗУП - **изузеће службеног лица** од решавања одр. ствари или од обављања пој. радњи у поступку – ако је:
- **у поступку** странка, сведок, вештак или зак. заступник или пуномоћник странке;
- са странком, зак. заступ. или пуномоћ. странке **крвни сродник** у правој линији, а у побочној линији до 4. степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до 2. степена закључно, па и када је брачна заједница престала;



- са странком у односу **старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља**;
- закон. заступником или пуномоћником странке у односу **усвојитеља или усвојеника**;
- учествовало у **првост. поступку**;
- остварује накнаду или др. примања од странке или је ангажовано у **упр. одбору, надзор. одбору или радном или стручном телу странке**;
- исход поступка може да му донесе **директну корист или штету**;
- ако постоје **др. чињенице** које доводе у сумњу његову непристрасност





- застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује о изузећу
- Може на захтев странке
- сходно се примењују и на изузеће записничара и вештака
- О изузећу овлашћеног сл. лица одлучује руководилац органа, о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај – 2ст. или надзорни орган



- о изузећу члана колег. органа одлучује **председавајући** колег. органа, а о изузећу председавајућег – **колегијални орган**
- О изузећу сл. лица одлучује се **закључком**, и то:
- о изузећу сл. лица у **органу управе** – одлучује руководилац органа;
- о изузећу сл. лица, када је у питању **функционер који руководи реп. органом, покр. органом или општ. органом** – одлучује орган који је одређен конкретним прописом



# АКТИ КОЈЕ ДОНОСЕ ОРГАНИ ЈАВНЕ УПРАВЕ -УПРАВНИ АКТИ

**Управни акти** - појединачни пр. акти којима се утврђује неко појединачно и конкретно право за одр. случај и одр. лице

## Врсте управних аката (УА)

- **Правно везани и дискрециони УА**
- **Позитивни (промене) и негативни (опстанак) УА**
- **Конститутивни** (*конститутивни, реконститутивни, деконститутивни*) и **декларативни**



- **Индивидуални** (1 или више лица поименично) и **генерални** (исти критеријум за више лица) **УА**
- **Прости** (једноставни) и **сложени** (збирни) **УА-** м; с; пр; накн.
- **Управни акти** (иницијатива)
- а) донети **по службеној дужности**
- б) донети **поводом захтева странке**, односно по њеном пристанку
- **УА ограниченог** (1кр.) или **неограниченог** (нису везани за рок) **трајања**
- **Решења** (гл. ствар) и **закључци** (процес.)



## МАТЕРИЈАЛНИ АКТИ УПРАВЕ (УПРАВНЕ РАДЊЕ)

- **материјални акти управе** - разни појед. акти и радње које управа доноси или обавља, а који немају непосредно прав. дејство
- - документовано вођење евиденције и издавање разних уверења; обавештавања грађана (квар, лом и сл.); примање изјава и др.



- **РЕШЕЊЕ** - право, обавези или правни интерес странке
- **Решење о главној ствари**
- **Делимично решење** (и по службеној дужности и на захтев странке)
- **Допунско решење**
- **Привремено решење** (на захтев странке, тада надлежни орган може доношење ПР условити давањем обезбеђења за штету)
- **Писано и усмено решење**
- **Решење у виду забелешке на спису** (мали значај, не дира у јавни интересе или тр. лица, само диспозитив)



- Решење инокосног и колегијалног органа
- Решење које се доноси уз учешће два или више органа (сложено или збирно решење)
- А) Решење уз сагласност другог органа
- Б) Решење уз потврду или одобрење другог органа
- В) Решење по прибављеном мишљењу другог органа
- Везано решење и решење по слободној оцени
- Рушљиво и ништаво решење



- **Облик и саставни делови решења**
- **Увод решења** - назив органа који доноси решење, пропис о надл. органа за решење односне ствари, име странке и њеног зак. заступника или пуномоћника (ако га има) и кратко означавање предмета поступка
- **Диспозитивом (изреком) решења** решава се о предмету поступка у целости, као и о свим захтевима странака (трошкови, рокови и др.)
- треба да буде кратак и одређен, а ако је потребно може се поделити у више тачака





- **Образложење решења** : кратко излагање захтева странака, утврђено чињ. стање, разлоге који су били одлучни при оцени доказа, због којих није уважен неки захтев странке, правне прописе и разлоге који упућују на решење дато у диспозитиву
- Ако жалба не одлаже извршење решења, у образложењу се наводи пропис који то предвиђа
- **Упутство о правном средству** - странка се упознаје са прав. средством против решења, да ли може против њега изјавити жалбу или покренути управни спор или неки др. поступак пред судом



- **Остали делови решења** - назив органа који је донео решење, ознака броја, датума и места, потпис сл. лица и печат органа
- **Рок за доношење решења** - када се о УС одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у **року од 30 дана** од покретања поступка
- када се о УС не одлучује у поступку непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у **року од 60 дана** од покретања поступка



- **Исправљање грешака у решењу** - грешке у именима или бројевима, писању или рачунању или др. очигл. нетачности
- у сваком тренутку орган који је донео решење, односно сл. лице које га је потписало или издало решење
- правно дејство од дана од кога правно дејство производи решење које се исправља (али ако је исправка неповољна по странку – од када странка буде обавештена о исправци)
- белешка о томе уноси у изворник решења, а по могућству и у све оверене преписе који су доста-вљени странкама (потписује сл. лице)




- **ЗАКЉУЧАК** - акт - сл. лице које води УП по некој УС управља поступком одлучује о неким питањима која се тичу поступка, као и оним питањима која се, као споредна, појаве у вези са спровођењем поступка, а о њима се не одлучује решењем
- закључак се доноси у усменом облику, а у писаном облику – кад странка то затражи
- није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор - закључак се може **побијати жалбом, односно тужбом против решења**
- сходно се примењују одредбе ЗУП о решењу



# ПОСТУПАК КОЈИ ЈЕ НАЈЧЕШЋЕ У ПРИМЕНИ СУБЈЕКТА ЈАВНЕ УПРАВЕ - ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

**УПРАВНИ ПОСТУПАК** скуп правила којима се регулише обавезно поступање државних органа и организација када у УС, непосредном применом материјалних прописа, решавају о правима, обавезама или правних интересима појединачца, правних лица или других странака




## Однос општег и посебног УП

- ОУП (Закон о општем управном поступку – „Сл. гласник РС“ бр. 18/2016 и др) **супсидијарни** у односу на посебни, тј. примењују се увек само она правила ОУП која нису регулисана посебним поступком
- **”lex specialis derogat legi generali“**
- У појединим одредбама ЗУП-а и **непосредно је условљена његова примена** формулацијом “ако посебним прописима није друкчије одређено”



## **o Основна начела управног поступка**

- 1. Начело законитости и предвидивости**
  - 2. Начело сразмерности**
  - 3. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса**
  - 4. Начело указивања помоћи неукој странци**
  - 5. Начело делотворности и економичности поступка**
  - 6. Начело истине и слободне оцене доказа**
  - 7. Начело права странке на изјашњавање**
  - 8. Начело самосталности**
  - 9. Право на жалбу и приговор**
  - 10. Начело правоснажности решења**
  - 11. Начело приступа информацијама и заштите података**
- 

- **НАЧЕЛО ЗАКОНИТОСТИ И ПРЕДВИДИВОСТИ**
- уместо начела законитости из претходног ЗУП
- орган поступа на основу закона, др. прописа и општих аката
- Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато
- Када поступа у управној ствари, орган **води рачуна и о ранијим одлукама** донетим у истим или сличним упр. стварима






## ○ НАЧЕЛО СРАЗМЕРНОСТИ

- новоуведено начело - пракса Европ. суда за људска права (чл. 6) - орган може да **ограничи право странке** или да **утиче на њен прав. интерес** само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари др. поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на прав. интерес странке
- Када се странци и др. 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**



- **НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ПРАВА ГРАЂАНА И ЗАШТИТЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА (чл. 7.)**
  - задржано је из претходног закона
  - обавеза органа да при вођењу УП и решавању упр. ствари омогући странкама да што лакше заштите и остваре своја права и да остваривање тих права не буде на штету права др. лица или у супротности са јав. интересима
- 

## • НАЧЕЛО УКАЗИВАЊА ПОМОЋИ НЕУКОЈ СТРАНЦИ

- дужности старања да незнање и неукост странке и др. лица која учествују у поступку не буду на штету права која им по закону припадају
- орган је дужан да им пружи потребну помоћ (“да их поучи“, “упозори“, ”позове“ и сл.) кад је по његовој оцени то потребно
- нпр. позивање странке да отклони недостатке поднеска
- Новост обавеза органа да ако у току поступка дође до **измене прописа** који је од значаја за поступање у упр. ствари, да о томе информише странку



- **Начело делотворности и економичности поступка** комб. нач. ефикасности и економичности по прет. закону и обавезу органа да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и прав. интересе и да поступак води без одуговлачења (да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињ. стања)
- Орган је дужан да по сл. дужности врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води сл. евиденција, да их прибавља и обрађује
- од странке може да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води сл. евиденција



- **Начело истине и слободне оцене доказа** (чл. 10) - обавеза органа да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у упр. ствари
- Овлашћено сл. лице одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка

**Начело права странке на изјашњавање** обавеза органа да странци мора да се пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у упр. ствари

- без претходног изјашњавања странке може се одлучити само када је то законом дозвољено

## **Начело самосталности**

орган поступа у упр. ствари самостално, у оквиру својих овлашћења

Овлашћено сл. лице самостално утврђује чињ. стање и на основу тога примењује законе и др. прописе на упр. ствар



- **Право на жалбу и приговор** (чл. 13 ЗУП-а)
- против решења донесеног у 1<sup>о</sup>, односно ако орган у упр. ствари није одлучио у прописаном року, странка има **право на жалбу**, ако законом није друкчије прописано
- Као новина у закон је уведено и право странке на **приговор** у случајевима утврђеним ЗУП
- Претх. закон није познавао право на приговор. Надлежни држ. органи могу да изјаве жалбу и приговор када су на то овлашћени законом



- **Начело правоснажности решења** (чл. 14. ЗУП) - решење против кога се не може изјавити **жалба** или водити **упр. спор** (правоснажно решење), а којим је странка **стекла одређено **право**** (нпр. право на држање занатске радње) или су јој постављене **обавезе, не може поништити, укинути или изменити**, изузев у случајевима предвиђеним законом





- **Формално правоснажно решење** - против кога странка не може да изјави жалбу нити да води упр. спор (да користи ред. прав. средство у управном и управно-судском поступку) - С
- **Материјално правоснажно решење** - постало формално правоснажно и странка стекла одређено право - О
- решење стиче материјалну правоснажност тек када постане формално правоснажно
- **Формална правоснажност** везује **странку**, а **материјална – орган** који је решење донео



- **Начело приступа информацијама и заштите података** новоуведено начело које подразумева да је орган дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом
- Тајни и лични подаци штите се у упр. поступку у складу са законом
- Претходни ЗУП начело употребе језика и писма у поступку
- додатно да се нагласи **Употреба језика и писма** - у уводним одредбама (чл. 4) - у управном поступку у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен законом



# НАДЛЕЖНОСТ

- право и дужност органа за решавање УС
- не може да се мења (договором странака ни органа или органа и странака, изузев у сл. и под условима одр. законом)
- **СТВАРНА НАДЛЕЖНОСТ** право и дужност органа да решава о истим или истоврсним појед. УС из одр. упр. области, односно материје
- **МЕСНА НАДЛЕЖНОСТ** право и дужност органа да УС за које је стварно надлежан решава на одр. подручју
- дужност органа да пази на надлежност у току целог поступка



- Стварну и месну надлежност - прописи и орг. и територијалној подели (а не ЗУП)
- Изузетно - ЗУП супсид. и презумптивни карактер
- орган врши сл. рад у границама свог подручја, у чему се састоји **ПРАВИЛО О ПРОСТОРНОМ ОГРАНИЧЕЊУ НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНА**
- Изузетак од овог правила - опасност од одлагања
- Сл. радње у зградама или у др. објектима у поседу војних органа
- Радње које се обављају на екстериторијалном подручју врше се посредовањем МСП
- Надл. орган цени валидност радњи ненадлежног органа

- **Месна надлежност у управним стварима:**
- **непокретности** – према месту где се непокретност налази;
- **пословна или др. делатности странке** – седиште странке или место где се делатност **обавља** или би требало да се обавља;
- **послова из надлежности органа** – седиште органа (или подручне јединице)
- **брод или ваздухоплова** или (повод настао на броду или ваздухоплову – према луци уписа брода или матичном аеродрому ваздухоплова)



- **у осталим УС** – пребивалиште странке, а ако странка нема пребивалиште у РС – према њеном **боравишту**
- нема ни боравиште у РС – према њеном **послед. пребивалишту или боравишту у РС**
- Ако не може онда - према **месту у коме је настао повод** за вођење УП
- Исти положај у УП наших држ. и странаца
- Изузетак - о постојању и обиму права **имунитета** објашњење даје МСП



## СУКОБ НАДЛЕЖНОСТИ

- **Позитивни** сукоб надлежности
- **Негативан** сукоб надлежности
- Предлог за одлучивање - орган који се **последњи** изјаснио да је не/надлежан (или странка)
- Одлучује (15 дана од подношења предлога) орган који је прописом одређен
- одређује који је орган надлежан и како се отклањају последице радњи ненадлежног органа па списе доставља надлежном органу



## ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВНО МЕСТО (ЈУМ)

- за остваривање једног или више права потребно поступање **једног или више органа**, странка се обраћа ЈУМ
- не утиче се на надлежност органа нити на право странке да се директно обраћа надлежном органу
- ове радње могу се вршити електронским путем, путем поште, или на др. погодан начин
- рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на ЈУМ





- На ЈУМ врши се:
- **поучавање** подносиоца захтева, на начин како би то чинио надл. орган, шта је све органима потребно да би поступили по захтеву;
- **примање** захтева за признавање права или друго поступање у УС, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и прав. средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надл. органима;
- **обавештавање** подносиоца захтева о томе које је радње предузео надл. орган и прав. актима које је донео



- **Међународна правна помоћ**, односно правна помоћ иностраним органима пружа се под **УСЛОВОМ УЗАЈАМНОСТИ** (одредбе међ. уговора)
- **правна помоћ** - вршење појединих радњи у поступку **за рачун др. органа и по његовом захтеву**, односно молби (ЗУП не наводи експлицитно)
- саслушање сведока, давање одређених података и обавештења, стављање на располагање списа итд.



- Потреба за пружањем ПП може да настане у **два случаја**, и то:
- када се у току поступка који води орган појави потреба да се изврши нека радња и изван његовог подручја - О
- када орган који води поступак нађе да би било у интересу лакшег и бржег обављања одређене радње или у интересу економичности да их обави други орган овлашћен за предузимање такве радње - Ф



- Орган **неће бити дужан да пружи ову помоћ** ако се ради о радњама које **не спадају у његов делокруг** (нпр. надлежан је суд)
- могу да траже држ. органи, предузећа и др. организације које имају **јавно овлашћење** за решавање у УС
- Правна помоћ тражи се молбом **(замолница)**
- не може тражити од замољеног органа да му реши неку УС, већ само да **за његове потребе обави неку радњу у поступку**



## СТРАНКА И ЊЕНО ЗАСТУПАЊЕ

- лице по чијем је захтеву покренут поступак (**активна странка**);
- лице против кога се води управни поступак (**пасивна странка**),
- Лице –заштита права или прав. интереса-право да учествује у поступку (**узгредна странка, умешач или интервениент**)
- **Страначка способност** - носилац права и обавеза у УС – физ. и пр. лица
- **Процесна способност** странке - **сама врши радње** у управном поступку – физ. лица



- **Странацка легитимација** - право лица да буде странка у УП по одређеној УС када се решава о његовом праву, обавези или прав. интересу заснованом на пропису
- **активна и пасивна**
- орган који води поступак пази по сл. дужности у току целог поступка да ли лице које се појављује као странка у поступку може бити странка
- смрт странке, поступак се може обуставити или наставити, зависно од природе УС која је предмет поступка



- **Приврмени заступник** - решењем органа:
- ако није процесно способна, а нема законског заступника;
- ако прав. лице, организација, насеље и др. странка која није правно лице нема овлашћеног представника;
- ако странку заступа закон. заступник чији су интереси супротни интересима странке;

- ако противне странке заступа исти зак. заступник;
- ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника – под условом да је ствар хитна, а поступак мора да се спроведе
- и када радња не трпи одлагање, а странка, њен зак. заступник, овл. представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи
- може да **одбије заступање** само из разлога одр. посебним прописима





- Радње које прив. заступник предузме у границама овлашћења имају правна дејства као да их је предузела странка
- 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



- **ЗАКОНСКИ ЗАСТУПНИК** заступа:
- **Проц. неспособна лица** (малолетна и умоболна)- на основу закона (родитељи) или актом надл. држ. органа донетим на основу закона (старатељски орган поставља старатеља малол. и пунолетним посл. несп. лицима која немају родитеље);
- **Правна лица** – представник односно зак. заступ. прав. лица на основу општег акта или на основу закона;
- **Државни орган** – преко законом одр. представника; посл. јединица – преко лица које руководи радом јединице



- **Заједнички представник или пуномоћник** - 2 или више странака могу у одређеној УС заједнички учествовати у УП поступку ако у тој ствари имају исте интересе (**процесна заједница**)
- у интересу **економичности** назначе ко ће од њих иступити као њихов зај. представник или да поставе зај. пуномоћника (може и орган, док странке не поставе другог )
- свака странка има право да иступа као странка у поступку, да даје изјаве, **самостално** изјављује жалбе и користи др. прав. средства



- **Пуномоћник** – Физ. лица проц. способна могу у својим стварима **сама да иступају у УП**, а могу одреди свог пуномоћника који ће их заступати у вршењу радњи, изузев да даје изјаве које само странка може дати
- Ово право има и зак. заступник странке Радње које предузима пуном. имају исто прав. дејство као да их је предузела сама странка
- Странка може и када има пуномоћника да **учествује** у УП (да сама даје изјаве или да даје изјаве на захтев другог)



- **Пуномоћник** - свако лице потпуно посл. способно, осим лица која се баве надриписарством
- Пуномоћје се може дати **писмено или усмено у записник**
- може дати за **цео поступак или само за поједине радње**, а може се и **временски ограничити**
- **не гаси се** смрћу странке, губитком њене процесне способности или променом њеног закон. Заступника
- сл. лице које води поступак или обавља поједине радње у поступку, може да допусти да у име странке, као њени пуномоћници, др. лица изврше одр. радњу **без пуномоћја**



- **Стручни помагач** - стр. познавање питања у вези са предметом поступка (стр. лице које ће јој давати обавештења и савете)
- није заступник странке, те као такав не може да се појављује у поступку (делује уз странку путем давања стручних савета и обавештења)
- свако лице изузев она која нису способна (малолетна лица и пунолетна умоболна лица) и лица која се баве надриписарством
- није ни овлашћен да даје какве обавезне изјаве уместо странке
- Странка није дужна да унапред обавештава орган, односно сл. лице да ће при вршењу проц. радњи имати стручног помагача

# УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ

- **Гарантни акт** писани акт - орган се обавезује да, **на одг. захтев странке**, донесе УА одр. садржине (доноси се кад је то посебним законом одређено)
- у Царинском закону (чл. 19) - **обавезујуће обавештење УЦ о сврставању робе (ООС)** по Царинској тарифи и **обавезујуће обавештење о пореклу робе (ООП)** и чл. 15. ЗоД РС, као и у неким др. законима



- Странац поднео захтев за пријем у држ. РС а нема отпуст из стр. држављ. или доказ да ће отпуст добити ако буде примљен у држ. РС -може се, **на његов захтев, издати потврда** да ће бити примљен у држ. РС ако испуњава остале услове из чл.14. ст. 1. овог закона (чл. 15. Закона)
- Орган доноси УА сагласно гарантном акту **само ако странка то захтева**
- Против УА странка може поднети жалбу кад УА није донет сагласно гарантном акту





○ Орган **није дужан** да донесе УА сагласно гарантном акту (ГА):

- 1) ако захтев за доношење УА не буде поднет у року од годину дана од дана издавања ГА или др. року одр. пос. законом;
- 2) ако се чињ. стање на коме се заснива захтев за доношење УА битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење ГА;
- 3) ако је измењен прав. основ на основу кога је ГА донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена УА донетих на основу ранијих прописа;
- 4) кад постоје др. разлози одређени посеб. законом



- Ако у поступку доношења ГА дође до измене прав. основа за његово доношење, орган доноси ГА на основу прописа који је повољнији за странку
- Орган након доношења ГА упоређује да ли се чињ. стање описано у захтеву за издавање ГА и чињ. стање у тренутку подношења захтева за издавање УА поклапају у битним елементима и да ли је евентуално, у међувремену, дошло до измене прав. основа за издавање УА
- ГА не сме бити противан јавном интересу, нити правном интересу трећих лица



- **Управни уговор (УУ)**- 2стр. обавезан писани акт који, кад је то пос. законом одређено, закључују **орган и странка** и којим се **ствара, мења или укида** правни однос у УС
- не сме бити противан јавном интересу нити прав. интересу 3. лица
- правни институт који повезује управно и облигационо право
- због **околности насталих после закључења УУ** које се нису могле предвидети у време закључења У, испуњење обавезе за једну уг. страну постало **битно отежано**, она може од др. захтевати да се **У измени** и прилагоди насталим околностима (стабил. клаузула)



○ Орган решењем ОДБИЈА захтев странке ако:

- нису испуњени услови за измену уговора

- би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка



- Орган РАСКИДА управни уговор **решењем** у коме изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид
- Ако орган не испуњава уговорне обавезе, странка НЕ МОЖЕ ДА РАСКИНЕ управни уговор, али може да изјави ПРИГОВОР (одредбе ЗУП-а и супсидијарно одредбе ЗОО)



○ Орган може да раскине УУ:

1) ако изостане сагласност странке да се У измени због пром. околности;

2) ако странка не испуњава угов. обавезе;

3) да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јав. безбедност, мир и поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони др. сред. којима се мање дира у стечена права

○ ЗЈН, ЗЈПП – ЗУП само основне одредбе (пример)



## УПРАВНЕ РАДЊЕ

- Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и др. исправе (сертификате, потврде итд) о чињеницама о којима ВОДЕ СЛ. ЕВИДЕНЦИЈУ у складу са законом
- имају доказну вредност *јавне исправе*
- Издају се, по правилу, **истог дана** кад је странка поднела захтев, а најкасније у року од **8 дана**, ако пос. прописом није др. предвиђено
- Захтев странке за издавањем уверења и др. исправе може да се одбије решењем



- Ако орган у року од **8 дана** не изда уверење или др. исправу, нити решење којим одбија захтев („ћутање администрације“), странка може да изјави **жалбу** као да је захтев одбијен
- уверење или др. исправа о чињ. о којима се води сл. евиденција **нису издати сагласно подацима** из сл. евиденције, странка може да захтева **њихову измену или издавање новог уверења или др. исправе**
- И у овом случају - проток рока од 8 дана – одбијен захтев - жалба





- Органи издају странкама, на усмени или писани захтев, уверења и др. исправе о чињ. о којима **НЕ ВОДЕ СЛ. ЕВИДЕНЦИЈУ**, када је то прописом одр. и пошто претходно потребне чињ. утврде у доказном поступку
- Уверење о чињ. или решење којим се одбија захтев странке издају се у **року од 30 дана** од подношења захтева, ако законом или др. прописом није одр. краћи рок
- У супротном, странка може да изјави жалбу као да је захтев одбијен



## ЛИТЕРАТУРА

- Бјелић, М., Локална самоуправа у Републици Србији, БАПУСС, Београд, 2020. – стр. 49-90.
- Мандић, И., Службеничко право, БПШ-ВШСС, 2017., стр. 85-133.
- Бјелић, М., Вучичевић, С., Увод у административно и канцеларијско пословање, АПССБ, 2019. стр. 68-109.
- Бјелић, М., Управно право и поступак, АПССБ, Београд, 2019., стр.52-57, 69-71, 90-110, 119-134, 142-147.
- Закон о локалној самоуправи
- Закон о територијалној организацији Реп. Србије
- Закон о општем управном поступку
- Закон о државним службеницима
- Закон о запосленима у АП и ЈЛС

