

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Посебни управни поступци у праву Републике  
Србије**  
(мастер рад)

Ментор

Проф. др Милош Прица

Студент

Драгија Деримановић

Број индекса: М008/20-О

Ниш, 2023. године

## САДРЖАЈ

I УВОД.....	1
II УПРАВНО – ПРОЦЕСНО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ.....	4
1.Историјски преглед.....	4
1.1.Кратак осврт на управни поступак у свету.....	4
1.2.Настанак Закона о општем управном поступку.....	4
1.3.Период после Другог светског рата.....	6
1.4.Период након распада Југославије.....	7
1.5.Управни поступак у самосталној Србији.....	8
2.Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).....	12
III ПОЈАМ И ВРСТЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	15
1.Појам управног поступка.....	15
2.Врсте управног поступка.....	16
2.1.Општи управни поступак.....	16
2.2.Посебни управни поступци.....	17
2.3.Однос општег и посебних управних поступака.....	18
2.4.Управне области у којима се јављају посебни управни поступци.....	19
2.4.1.Порески поступак.....	20
2.4.1.1.Појам и уређење пореског поступка.....	20
2.4.1.2. Одступања од општег управног поступка.....	20
2.4.2.Царински поступак.....	22
2.4.3.Борачка и инвалидска заштита.....	22
2.4.4.Социјална заштита.....	23
2.5.Поступак у вези са породичним односима.....	23
2.5.1.Поступак пред судом.....	23
2.6.Управни и инспекцијски поступак.....	24
3.Остали управни поступци.....	25
IV О РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ И РЕФОРМИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА.....	26
1.О реформи јавне управе.....	26
2. Реформа јавне управе за период 2021 – 2030. године.....	28

3.Реформа управног поступка.....	30
4.Реформа јавне управе и управног поступка у земљама Западног Балкана.....	31
<b>V ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ПОСЕБНИХ ЗАКОНА.....</b>	<b>35</b>
1.Уводне напомене.....	35
2. Јединство правног поретка као уставни принцип.....	37
3. Усаглашавање посебних закона са Законом о општем управном поступку....	38
3.1. Сврха усклађивања одредаба.....	39
3.2.Закључци Координационог тела.....	40
3.3. Пример неопходности другачијег начина уређивања одређеног питања у односу на решење Закона о општем управном поступку.....	44
3.4. Питања која се не могу на другачији начин уредити у односу на одредбе Закона о општем управном поступку.....	44
3.5. Нови Закон о општем управном поступку и примена одредаба посебних закона у периоду усклађивања 1.6.2017-1.6.2018. године.....	45
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>47</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>49</b>
<b>ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА.....</b>	<b>51</b>
<b>САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ.....</b>	<b>53</b>
<b>ABSTRACT AND KEYWORDS.....</b>	<b>55</b>
<b>БИОГРАФИЈА.....</b>	<b>57</b>

## I УВОД

Као и у случају других поступака (кривичног, парничног, ванпарничног, прекршајног), прописивање правила управног поступка, тј. правила за поступање органа управе у управним стварима има за сврху да регулише начин рада. Тим правилима се обезбеђује стандардизација поступања у примени материјалних управних прописа, тако да странке могу предвидети понашања службених лица и заштитити своје правне интересе, а службена лица имати извесност у свом раду. Такође, прописани поступак омогућује органима који врше контролу над управом да ту контролу остваре.

Управни поступак је, према томе, правним прописима регулисани начин рада органа при решавању у управним стварима и он има технички, али и знатно шири друштвени значај. Чини га скуп правних правила о обавезном поступању органа у управним стварима, тј. појединачним ситуацијама које су предмет поступка. Тада органи, непосредно примењујући материјалне прописе (законе, друге прописе и опште акте), правно или фактички утичу на положај странке тако што доносе управне и гарантне акте, закључују управне уговоре, предузимају управне радње и пружају јавне услуге. Технички смисао и значај прописивања правила поступка је у стандардизацији и ефикасности управног рада, а друштвени у правној заштити грађана и обезбеђењу њихове једнакости.

Традиционално се управни поступак одвијао комбиновањем писменог (папирног) и усменог општења учесника поступка. У новије време с као видови писменог општења разликују општење у електронском облику и општење у папирном облику. Према Закону о електронској управи, субјекти управе су, поред другог, дужни да омогуће пријем свих врста поднесака у електронском облику у року од 18 месеци од дана ступања на снагу тог закона (закон објављен 6. априла, а ступио на снагу 14. априла 2018. године).

Закон о општем управном поступку сматра се кључним за обезбеђивање ефикаснијих и квалитетних услуга према грађанима и истовремено важан за допринос унапређења правне сигурности и побољшања привредног амбијента.

Мотив за истраживање у области која се односи на посебне управне поступке, био је чињеница, да је донето много закона, који уређују поступке у којима је макар

једном, странка био сваки грађанин. Тако рећи наша свакодневница, али веома је редак случај, да се некада ико запитао, која је разлика између општих и посебних управних поступака.

Први део рада односи се на сам појам управног поступка, као и на историјат његовог настанка, уз осврт на његово уређење Законом о општем управном поступку.

Предмет рада у другом делу јесте однос општег и посебних закона са аспекта управног процесног права. Упоредјивана су решења Закона о општем управном поступку из 2016. године са законима који се сматрају посебним тј. закони који садрже одређена одступања од општег режима.

Са аспекта овог рада посебно је значајно да су ојачане позиције норми Закона о општем управном поступку у односу на норме посебних процесних закона, што је у складу са циљем Стратегије реформе јавне управе, у правцу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности послова и јавних овлашћења, независно од области у којима се они обављају и организација у чијој су надлежности.

Кроз цео рад се заправо протеже разлика између супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку као општег закона и са друге стране посебних закона који упућују на примену ЗУП-а.

Општи управни поступак је регулисани начин рада, односно поступања у управним стварима, који важи за све органе управе и све области управног рада и њега уређују норме ЗУП-а. Тачније, општи управни поступак обухвата правила поступања приликом решавања о појединачним управним стварима која су заједничка за све области управе, са изузетком оних области за које су прописана посебна правила поступка. Посебни управни поступци обухватају правила поступка која се односе на поједине, специфичне управне материје (порези, царине, девизно пословање, комасације, привредни регистри, унутрашњи послови итд.). До потребе за таквим поступцима долази због саме природе појединих управних ствари у датим областима. Сви посебни поступци имају третман одступања од правила општег управног поступка. Исто тако, треба уочити да посебни поступци нису целовити, тј. сасвим другачији, већ само делимично (тј. у појединим питањима). Међутим, има посебних поступака који нису само у појединим, него у већини питања регулисани посебним правилима (на пример, Закон о пореском поступку и пореској администрацији).

Сви управни поступци (општи и посебни) увек се уређују законом. Однос између општег и посебних управних поступака је такав да су посебни поступци примарни, а општи поступак супсидијаран и примењује се на она питања која нису уређења правилима посебних поступака. Уз то, сви посебни поступци морају бити у сагласности са основним начелима ЗУП-а, а њиховим правилима се не сме смањивати ниво заштите права странака зајемчен ЗУП-ом. Сви закони којима се уређују посебни поступци морају бити усклађени са одредбама ЗУП-а.

## II УПРАВНО-ПРОЦЕСНО ЗАКОНОДАВСТВО У СРБИЈИ

### 1.Историјски преглед

#### *1.1.Кратак осврт на управни поступак у свету*

Неки од ЗУП-ова нормирају једану врсту процедура за све ситуације, док код других то није случај. У првом случају се оставља посебним прописима да врше допуну општих правила поступка (нпр.шведски управни поступак). У другој групи, закони предвиђају више врста поступака а све у зависности коју материју уређују (САД, Немачка, Шпанија, Чиле и др.)<sup>1</sup>. У Немачком праву је то најчешће у области пореза, па и социјалног осигурања, полицијског и царинског процесног права.

У Пољској се јављају и поступци који су по својој природи другачији у односу на напред наведене, а то су поступци из делатности дипломатско-конзуларних представништава, рада војне управе и др.

Норвешки ЗУП прописује посебну процедуру када је држава у рату или под претњом рата. Углавном су то посебне материје које су уређене посебним законима али су пре свега према мишљењу законодаваца ових држава, то области које су уређене првенствено основним ЗУП-ом.

#### *1.2.Настанак Закона о општем управном поступку*

Након првог светског рата Србија је као независна земља ушла у заједничку државу јужних Словена, Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, која је од 1929. године променила своје име у Краљевину Југославију<sup>2</sup>. С обзиром на велики политички и правни утицај Аустро-Угарске монархије, чији правни систем је чак чинио и део права делова заједничке јужно-словенске државе, није необично да је први југословенски Закон о општем управном поступку донет веома брзо након Аустријског закона и да је у великој мери рађен по његовом узору.

---

<sup>1</sup> Д.Вучетић, „О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2018, стр. 202-203;

<sup>2</sup> Д.Милков, *Управно право III – Контрола управе*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2011, стр. 33

Кодификација управног поступка је по први пут извршена у Аустрији 1925. године<sup>3</sup>. Велику заслугу за примат Аустрије у доношењу првог систематског и заокруженог прописа о управном поступку има, с једне стране, правна пракса аустријског Врховног управног суда. Наиме, У Аустрији је управни спор уведен релативно рано. Његови корени се виде још од Уставног закона о судској власти из 1867. године, којим је било предвиђено да појединац који сматра да су му одлуком управне власти повређена каква права може заштиту остварити пред управним судом (члан 15)<sup>4</sup>.

Аустријски Закон о управном поступку се састоји, у ствари, од четири закона: Закона о општем управном поступку, Управно – казненог закона, Закона о административном извршењу и Уводног закона за управно – процесне законе. Након другог светског рата овај Закон је поново проглашен у пречишћеном тексту 1950. године. Значај овога Закона је, пре свега, у томе што је то први такав кодекс у свету, али и у његовом квалитету. У питању је целовит пропис процесног карактера, али састављен веома концизно и усклађено (има укупно 93 параграфа, ако се заједно рачунају Закон о општем управном поступку и Закон о административном извршењу). Тај законик је био узор за многе друге земље, па и за предратни југословенски Закон.

Примером Аустрије кренуле су, најпре, суседна Чехословачка 1928. године, затим Пољска исте године, а 25. новембра 1930. године Закон о општем управном поступку је донела и Краљевина Југославија (ступио на снагу 26. фебруара 1931.).

Посматрајући први југословенски Закон о општем управном поступку из 1930. године, може се рећи да је рађен у великој мери по аустријском узору. Први пројекат овога Закона припремио је познати хрватски аутор професор Иво Крбек. Тај пројекат је, са одређеним изменама и допунама, усвојен 9. новембра 1930. године, а објављен 25. новембра са ступањем на снагу протеком три месеца од објављивања. Мада је рађен по аустријском моделу, већ на први поглед се уочава да је југословенски ЗУП имао готово двоструко више чланова од аустријског (176). Разлог за овакво повећање налази се у томе што је југословенски законодавац унео у управни поступак бројне одредбе парничног поступка. У том смислу, може се рећи, а то важи и данас, да се у Закону о општем

---

<sup>3</sup> У правној теорији се јавља и усамљено мишљење француског аутора Ги Бребана које одудара од схватања готово свих аутора управног права, који прихватају примат Аустрије у кодификацији управног поступка. Наиме, овј аутор је сматрао да је први општи процесни закон донела Шпанија 1889. године (Guy Braibant, *Institutions administratives com parées*, Fondation Nationale des sciences politiques fasc. II, Paris, 1974-1975., стр. 379).

<sup>4</sup> Д.Милков, оп.цит, стр. 57.



управном поступку налазе многе норме које су више примерене природи парничног, а мање управног поступка. Промене које су вршене у Закону о општем управном поступку донеле су не само увећавање броја чланова, већ и уношење нових норми рађених по узору на парнични поступак.

### *1.3. Период после Другог светског рата*

Југословенски Закон о општем управном поступку из 1930. године формално је важио до Другог светског рата. После Другог светског рата, стварањем новог политичког уређења, прекинуло се са континуитетом у односу на раније прописе. На основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације (Сл. лист ФНРЈ број 86/46) сви правни прописи су престали да важе, па тако и Закон о општем управном поступку. Поједине одредбе ранијих прописа, које нису биле у супротности са новим уређењем, могле су да се примењују и надаље, тако да су неке управно-процесне норме из предратног ЗУП-а налазиле своју примену у пракси. Поред тога, овај процесно правни вакум (од ослобођења до 1956. године у Југославији није постојао Закон о општем управном поступку) је био попуњаван и нормама неких посебних прописа (то се пре свега односи на Закон о народним одборима из 1952. године)<sup>5</sup>.

Формално-правну празнину у погледу постојања процесног прописа којим се уређује начин рада приликом одлучивања у управним стварима Југославија је попунила тек једанаест година након краја Другог светског рата.

Први послератни југословенски Закон о општем управном поступку донет је 19. децембра 1956. године. Ако се овај пропис упореди са предратним, може се рећи да су многе раније одредбе преузете и да су додате нове које треба да одражавају промене у политичком систему. Стога је у послератном Закону готово удвостручен број чланова (303 према 176), тако да је по свом обиму и садржини постао најразвијенији пропис такве врсте у свету. Карактеристично за овај пропис је, а то је можда и разлог обимности, да су у њему детаљно регулисана не само строго процесна питања (покретање и ток поступка, општеће органа и странака, утврђивање чињеница, доказивање и сл.), већ и питања која се односе на органе овлашћене за вођење поступка, њихову надлежност, овлашћења службених лица, као и административно

---

<sup>5</sup> Д.Милков, Управно право II – управна делатност, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2012., стр. 72.

извршење. У односу на предратни Закон, уочава се да нови ЗУП садржи и општа начела на којима читав пропис почива, којима се још више наглашавају циљеви управног поступка, а то су потпуна заштита законитости и заштита права странака<sup>6</sup>. Истовремено, као што је већ речено, у Закон о општем управном поступку је унет већи број норми примеренијих парничном, него управном поступку.

Закон о општем управном поступку из 1956. године је, суштински посматрано, важио у континуитету све до данас. Све што је чињено у међувремену, тиче се само уношења одређених измена и допуна. Никада није донет суштински нов Закон о општем управном поступку, а то се односи и на данашњи важећи Закон Републике Србије.

Измене и допуне Закона о општем управном поступку су по правилу следиле након доношења нових устава југословенске државе. Међутим, за разлику од устава, који јесу били скоро увек заиста нови, у суштинском смислу, Закон о општем управном поступку је само у мањем броју чланова мењан и допуњаван, али је увек задржавао своју суштину. Прве измене и допуне су вршене 1965. године (након доношења Устава из 1963. године), друге промене су биле 1977. након доношења чувеног Устава из 1974. године. Тим Уставом је у Социјалистичкој Југославији уведено самоуправљање и друштвена својина. У том смислу, одговарајуће промене су извршене и у Закону о општем управном поступку. Последње измене и допуне Закона о општем управном поступку пре распада заједничке државе извршене су 1986. године. Те промене су обухватиле свега 17 чланова и односиле су се на нормирање обавеза органа који води управни поступак у случају недоношења решења у законом предвиђеном року, на доказна средства, правна средства и на новчане казне.

#### *1.4. Период након распада Југославије*

Након отцепљења Словеније, затим Хрватске, Босне и Херцеговине и Македоније престала је да постоји некадашња заједничка држава Југославија. Србија и Црна Гора су наставиле да живе у заједничкој држави која се најпре звала Савезна Република Југославија, у периоду од 1992. до 2003. године. Као Државна заједница

---

<sup>6</sup> Љ. Стајић, Контрола полиције и служби безбедности, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2012, стр.30

Србија и Црна Гора, постојале су до 2006. године, тачније Црна Гора се отцепила од Србије маја 2006. године<sup>7</sup>.

Политичке промене које су вршене у карактеру државе у којој се налазила Србија, нису имале своје директне последице на Закон о општем управном поступку. Најпре су вршене промене овог прописа 1996-1997. године које се могу доводити у везу са Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године. Тек четири, пет година након доношења Устава, извршене су промене у Закону о општем управном поступку и то углавном термилошке природе.

Тадашња скупштина Савезне Републике Југославије је била дводомна и за усвајање прописа је било потребно да буде прихваћен у оба већа. Догодило се то да је у Већу Република усвојен један текст Закона о општем управном поступку, а у Већу грађана је усвојен други текст. Према тадашњем члану 92 Устава СРЈ, када није усаглашен текст привремено се примењује текст закона који је усвојен у Већу грађана. Тај текст остаје на снази до коначног усвајања у оба већа, а најдуже годину дана од почетка његове примене. Ако дотле не може да се усвоји закон у истом тексту у оба већа, долази до распуштања Скупштине. Текст усвојен у већу грађана је објављен у „Службеном листу СРЈ“, број 55 од 19. новембра 1996. године, а ступио је на снагу 19. децембра 1996. године. После тога, усаглашен текст је усвојен у оба већа јула 1997. године, а објављен је у „Службеном листу СРЈ“ број 33 од 11 јула 1997. године.

Промене Закона о општем управном поступку из 1996 (1997.) године служиле су углавном томе да се овај пропис термилошки прилагоди новој држави, односно новом уставном и правном систему. У том смислу, могло би се начелно рећи да су ове измене и допуне имале за циљ прилагођавање овога прописа променама које су се иначе одвијале у друштву, па и у правном систему.

Изменама и допунама Закона о општем управном поступку из 2001. године су само промењени износи новчаних казни.

### ***1.5. Управни поступак у самосталној Србији***

Већ за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, Уставном повељом је било предвиђено да републике чланице треба да донесу своје сопствене прописе о управном поступку. Тиме је напуштен дуго важећи принцип да је материја

---

<sup>7</sup> Д.Милков, оп. цит, стр.37

управног поступка у федералној надлежности. Ниједна република некадашње Југославије није имала свој сопствени Закон о општем управном поступку, већ је на снази био један заједнички савезни пропис. Тако се догодило да и данас међу прописима о управном поступку држава чланица некадашње Југославије још увек постоји велика сличност.

У складу са Уставном повељом, Црна Гора је искористила своје право и донела сопствени Закон о општем управном поступку 2003. године<sup>8</sup>. Србија то није учинила, већ је у њој и даље важио стари југословенски Закон, а на основу члана 20 Закона за спровођење Уставне повеље државне Србија и Црна Гора<sup>9</sup>. Наиме, некадашњи југословенски Закон о општем управном поступку је наставио да се примењује у Србији до доношења њеног сопственог Закона. При томе, треба истаћи да Србија ни након одвајања Црне Горе 2006. године, сада као самостална држава Република Србија, није донела свој нови Закон о општем управном поступку, већ је требало да прођу четири године па да се изврше само мање термилошке промене у некадашњем југословенском Закону. То је учињено Законом о изменама Закона о општем управном поступку маја 2010. године<sup>10</sup>.

Србија је као по правилу увек каснила са променама прописа и нерадо се растајала од старих правних аката. То је био случај и са Законом о општем управном поступку. Још 2004. године је група домаћих и страних експерата израдила за потребе тадашњег Министарства за државну управу и локалну самоуправу нацрте нових Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

У нацрту Закона о општем управном поступку из 2004. године унете су бројне суштинске новине, које су требале да побољшају овај пропис и да отклоне неке недостатке који у њему постоје. Поред термилошког усклађивања са насталим политичким и правним променама, у овом Нацрту је по први пут била дата дефиниција управне ствари, додате су начелне одредбе о немогућности изјављивања жалбе ако нема другостепеног органа, као и о начелном праву на жалбу у случају ћутања управе. У оквиру начела правноснажности по први пут је нормирано да се у случају одбијања захтева такође не може донети нови акт са другачијом садржином (начело правноснажности), осим ако дође до промене у чињеничном или правном стању. Према Нацрту, ванбрачна заједница је била изједначена са брачном у погледу разлога

---

<sup>8</sup> „Службени лист Републике Црне Горе“, број 60/2003

<sup>9</sup> „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/2003

<sup>10</sup> „Службени гласник Републике Србије“, број 30 од 7. маја 2010. године

за изузеће службеног лица, унете су одредбе које предвиђају савремене начине успостављања контакта органа са странкама преко електронских рачунара, као и коришћење других електронских уређаја. Тако су предвиђени електронски поднесци, да се записник може сачинити и снимањем, да се достављање може вршити и електронским путем, одредбе о благовремености предаје електронског поднеска, као и одредбе о електронском потпису. У Нацрт је унета нова одредба којом је предвиђено да се не може ускратити разгледање делова списа који се воде као поверљиви, ако су употребљени као основ за одлучивање, а у одредбе о достављању су унете бројне новине које су требале да омогуће ефикаснији поступак достављања и спрече евентуално избегавање странке да прими писмено које јој је упућено. Одредбе Закона, да странка може остварити право на надокнаду трошкова поступка само ако су били оправдани, је изостављена у Нацрту, а по први пут је било изричито нормирано када се сматра да не постоје услови за покретање поступка, као и у којим случајевима се управни поступак прекида. У Нацрту је по први пут била предвиђена заштита података о личности, тако што је регулисано да се по даци о личности могу прибавити само ако је то дозвољено законом или ако се сагласи странка, односно лице на које се подаци односе<sup>11</sup>. Према тексту Нацрта, побољшан је положај трећих заинтересованих лица (правних интересената), тако што је предвиђена обавеза органа да их позове да учествују у поступку, као и рок за жалбу у року од 90 дана од достављања странци ако им није признато својство заинтересованих лица. По први пут је нормирано да јавне исправе имају временски неограничену доказну снагу ако се односе на чињенице и околности које су по природи непроменљиве, што је тек знатно касније уређено другим прописима. Тиме је требало да се онемогући да органи сваки пут приликом подношења истоветног захтева странке траже поновно подношење већ раније поднетих јавних исправа. У Нацрту је прецизиран поступак у случају доношења сложених управних аката, а по први пут је изричито нормирано да се додаци (услов, рок, налог) смеју уносити у решење само ако је то изричи то предвиђено законом. Прецизирано је да рок за доношење решења важи само у оним случајевима када се решење доноси по захтеву странке а за разлику од ранијег Закона, рокови су одређени на дане, при чему је за првостепено решење предвиђен рок од 30 дана у скраћеном поступку и 90 дана ако се води испитни поступак. Рок за доношење другостепеног решења је био усклађен са Законом о управним споровима, тако да је требало да износи 60 дана, а не два

---

<sup>11</sup> Љ. Стајић, оп. цит, стр 31–32

месеца како је још увек предвиђено у важећем ЗУП-у, што је још увек у супротности са Законом о управним споровима (тамо је предвиђено 60 дана). Изричито је било наведено да се жалба може изјавити због било које повреде материјалног закона, повреде процесног карактера или повреде надлежности, што се у важећем Закону само имплицитно налази. У погледу ванредних правних средстава било је предвиђено да повреда правила о праву на употребу језика није аутоматски разлог за понављање, него само ако је то било од битног утицаја на одлучивање, било је прецизирано у оквиру поништавања по праву надзора да је реч о кривичном делу принуде, изнуде или уцене, док је код оглашавања решења ништавим било предвиђено да је накнадни пристанак странке могућ само ако су иначе били испуњени услови да поступак буде покренут по њеном захтеву.

За разлику од важећег Закона, чије су одговарајуће одредбе потпуно нејасне, било је прецизирано да извршење решења спроводи орган локалне самоуправе у случајевима када није могуће да то учини првостепени орган, а није одређено ко је надлежан. Према важећем Закону, ако је посебним прописима предвиђено да првостепени орган не може да спроводи административно извршење, али није истовремено одређено који је орган за то овлашћен, тада извршење спроводи надлежни „државни орган на чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште или седиште извршеника, ако законом није другачије уређено“ (члан 267, став 2). До Закона из 1996. године било је предвиђено да то ради општински орган управе надлежан за послове опште управе, а у важећем Закону је ово остало нејасно. С обзиром на формулацију, да је то државни орган, могло би се закључити да је то републички орган. Но, ако се има у виду да је то орган чија се надлежност одређује спрам пребивалишта односно боравишта, он да би таква формулација упућивала на закључак да то није републички орган (сви имају пребивалиште на подручју Републике Србије). Стога остаје нејасно који је орган у питању.

У погледу извршења новчаних казни у Нацрту је било предвиђено да то чине органи надлежни за извршење прекршајних новчаних казни, као и да органи локалне самоуправе спровode принудне мере за потребе недржавних субјеката који воде управни поступак.

У тадашњој Србији није постојала воља да се Закону о општем управном поступку дода нови квалитет, да се отклоне неки недостаци и унесу неке неопходне новине.

## **2. Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)**

Захваљујући квалитету правних норми, најважнија правила општег управног поступка током протеклих осам и по деценија нису суштински мењана, све до доношења новог Закона о општем управном поступку фебруара 2016. године. Захваљујући тој чињеници, за управни поступак у Србији би се могло рећи да представља један од најбоље правно уређених поступака, у коме грађани остварују своја права и правне интересе. Међутим, упркос неспорном квалитету норми Закона о општем управном поступку, за остваривање права грађана значајан проблем су представљали посебни управни поступци. У оквиру њих су се, посебно током последње деценије, почела јављати значајна одступања од основних правила општег управног поступка, којима се битно нарушава укупан правни положај грађана, као странака у овој врсти правног поступка<sup>12</sup>.

За остваривање права грађана у Републици Србији у складу са највишим међународним стандардима, неопходно је, поред пуне примене новог Закона о општем управном поступку, обезбедити и усаглашавање свих посебних управних поступака са општим управним поступком, а посебно оних у којима се вређају нека од најважнијих права грађана, која се никако не могу подвести под захтеве специфичне природе решавања управних ствари у тим управним областима. Из тог разлога је од посебног значаја то што је нови Закон о општем управном поступку предвидео и нови однос према посебним управним поступцима, а посебно изричиту обавезу усаглашавања свих посебних управних поступака са правилима ЗУП-а.

Одредбом члана 3. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да се овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима, док је у ставу 2. истог члана<sup>13</sup> прописано да се 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.

---

<sup>12</sup> З.Томић, Д.Миловановић, В.Џуџић, „Практикум за примену Закона о општем управном поступку“, Београд, (2017), стр.19

<sup>13</sup> Ibid. стр.24

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.

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*”<sup>14</sup>, па из тога посредно засновати обавезу закона који уређују посебне области да, поред осталог, строго воде рачуна о начелима Закона о општем управном поступку.

Значајно је указати да су ојачане позиције норми новог Закона о општем управном поступку у односу на норме посебних процесних закона<sup>15</sup>, што је у складу и са циљем Стратегије реформе јавне управе<sup>16</sup>, 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 организацијаа у чијој су они надлежности.

Наиме, нови Закон о општем управном поступку предвиђа своју примену на поступање у свим управним стварима, независно од конкретне области у којој се поступа. Закон о општем управном поступку предвиђа да се поједина питања управног поступка могу посебним законом<sup>17</sup> уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом.

Закон о општем управном поступку 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 Закона о општем управном поступку којима се уређује

---

<sup>14</sup> чл. 4 став 1. и чл. 194 став 1. Устава Србије (*"Сл.гласник РС"*, бр. 98/2006)

<sup>15</sup> Детаљно о односу посебних закона према ЗУП-у в. Добросав Миловановић, “Однос општег и посебних управнопроцесних закона”, Полис, Тема броја - Репформа административних процедура, август 2016, бр. 11, стр. 42-47

<sup>16</sup> “Сл.гласник РС”, бр.9/14 и 42/14

<sup>17</sup> Д.Миловановић, В.Цуцић, “Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији”, Београд, 2015, стр.96



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 Европске уније.

### III ПОЈАМ И ВРСТЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

#### 1. Појам управног поступка

Односи међу лицима, органима и организацијама, као и њихова права, обавезе и правни интереси, уређују се правилима у појединим законима и другим прописима (уредбама, одлукама и др.), који се називају материјалним прописима. Ти се прописи примењују доношењем решења у конкретним случајевима (нпр. решење о експропријацији непокретности на основу Закона о експропријацији).

У циљу правилне примене таквих материјалних прописа, утврђена су правила којих се органи и организације имају придржавати. Та правила имају за циљ да одреде пут, средства и начин за остваривање материјално-правних прописа и називају се прописима поступка. Зависно од тога у коју област права спадају материјано-правни прописи чија се примена обезбеђује правилима поступка постоје: кривични, парнични, прекршајни и управни поступак. Кривични и парнични поступак примењују судови, прекршајни - органи за прекршаје, а управни - органи управе и други државни органи, као и организације када у вршењу јавних овлашћења решавају о нечијим правима и обавезама или правним интересима.

Управни поступак чине, правна правила којима се регулише обавезно поступање државних органа и организација када у управним стварима, непосредном применом материјалних прописа, решавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правних лица или других странака.

Правилима овог поступка регулишу се надлежност, процесне радње (ред, ток и облик), права и дужности лица која учествују у поступку, облик и садржина акта којим се решава о нечијем праву, обавези или правном интересу, редовна и ванредна правна средства против таквих аката и њихово извршење.

Смисао управног поступка састоји се у остваривању два повезана и ускладива правна циља:

Један правни циљ управног поступка је остваривање и заштита јавног интереса у миљеу објективне законитости.

Други правни циљ управног поступка јесте да се грађанима и организацијама признају припадајућа субјективна права, да им се одреде следећуће обавезе, односно да се утврди да ли у постојећој ситуацији постоје законски услови за признавање тражених права или за одређивање појединих обавеза, затим да се двострано правно уреде одређени правни односи од јавног значаја, као и да се уредно, правовремено, по *lege artis* стандардима и под једнаким условима (недискриминација) обаве важни јавни послови у корист грађана и њихових колективитета. 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 обликују појединачне ванспорне ситуације – управне ствари.

## **2. Врсте управног поступка**

У материји управног поступка разликују се:

- (1) *Општи управни поступак и*
- (2) *Посебни управни поступци;*

### **2.1. Општи управни поступак**

Општи управни поступак обухвата правила поступка која су заједничка за све или највећи број области управе и важе за све државне органе и организације које у тим областима решавају појединачне управне ствари за које није прописан посебан

управни поступак. Општи управни поступак садржан је у Закону о општем управном поступку.

По Закону о општем управном поступку дужни су да поступају:

- државни органи када у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и када обављају друге послове утврђене овим законом;

- покрајински, градски и општински органи управе када у вршењу послова управе који су им поверени законом, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке;

- предузећа, установе и друге организације када у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом, непосредно примењујући прописе решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке.

## ***2.2. Посебни управни поступци***

Највећи број права и слобода грађана, гарантованих Уставом и најважнијим међународно - правним документима, остварује се кроз активност различитих органа управне власти. Правила управног поступка, уређена су, како је већ напред речено, Законом о општем управном поступку, представљају најважнија процесна правила за остваривање бројних права грађана у односу на све остале правно уређене поступке. Квалитет процесних управно-правних норми представља један од суштинских разлога за остваривање права грађана у сваком правном систему<sup>18</sup>.

Када говоримо о правима грађана, у правном систему Републике Србије, од посебног значаја је то што је Србија међу првим државама у свету извршила кодификацију управно-процесних правила, још 1930. године, доношењем Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије<sup>19</sup>. Упркос неспорном квалитету норми Закона о општем управном поступку, за остваривање права грађана значајан проблем су предствљали посебни управни поступци. У оквиру њих се јављају значајна одступања од основних правила општег управног поступка, којима се битно нарушава

---

<sup>18</sup> З. Лончар, Посебни управни поступци, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2016, стр.1231

<sup>19</sup> Д. Милков, Реформе управно-процесног законодавства у Србији, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2012, стр.33

укупан правни положај грађана, као странака у овој врсти правног поступка. Међутим, за остваривање права грађана у Републици Србији у складу са највишим међународним стандардима, неопходно је, поред пуне примене Закона о општем управном поступку, обезбедити и усаглашавање свих посебних управних поступка са општим управним поступком, а посебно оних у којима се вређају нека од најважнијих права грађана, која се никако не могу подвести под захтеве специфичне природе решавања управних ствари у тим управним областима. Из тог разлога је од посебног значаја то што је Закон о општем управном поступку предвидео и однос према посебним управним поступцима, а посебно изричиту обавезу усаглашавања свих посебних управних поступака са правилима Закона о општем управном поступку.

Посебни управни поступци обухватају правила поступка који важе за поједине управне материје. Установљавање посебних правила поступака налаже специфичност појединих управних материја (порези, царине, девизно пословање, социјална заштита, итд.) јер се смтра да је целисходније да се у њима поступа по правилима поступка која ће се разликовати од правила општег управног поступка. Због тога су у појединим законима којима су регулисане одређене управне материје предвиђена правила поступка која одступају од правила општег управног поступка. Та се правила примењују само за примену материјалних одредаба закона којима су она предвиђена. Ни у оваквим случајевима правила посебног управног поступка не прописују се по свим питањима већ само по неким. У поступању по свим другим питањима, примењују се правила општег управног поступка.

Органи се придржавају правила општег управног поступка по свим питањима по којима није прописан посебан поступак (супсидијарна примена општег управног поступка).

### ***2.3. Однос општег и посебних управних поступака***

У нашем законодавству, поред општег управног поступка могућност прописивања посебних управних поступака, постоји још од 1956. године<sup>20</sup>.

Од тада па до данас однос општег и посебних управних поступака по природи ствари почива на неколико основних правила.

---

<sup>20</sup> Чл.2 и 3 Закона о општем управном поступку (“Службени лист ФНРЈ”, бр.52/1956)

Најпре, посебни управни поступци не могу никада бити целовити, односно њима се могу уредити само одређене специфичности поступања органа управе у појединим управним областима, и то само када то захтева специфична природа управних ствари у тим областима друштвеног живота<sup>21</sup>. Затим, правила посебних управних поступака морају увек бити прописана законом у формалном смислу, што значи да правила посебних управних поступака никада не могу да прописују органи извршне или управне власти. И на крају, за међусобни однос општег и посебних управних поступака одувек је важио принцип примарне примене правила посебних поступака, а супсидијарне правила Закона о општем управном поступку, односно на правила посебних управних поступка која нису уређена посебним законом, примењују се правила Закона о општем управном поступку.

#### ***2.4. Управне области у којима се јављају посебни управни поступци***

Постоје бројни посебни управни поступци у којима се у значајној мери одступа од многих правила општег управног поступка.

У питању су одступања везана за најважнија питања управног поступка, као што су: право жалбе, суспензивно дејство жалбе, ванредна правна средства, поступак извршења управног акта, преко појединих важних процесних института, као што су: доказна средства, достављање, начин рачунања рокова, застарелост, па чак и појединих основних начела управног поступка прописаних Законом о општем управном поступку, а која се изводе из самог Устава, као што је случај са начелом правноснажности управног акта.

Постоје бројне области друштвеног живота у којима се срећу таква одступања, почев од<sup>22</sup>:

- пореза,
- царина,
- унутрашњих послова,
- одбране,
- грађевинарства, урбанизма, просторног планирања,
- здравства,

---

<sup>21</sup> З.Лончар, оп.цит, стр.1234

<sup>22</sup> нису таксативно наведене све области друштвеног живота, већ само поједине;

- саобраћаја,
- социјалне заштите,
- борачке и инвалидске заштите;

У овом раду, посебан акценат ставићемо на одређене области у којима се јављају посебни управни поступци.

## 2.4.1. Порески поступак

### 2.4.1.1. Појами и уређење пореског поступка

Порески поступак је посебни управни поступак који воде порески управни органи ради решавања пореске управне ствари. Реч је о скупу строго формализованих процесних радњи обезбеђивања информација, правних чињеница и доказа у вези са доношењем пореских одлука. У пореском поступку се утврђује да ли једно лице дугује нешто на име пореза, одређује се правни основ и новчани износ његове пореске обавезе<sup>23</sup>.

Порески поступак је у односу на све остале посебне управне поступке најдетаљније уређен, и то Законом о пореском поступку и пореској администрацији. Овај пропис се последњих година, готово по правилу, и то по неколико пута годишње, допуњује новим процесним одредбама, које су често супротне правилима Закона о општем управном поступку.

### 2.4.1.2. Одступања од општег управног поступка

Законом о пореском поступку и пореској администрацији прописано је, не само да жалба на пореске управне акте нема суспензивно правно дејство<sup>24</sup>, што је у супротности са правним режимом жалбе у Закону о општем управном поступку<sup>25</sup>, већ

<sup>23</sup> М.Димитријевић, "Порески поступак у нашем праву", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2007, стр. 291

<sup>24</sup> Чл. 147. став 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији (*Сл.гласник РС*", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др.закон, 62/2006 - др.закон, 63/2006 - испр. др.закон, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др.закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020)

<sup>25</sup> Чл. 154 Закона о општем управном поступку ("*Сл.гласник РС*", бр. 18/2016)

су бројне процесне радње пореског поступка уређене супротно Закону о општем управном поступку. Такав је случај, на пример, са неким правилима о достављању пореских управних аката, рачунању рока застарелости пореских обавеза, итд.

Иако су Законом о општем управном поступку детаљно уређена правила о обавезном личном, као и посредном достављању управних аката<sup>26</sup>, при чијем формулисању се наглашено водило рачуна о максималној заштити права и правних интереса грађана као адресата, али и о спречавању сваког вида злоупотребе тих права на штету јавног интереса, Законом о пореском поступку и пореској администрацији је, ипак, предвиђено да се пореска решења могу достављати и путем поште, обичном поштанском пошиљком. У том случају се порески акт сматра достављеним истеком рока од 15 дана од дана његове предаје, али не адресату лично или некоме из круга лица коме се може извршити посредно достављање, што би и могло бити у складу са Законом о општем управном поступку, већ самој пошти<sup>27</sup>.

Због таквог законског решења одлазак странке, на пример, на годишњи одмор, болничко лечење или службени пут у иностранство, за последицу може да има немогућност сазнања за извршено достављање пореског решења, а оно за директну правну последицу може да има немогућност благовремене употребе, не само одговарајућег правног средства (жалбе или тужбе), услед чега порески управни акт аутоматски стиче својство правноснажности, већ и немогућност спречавања поступка евентуалне принудне наплате пореске обавезе, која се може спровести и без личног присуства странке.

Слична ситуација је и са рачунањем рока застарелости у пореском поступку. Наиме, иако је Законом о општем управном поступку у погледу начина рачунања рокова прихваћена тзв. цивилна компутација (*computation civilis*), према којој се рокови у управним поступцима рачунају од првог наредног дана у односу на моменат извршења радње за коју су везани<sup>28</sup>, Законом о пореском поступку и пореској администрацији је прописано да се рок застарелости пореске обавезе рачуна од првог дана наредне календарске године у односу на годину у којој је требало утврдити порез, односно у којој је обавеза пореског дужника доспела за плаћање.

---

<sup>26</sup> Чл. 72-78 Закона о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)

<sup>27</sup> Чл. 36 став 4. Закона о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)

<sup>28</sup> Чл. 79-81 Закона о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)



#### 2.4.2. Царински поступак

Међу бројним одредбама царинског управног поступка, уређеног Царинским законом<sup>29</sup>, истичемо као посебан пример, могућност измене правноснажног царинског решења без употребе било ког ванредног правног средства.

Наиме, независно од стицања својства правноснажности, као једног од основних гараната правне сигурности грађана која проистиче директно из Устава, и уз то представља једно од основних начела у Закону о општем управном поступку, од кога се не би смело одступати у било ком посебном управном поступку, Царинским законом је дата правна могућност царинском органу да у поступку накнадне контроле царинске декларације, може да поништи или измени царинско решење у свако доба (без икаквог временског ограничења), увек када утврди да је нетачно или непотпуно било утврђено чињенично стање, односно ако се накнадном контролом декларације или контролом царинења утврди да су прописи који се односе на одређени царински поступак примењени на основу нетачних или непотпуних података<sup>30</sup>.

#### 2.4.3. Борачка и инвалидска заштита

Принцип правноснажности управних аката се не поштује ни у другим посебним управним поступцима. У области борачко-инвалидске заштите је Законом о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица<sup>31</sup>, поред жалбе, која према Закону о општем управном поступку представља једино редовно правно средство којим странке и други правно легитимисани субјекти могу да траже проверу законитости првостепеног управног акта ради заштите својих права или правних интереса, предвиђена је још и ревизија.

За ревизију је правно легитимисан искључиво другостепени орган. Ревизијом је дата могућност другостепеном органу да може по службеној дужности да врши проверу законитости сваког првостепеног решења којим је странци признато неко од права прописаних овим Законом, као што су право на: породични додатак, додатак за негу, накнаду трошкова смештаја у установама социјалне заштите, додатак на децу,

---

<sup>29</sup> Царински закон ("Сл.гласник РС", бр. 95/2018, 91/2019 - др.закон и 144/2020)

<sup>30</sup> З.Лончар, оп.цит, стр.1238

<sup>31</sup> Закон о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица ("Сл.гласник РС", бр. 18/2020)

додатак на име разлике у оствареном примању и гарантованог износа за одређену категорију лица, као и новчана накнада за време професионалне рехабилитације. Иако није изричито прописан рок у коме је другостепени орган у овој врсти управне ствари дужан да реши по ревизији, наведеним Законом је ипак изричито прописано да се у случају изјављивања ревизије одлаже извршење решења којим је признато неко од наведених права.

Против решења које је донео другостепени орган, не може се водити управни спор.

#### 2.4.4. Социјална заштита

Међу бројним одредбама посебног управног поступка у области социјалне заштите, који је уређен Законом о социјалној заштити<sup>32</sup>, одредба која се односи на неусклађеност са правилима општег управног поступка се односи на ревизију. Као и у поступку остваривања права у области борачко-инвалидске заштите, тако и у овој врсти посебног управног поступка другостепени орган може по службеној дужности да врши проверу законитости путем ревизије сваког решења којим је странци признато неко од права, као што су: право на новчану социјалну помоћ, право на додатак за помоћ и негу другог лица, као и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Употребом овог правног средства другостепени орган може да поништи или укине првостепено решење, без икаквог временског ограничења<sup>33</sup>. Битна разлика је да, у поступку ревизије у области социјалне заштите, против решења другостепеног органа донетог по ревизији, странка има могућност судске заштите и може водити управни спор, док код борачко-инвалидске заштите то није могуће (о чему је већ било речи).

### ***2.5. Поступци у вези са породичним односима***<sup>34</sup>

#### 2.5.1. Поступак пред судом

Породичним законом су уређени поступци у вези са породичним односима, који се воде пред судом<sup>35</sup> и органом управе.

---

<sup>32</sup> Закон о социјалној заштити ("Сл.гласник РС", бр. 24/2011)

<sup>33</sup> З.Лончар, оп.цит, стр.1240

<sup>34</sup> Детаљније на сајту Параграф лекса у Породичном закону ("Сл.гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др.закон и 6/2015) у рубрици „стручни коментар“

Закон о парничном поступку, примењује се на поступак пред судом који се води у вези са породичним односима, ако законом није другачије одређено.

С обзиром да су предмет овог рада, посебни управни поступци, акценат стављамо на поступак пред органом управе<sup>36</sup>. На поступак органа управе који је у вези са породичним односима, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку, ако није другачије одређено, а у поступку пред органом старатељства и методе стручног социјалног рада и социјалне заштите.

Посебни управни поступци у вези са породичним односима су:

- поступак склапања брака
- поступак признања очинства
- поступак заснивања усвојења и
- поступак стављања под старатељство

## **2.6. Управни и инспекцијски поступак**

Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона и других прописа од стране грађана и правних лица, тако и контрола примене закона и других прописа од стране органа управе (нпр. управне инспекције). Инспекцијским надзором надлежни органи државне управе (инспекције, инспекторат, службе) испитују специфичним инспекцијским методима, а на основу посебних инспекцијских овлашћења, спровођење закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, и зависно од резултата надзора изричу мере на које су овлашћени.

Управни поступак представља процес решавања о правима и обавезама и правним интересима појединаца и правних лица, коришћењем прерогатива државне власти (јавна овлашћења), а које се испољава у доношењу посебне врсте појединачних аката – управних аката, којима се индивидуализује опште нормативно правило путем решавања о конкретном праву, обавези или правном интересу.

Одредбе Закона о управном поступку имају карактер општег закона (*lex generalis*). Поступање инспекција као органа државне управе у инспекцијском надзору има својство вршења управе у посебним „надзорним“ ситуацијама. Међутим, инспекцијски надзор као посебна врста поступања управе разликује се од општег

---

<sup>35</sup> Чл. 201-289 Породичног закона "Сл.гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др.закон и 6/2015)

<sup>36</sup> Чл. 290-341 Породичног закона "Сл.гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др.закон и 6/2015)

управног поступања првенствено по методама вршења, овлашћењима инспектора, потпуној доминацији начела официјелности и специјализованости кадрова за обављање инспекцијских послова. Природа и карактер инспекцијског поступка даје му обележја поступка посебне врсте на кога се сходно примјењују одредбе Закона о управном поступку.

Инспекцијски поступак је посебан поступак вршења инспекцијског надзора. Инспекцијски преглед представља низ различитих активности које су усмерене на контролу законитости пословања и поступања појединаца и правних лица. Поступак вршења инспекцијског надзора спроводи се према одредбама Закона о општем управном поступку, осим ако посебним инспекцијским законом поједина питања нису другачије уређена. У поступку обављања послова посебног инспекцијског надзора, управна инспекција примењује закон којим се уређује општи управни поступак, ако овим или посебним законом није другачије одређено<sup>37</sup>.

### **3. Остали управни поступци**

Најчешће одступање од општег управног поступка у бројним посебним управним поступцима везано је за често коришћење законске могућности за изостатак жалбе, иако се не ради о првостепеном решењу самосталног органа управе, у случају кад постоји непосредно виши орган који би могао да одлучује о жалби. Тиме се странци неоправдано ускраћује могућност да пред другостепеним органом заштити своја права и правне интересе. Такви случајеви се јављају у бројним посебним законима у многим областима друштвеног живота. Ова појава је посебно изражена у прописима који су донети у последњих неколико година<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Закон о управној инспекцији (“Сл.гласник РС, бр.87/2011”)

<sup>38</sup> З.Лончар, оп.цит, стр. 1241

## IV O РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ И РЕФОРМИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

### 1. О реформи јавне управе

Реформа јавне управе високо је међу приоритетима Владе Републике Србије<sup>39</sup>, а заједно са владавином права и економским управљањем представља један од предуслова приступања Европској унији. Разлог томе је што само са одговарајућим административним капацитетима, Србија може да спроведе све неопходне реформе, предвиђене процесом приступања ЕУ и преговарачким поглављима. Још важније, само са одговарајућим административним капацитетима држава може пружити ефикасне услуге грађанима и привреди.

Ова реформа има свој стратешки оквир – Стратегију реформе јавне управе и припадајући Акциони план. Овим стратешким документом, који је усвојен 2014. године, проширен је обухват и са раније реформе која се односила само на државну управу активности су се сада прошириле на јавну управу, изузимајући јавна предузећа.

Реформске промене сада се односе не систем који обухвата 500.000 запослених.

Усмерена је на хоризонтално јачање капацитета целокупне јавне управе, како би управа постала ефикасна, одговорна, поуздана, услужна, транспарентна у раду и отворена за грађане.

Трансформацијом јавне управе, коју грађани и даље перципирају као инструмент моћи, она постаје услужни систем за све грађане и привреду, модернизован и усклађен са најбољим европским стандардима и праксом. Реформисање управе је процес који траје<sup>40</sup>. Све земље у Европи континуирано се прилагођавају новим потребама грађана и привреде, развоју технологије, протоку информација и развоју сваког демократског друштва.

Влада Републике Србије, поред постављања реформе јавне управе за један од главних приоритета, издваја значајна средства за спровођење активности из Стратегије

---

<sup>39</sup> Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Београд: Министарство правде и државне управе (2014)

<sup>40</sup> „Реформа није пријатна већ мукоотрпна; ниједна особа не може себе променити без трпљења и напорног рада, а још мање то може нација” - Томас Карлајл, шкотски филозоф и писац;

реформе јавне управе и пратећих акционих планова, уз подршку бројних билатераних и мултилатералних партнера, од којих је Европска унија највећи донатор у овој области.

Општи циљ актуелне Стратегије је даље унапређење рада јавне управе, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана. Укратко, циљеви ове Стратегије<sup>41</sup> су боља организација јавне управе, јачање процеса управљања јавним политикама, развој модерног и професионалног службеничког система, унапређење система локалне самоуправе, дигитализација и развој еУправе<sup>42</sup>, унапређење управљања јавним финансијама, унапређење квалитета пружања услуга и пословног окружења, унапређење транспарентности и отворености рада управе у целини, јачање интерене и екстерне контроле јавне управе.

**Слика 1.** *На слици и на графикону, приказан је број докумената који је локална управа захтевала од странака пре извршене реформе као и број докумената које локалне управе преузимају после извршене реформе;*

У оквиру спроведених пројеката регулаторне реформе на локалном нивоу, израђени су административни поступци које су спроводиле локалне управе у циљу поједностављене процедуре за привреду и грађане. Како је увођење прибављања документације по службеној дужности идентификовано као значајно поједностављење и како је постојала снажна подршка локалних руководстава, приступило се успостављању овог система.

Идентификовани су административни поступци у оквиру којих се подносе документа која издаје иста локална управа, али и други органи на републичком и локалном нивоу.

---

<sup>41</sup> С.Каравдић Кочевих, К.Милановић, “Корак „Од 7 миља“ у реформи јавне администрације – нови Закон о општем управном поступку”, Београд, 2016, стр.18

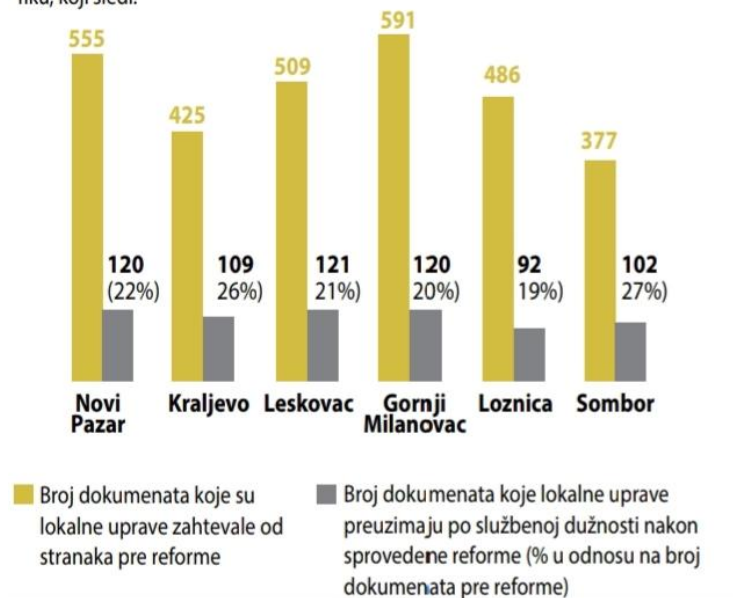
<sup>42</sup> „Ефикасна, продуктивна и транспарентна јавна управа је право и потреба сваког грађанина и привредника свуда у свету. Увођење обавезе преузимања података и докумената из службених евиденција новим ЗУП-ом је само један од корака ка том циљу. Онај најважнији је примена ове обавезе у пракси“

U okviru sprovedenih projekata regulatorne reforme na lokalnom nivou, izrađen je inventar administrativnih postupaka koje su sprovodile lokalne uprave u cilju pojednostavljenja procedura za privredu i građane. Kako je uvođenje pribavljanja dokumentacije po službenoj dužnosti identifikovano kao značajno pojednostavljenje i kako je postojala snažna podrška lokalnih rukovodstava, pristupilo se uspostavljanju ovog sistema. Identifikovani su administrativni postupci u okviru kojih se podnose dokumenta koja izdaje ista lokalna uprava, ali i drugi organi na republičkom i lokalnom nivou.

Uspostavljena je komunikacija sa drugim organima javne uprave i sa pojedinim organima potpisani su sporazumi o razumevanju, kojima su definisane procedure, koraci, uloge i odgovornosti svih učesnika, rokovi, način izveštavanja i svi ostali prethodno opisani koraci.

U kontekstu razmene podataka i dokumenata koje izdaje ista lokalna uprava, donet je Pravilnik o racionalizaciji rada uprave, kojim je u pravni sistem lokalne samouprave uvedena obaveza preuzimanja dokumenata po službenoj dužnosti.

Rezultati uvođenja razmene podataka po službenoj dužnosti su predstavljeni na grafiku, koji sledi:



Извор: <http://www.skgo.org/publications/download/441>

## 2. Реформа јавне управе за период 2021 – 2030. године

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији донета је 24. јануара 2014. године и разрађена је кроз два акциона плана – за период 2015–2017. и за период 2018–2020. године. Након спроведене прве екстерне евалуације Стратегије РЈУ из 2014, Савет за реформу јавне управе је Закључком подржао налазе и препоруке те евалуације и покренуо процес израде Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године, усредсређене на политику пружања услуга, управљање људским ресурсима и

управљање капацитетима, као и унапређење координације у спровођењу и праћењу реформе јавне управе, уз даље усклађивање свих документа јавних политика у области реформе јавне управе.

Влада Републике Србије је априла 2021. године, усвојила Стратегију реформе јавне управе за период 2021–2030. године, која први пут уводи кровну политику пружања услуга како би се унапредио тренд развоја кориснички оријентисаних услуга и увођења стандарда и квалитета у пружање услуга грађанима и привреди. Визија Стратегије реформе јавне управе је *управа по мери свих нас* – грађана и привреде, али и државних службеника. То је ефикасна, одговорна и транспарентна управа, која пружа квалитетне и лако доступне услуге, деполитизована, професионална и делотворна, управа која је носилац промена и реформи, али и пуноправног чланства наше земље у ЕУ.

Слика 2. Плански оквир и документи у области реформе јавне управе



Слика 1. Плански оквир и документи у области реформе јавне управе

Извор: <http://mduls.gov.rs/>

У наредних десет година правац реформи биће усмерен на добро вођену, професионалну, мотивисану и ефикасну јавну управу, која је атрактиван послодавац, промовише заслуге и иновације, способна да спроведе циљеве државе и испуњава очекивања грађана.

Да би се постигло да јавна управа буде оријентисана према грађанима и истовремено подстицајна за запослене који остварују те интересе, циљ је обезбедити даљи развој јавно-службеничког система:



- Привлачењем и запошљавањем кадра са потребним компетенцијама
- Промовисањем и задржавањем компетентних и мотивисаних запослених који реализују своје каријерне циљеве у подстицајном окружењу
- Иновирањем система стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи

Привлачење и запошљавање кадра са потребним компетенцијама, заправо значи да се очекује од државне управе да до краја 2030. године, она буде пожељан послодавац, који примењује транспарентне процедуре, боље идентификује потребан кадар у државној управи, са одговарајућим компетенцијама потребним за рад, има ефикасније процедуре запошљавања и одабир кандидата, као и избор лица на положају заснован на њиховим заслугама.

### 3. Реформа управног поступка

Један од битних помака односно једна од првих активности која је утицала на промену рада администрације, било је усвајање новог Закона о општем управном поступку 29. фебруара 2016. године. Разлог промена овог кључног закона за рад службеника био је јасан:

*„Један од основних циљева Владе Републике Србије јесте успостављање модерне, уређене, ефикасне и делотворне државе. Закон о општем управном поступку јесте снажан механизам дуго очекиване спроводиве политике трансформације јавне управе у сервис грађана и привреде“<sup>43</sup>.*

Закон о општем управном поступку сматра се кључним за обезбеђивање ефикаснијих и квалитетних услуга према грађанима и истовремено важан за допринос унапређења правне сигурности и побољшања привредног амбијента.

Суштински, Закон је донео кључну промену која се односи на обавезу службеника да размењују податке и документа из службених евиденција између себе, на било који начин. С обзиром да је дигитализација важан сегмент реформе, Влада

<sup>43</sup> Преузето са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, <http://mduls.gov.rs/>

Републике Србије обезбедила је и механизам за електронску размену података – платформу „eZUP“. Информациони систем „eZUP“ је софистициран алат за електронску размену података свих органа јавне управе, што је велики корак у аутоматизовању административних поступака и значајан искорак ка увођењу модерне електронске управе у Србији. На овај начин држава се окреће ка грађанима кроз бржи и ефикаснији рад органа управе, како на централном, тако и на локалном нивоу.

#### **4. Реформа јавне управе и управног поступка у земљама Западног Балкана**

Усвајање нових закона чије одредбе регулишу управни поступак, сматрано је кључним елементом у спровођењу реформе јавне управе на Западном Балкану. Будући да ови закони садрже општа начела које би требало примењивати у свим управним поступцима, њихова је улога била томе да управу више окрену ка грађанима, прилагоде поступке новим организационим облицима унутар управе и омогуће, као и промовишу, примену нових решења у информационим и комуникационим технологијама у пружању административних услуга. Ипак, реакције разних заинтересованих страна, укључујући и извештаје Европске комисије, организације ОЕЦД и националних организација грађанског друштва<sup>44</sup>, указују на релативно ограничене домете ових законодавних активности, а у неким случајевима, чак и њихову контрапродуктивност. Извештаји Европске комисије за 2020. годину, који се односе на Западни Балкан<sup>45</sup> наводе изазове и кашњења у усаглашавању закона и подзаконских аката са недавно усвојеним законима и законцима о управном поступку. У овим извештајима управни поступци у свим управама<sup>46</sup> описују се као бирократски, дуготрајни и оптерећујући. У извештајима за Албанију и АП Косово<sup>47</sup>, Србију експлицитно се помиње недовољна информисаност и грађана и привреде о њиховим правима у складу са новим законима,

---

<sup>44</sup> Види, на пример, издања Сиве књиге Националне алијансе за локални економски развој из Србије (NALED) (<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>) и радове које је објавио Институт Алтернатива из Црне Горе (<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>).

<sup>45</sup> Извештаји Европске комисије за Западни Балкан објављени у октобру 2020. на: [https://ec.evrora.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1816](https://ec.evrora.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816).

<sup>46</sup> Босна и Херцеговина није обухваћена анализом, јер у њој последњих година није спроведена свеобухватна реформа законодавства којим се уређују управни поступци.

<sup>47</sup> **Анализа не доводи у питање ставове о статусу Косова и иста је у складу са резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244/99 и Саветодавним мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова!**

што је довело до правне несигурности, и што заправо значи да и даље опстају старе праксе.

**Слика 3. Нови закони о општем управном поступку на Западном Балкану**

	Naziv zakona	Usvajanje	Stupanje na snagu	Izazovi navedeni u izveštajima EK za 2019. i 2020. godinu
Albanija	Zakonik o upravnim postupcima	30. april 2015.	29. maj 2016.	Pravna nesigurnost za građane i preduzeća zbog kašnjenja u usvajanju neophodnih sektorskih propisa i podzakonskih akata.
Kosovo	Zakon o opštem upravnom postupku	25. maj 2016.	21. jun 2017.	Kašnjenja u usvajanju posebnih propisa i dalje proizvode pravnu nesigurnost za građane i preduzeća.
Crna Gora	Zakon o upravnom postupku	16. decembar 2014.	1. jul 2017.	Primena ZUP-a je otpočela, ali određeni podzakonski akti još uvek nisu usaglašeni sa ovim zakonom.
Severna Makedonija	Zakon o opštem upravnom postupku (ZOUP)	22. jul 2015.	31. jul 2016.	Pojednostavljenje upravnih postupaka odvija se otežano budući da se ZOUP još uvek ne sprovodi na sistematski način.
Srbija	Zakon o opštem upravnom postupku	29. februar 2016.	1. jun 2017.	Građani često nisu upoznati sa unapređenjem svojih prava, što upravi omogućava da primenjuje stare postupke.

\*Извор: извештаји Европске комисије за појединачне земље,

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en)

Усвајање закона праћено је обукама за државне службенике. Израђени су, или су у припреми, и коментари који садрже смернице за примену нових закона. Међутим, управе на Западном Балкану усвојиле су децентрализован приступ усаглашавању посебних прописа са новим ЗУП-ом, што подразумева да је свако ресорно министарство надлежно за своју област рада. Чак и ако се списак закона које треба усагласити утврђује под надзором министарства надлежног за ЗУП (које је такође надлежно за давање препорука и мишљења на накнадне нацрте измена и допуна истих), и даље су ресорна министарства одговорна за израду релевантних измена и допуна појединачних прописа.

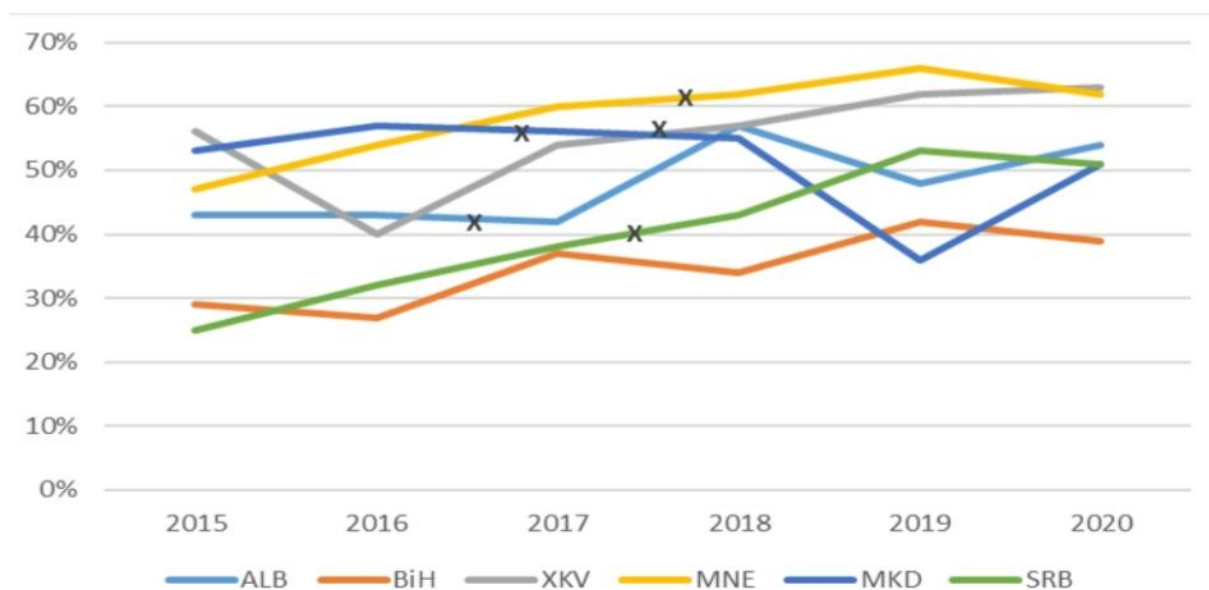
	Broj zakonskih akata koje treba usaglasiti	Broj podzakonskih akata koje treba usaglasiti	Napredak ostvaren do 2020.
Albanija	Nije sprovedena sistematska analiza da bi se utvrdilo koje akte treba izmeniti za svrhe usaglašavanja sa ZUP-om.		Ograničen
Kosovo	Oko 200 zakona	Nije poznato	Ograničen
Crna Gora	90 zakona	Nije poznato	85 zakona usaglašeno 2019. godine
Severna Makedonija	169 zakona	Nije poznato	Ograničen
Srbija	Oko 250 zakona	Nije poznato	Usaglašeno oko 150 zakona

**Слика 4.** (на претходној страни); *Преглед усаглашености посебних закона са ЗУП-ом;*

*Извор: Информације добијене од министарстава надлежних за ЗУП.*

Као што је евидентно из претходне табеле, ни у једној од ових управа процес усаглашавања није завршен током *vacatio legis* периода ЗУП-а (у већини је до данас остварен ограничен напредак у том смислу). Подзаконски акти, којима се обично ближе уређује одређена област и које свакодневно примењују службеници који воде поступке, нису обухваћени процесом усаглашавања. Перцепција јавности на Западном Балкану о ефикасности управних поступака генерално се незнатно побољшала последњих година, али чини се да то није директна последица усвајања ЗУП-а. Перцепција јавности се на сличан начин побољшала у Босни и Херцеговини, која није реформисала своје централно законодавство којим се уређују управни поступци. Поред тога, као што је видљиво из ограниченог напретка у усклађивању посебних прописа са ЗУП-ом, једноставно није било времена да потенцијални позитивни утицај општих закона буде остварен у већини поступака (па према томе није могао утицати на перцепцију корисника ових услуга). У Северној Македонији перцепција јавности се незнатно погоршала откад је почела примена ЗУПа.

**Слика 5.** *Перцепција јавности о ефикасности управних поступака*



Напомена: Графикон показује проценат испитаника који се сасвим слажу или у већој мери слажу са изјавом „управни поступци у јавним институцијама су ефикасни”. Знак „х“ показује када је почело важење ЗУП-а.

Извор: Резултати истраживања „Balkan Barometer“

<https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>

Опште смернице за усклађивање посебних прописа са ЗУП-ом укључују следећа начела<sup>48</sup>:

- посебни закон не треба да одступа од општих начела ЗУП-а;
- осталим аспектима, могу се појавити разлике у односу на ЗУП, али оне мора да буду образложене;
- ако нема посебне потребе за одступањима, треба преферирати једнообразну примену управног поступка каква је предвиђена ЗУП-ом, како би се поједноставило учешће страна у разним врстама управних поступака;
- уопште узевши, посебни пропис не би требао да понавља општи закон, како би се избегла преклапања, али у неким ситуацијама преклапања могу постојати (нпр. ако би јасноћа правног оквира била угрожена без преклапања);
- посебни закони треба да укључује јасно и уопштено позивање на ЗУП (будући да начела ЗУП-а треба да се примењују у свим управним поступцима);
- приликом усклађивања укупног броја важећих посебних прописа, коришћење омнибус закона за измене и допуне свих релевантних посебних прописа помоћу само једног закона помаже у осигурању доследности и ефикасности процеса измена и допуна.

---

<sup>48</sup> „Спровођење закона о општем управном поступку на Западном Балкану“, Документ програма СИГМА бр. 62

# V ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ПОСЕБНИХ ЗАКОНА

## 1. Уводне напомене

Веома важан аспект законитости у гранама јавне управе јесте однос између Закона о општем управном поступку и других закона којима су уређене поједине гране јавне управе. Одредбе великог броја материјално-процесних закона у нашем правном поретку упућују на примену Закона о општем управном поступку, док међутим нису изграђени јасни критеријуми за лучење непосредне од супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку. У другим областима правног поретка, постављени проблем се решава као однос између системских, посебних и општих закона. Системски закони уређују на целовит начин једну област правног поретка док код посебних закона то није случај.

Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености и у режиму правне упућености. Наиме, постоји разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. Став појединих правника је да не постоји разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. Међутим са друге стране постоји став<sup>49</sup> да сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом.

Наиме, један системски закон може стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону – само у режиму правне упућености тј. сходне примене. Правни принципи у једном системском закону у једној области правног поретка не могу бити надређени правним принципима који су установљени у другом системском закону у другој области правног поретка<sup>50</sup>. То заправо значи да овде не можемо да говоримо о правној подређености и супсидијарне примене једног системског закона наспрам другог системског закона. Као пример реченом је управо

---

<sup>49</sup> М.Прица, „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2021, стр.100

<sup>50</sup> Пример: Сходне примене Закона о парничном поступку у управном поступку и управном спору, Странка у управном спору није овлашћена за подношење захтева за заштиту законитости против правноснажне одлуке Врховног суда Србије сходном применом члана 418.ЗПП. Пресуда Врховног суда Србије Узз.34/07 од 22.11.2007. године, Билтен судске праксе Управног суда бр.1/2010, стр.126-127.

Закон о општем управном поступку који може предвидети искључиво сходну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина — сходно материји правног уређивања — у уређивању управног уговора као посебног правног института<sup>51</sup>. Одредба чл.26. Закона о општем управном поступку у погледу управних уговора предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређују облигациони односи. Каково је значење законодавац имао у обзир када је реч о „супсидијарној примени“ ми не знамо, међутим према ставу Проф. др Милоша Прице у чланку „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку“, значење израза супсидијарна примена јесте да се одредбе Закона о облигационим односима не могу у целости применити на режим управних уговора из Закона о општем управном поступку, следствено чему не може важити супсидијарна, већ сходна примена закона којим су уређени облигациони односи.

Закон о општем управном поступку примењује се непосредно и у целости као процесни закон када на њега упућује меродавни материјалноправни закон који не садржи процесне одредбе<sup>52</sup>. С обзиром да као што је у примеру наведено, Закон о културним добрима не садржи процесне одредбе, он упућује, као посебан закон, на примену Закона о општем управном поступку.

Одредбе Закона о општем управном поступку примењују се непосредно у управној материји, имајући у виду да у управној материји има мноштво посебних материјално-процесних закона којима су уређене поједине области управне материје (полиција, држављанство, царина, порези...). Посебни закони из области управне материје могу предвидети правила која Закон о општем управном поступку не садржи, али не могу предвидети правила која су несагласна Закону о општем управном поступку као системском процесном закону за управну материју у целости. У складу са наведеним, могуће су две ситуације; Прва ситуација је да одређени материјалноправни закон упућује на непосредну примену Закона о општем управном поступку у целости, док би друга ситуација била та где се у одређеној области примарно примењује посебан закон, а потом се супсидијарно примењује Закон о општем управном поступку.

---

<sup>51</sup> М.Прица, оп.цит, стр.101

<sup>52</sup> Пример материјалноправног закона који не садржи процесне одредбе и упућује на примену Закона о општем управном поступку је Закон о културним добрима (“Сл. гласник РС” бр. 71/94, 52/2011, 99/2011 и 6/2020)

## 2. Јединство правног поретка као уставни принцип

Уставни суд Републике Србије је заузео правни став а у вези уставног начела јединства правног поретка и то у својој Одлуци IУз-231/2009 од 22. јула 2010. године („Службени гласник РС”, број 89/10). Правни став Уставног суда гласи: „Полазећи од одредбе члана 4. став. 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, „обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.“

Јако је важно правити разлику између односа закона који регулишу различите области правног поретка и односа између закона у истој области правног поретка.

Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине. Уставни суд је стао на правно становиште да уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије. То би практично значило да не постоји могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област.

Јединство правног поретка у поступку оцене уставности може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају (системских) закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према



општем<sup>53</sup>. Посебан закон може својим одредбама упућивати на одредбе општег закона али може и бити у режиму правне подређености. Због тога и постоји разлика између непосредне и супсидијарне примене општег закона.

Такође јако је битно да системски закон према другом исто системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али тако да упућује на његове одредбе а не и да им оне буду подређене.

Као пример за то, може се навести чл.26, ЗУП-а који предвиђа супсидијарну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина у уређивању управног уговора као посебног правног института. Будући да се Законом о општем управном поступку поводом управних уговора утеловљује судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са супсидијарном применом Закона о облигационим односима<sup>54</sup>.

Са друге стране, ЗУП је у чл.3. прописао да „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“ и ово заправо значи да је општи закон надређен посебном закону.

### **3. Усаглашавање посебних закона са Законом о општем управном поступку**

Законом о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) прописан је један од кључних приоритета у Реформи јавне управе.

---

<sup>53</sup> М.Прица, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2018, стр. 116

<sup>54</sup> *ibid.*, стр. 121

Законом је предвиђена обавеза усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са одредбама овог закона до 1.6.2018. године.

Влада је у ту сврху, сагласно одредби члана 214. Закона о општем управном поступку<sup>55</sup>, образовала Координационо тело, ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона и управљања процесом усклађивања, за чије потребе у току поступка усклађивања Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља стручне и административне послове.

Координационо тело је утврдило матрицу за оцену усаглашености посебних закона са Законом.

### ***3.1. Сврха усклађивања одредаба***

Сврха усклађивање одредаба посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са Законом о општем управном поступку је да се процес усклађивања одвија на начин који ће обезбедити суштинско усклађивање са основним начелима Закона о општем управном поступку (ЗУП) и одржавање нивоа заштите права странака у поступку гарантованог ЗУП-ом, уз истовремено изражавање неопходних посебности одговарајућих области управног поступања.

Циљ је и да се овај процес одвија кроз дубинску анализу смисла и ефеката норми посебних закона и да се на основу тога правни систем растерети од непотребних одредаба или да се оне преформулишу у правцу унапређења положаја странке, што је претпоставка делотворнијег утврђивања њених права, обавеза и правних интереса, као и стварања повољнијег амбијента за инвестирање и пословање.

---

<sup>55</sup> Одредбом чл.214.ст.1. ЗУП-а, прописано је да 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. Ставом 2. истог члана прописано је да ће Влада образовати Координационо тело у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона, док је ставом 3. истог члана прописано да ће Министарство надлежно за послове државне управе ће обављати стручне и административне послове за потребе Координационог тела у току поступка усклађивања.

Поред тога, неопходно је да се избегну термилошке забуне (коришћење истих термина за различите институте или различитих термина за исте институте)<sup>56</sup> које често ометају суштинско разматрање потребе за (не)усклађивањем појединих одредаба. Циљ је и да се органима управе и државним службеницима који учествују у овом процесу пружи што поузданије смернице и одговори на бројна питања и дилеме које ће се појавити приликом усклађивања посебних закона.

### **3.2. Закључци Координационог тела**

*„Посебни закони треба, уместо више одредби које упућују на ЗУП, да садрже једну одредбу, која ће на општи начин упутити на супсидијарну примену ЗУП-а. Таква одредба гласи: ”На питања поступка која нису друкчије уређена овим законом примењују се одредбе закона који уређује општи управни поступак.” “*

Законима који уређују посебне управне поступке тачније посебни закони, не сме се искључити супсидијарна примена Закона о општем управном поступку.

Такав је пример са законима, који предвиђају своју искључиву примену у случајевима кад се њихове одредбе разликују од одредаба других закона, како оних који у односу на њих представљају *lex specialis*, тако и оних, који су у односу на њих *lex generalis*.

Посебни закони уређују посебне управне поступке, те код њих у обзир долази само супсидијарна примена Закона о општем управном поступку, то јест, примена одредаба ЗУП-а на питања, која нису друкчије уређена посебним законом. Сходна примена не долази у обзир, јер она подразумева примену одредаба ЗУП-а на нешто што по својој правној природи није управни поступак. Како посебни закони уређују посебне управне поступке, долази у обзир само супсидијарна примена.

Посебни закони не смеју на више различитих места да помињу супсидијарну примену ЗУП-а. Поред тога што је реч о лошој номотехничкој пракси, јавља се и ризик да се код појединих посебних управних поступака изостави таква одредба. То би довело до погрешног тумачења да се код одређених посебних управних поступака не

---

<sup>56</sup> Тако нпр. притужба из Закона о полицији представља исти правни институт као и приговор из ЗУП-а. С друге стране, поставља се питање да ли би (обавезујуће) мишљење из неког закона у суштини представљало гарантни акт према новом ЗУП-у.

примењују супсидијарно одредбе ЗУП-а. Ризик овакве грешке нарочито је висок код нових врста управног поступања, на првом месту, управних радњи и пружања јавних услуга. Последица тога био би изостанак правне заштите путем приговора, која је, по правилу, искључиво предвиђена ЗУП-ом.

*„ Питања поступка не могу се уређивати подзаконским актима. Подзаконским актом могу се, када је то предвиђено посебним законом, прописивати изглед и садржина образаца, начина комуникације између органа, као и функционалне надлежности, тј. расподела послова унутар органа надлежног за вођење управног поступања. „*

Питања поступка не смеју се уређивати подзаконским актима. Наиме, како је већ и речено, према одредби члана 3. става 2. Закона о општем управном поступку поједина питања управног поступка могу да се уреде посебним законом. Према томе, ЗУП-ом је изричито искључена могућност да се поједина питања другачије уређују подзаконским актом.

Изузетак представљају следећа питања: изглед и садржина образаца, начина комуникације између органа, као и функционалне надлежности, то јест расподела послова унутар органа надлежног за вођење управног поступања.

*„ Посебним законима се не прописује обавеза органа или странке да прибавља исправе ради доказивања одлучних чињеница. „*

Посебним законима не сме се прописивати обавеза органа или странке да прибави одређене исправе, у циљу утврђивања одређене одлучне чињенице. То је суротно начелу истине и слободне оцене доказа<sup>57</sup>, као и одредбама доказног поступка, које допуштају да се постојање или непостојање одлучних чињеница утврђује било којим законом допуштеним доказним средством<sup>58</sup>. Посебним законом дозвољено је да се предвиди само које су то чињенице и подаци потребни за одлучивање (одлучне чињенице), а не искључиво један начин њиховог доказивања, на основу одређене исправе.

Приликом усклађивања одредаба посебних процесних закона са Законом, потребно је нарочито имати у виду и следеће околности:

---

<sup>57</sup> чл.10. Закона о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)

<sup>58</sup> чл.116. Закона о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)

1. У погледу посебних закона за које се наводи да су усклађени са правним тековинама ЕУ, такође је потребно преиспитати да ли постоји простор за дерегулацију или (нешто) другачије уређење. Наиме, при изради ЗУП вршено је усклађивање општих процесних норми из области поступања управе са принципима и стандардима Европског управног простора. Такође, ЕУ је у својим извештајима који су резултат анализе земаља чланица ЕУ, као и анализа прописа Републике Србије, указивала и указује да проблем представља мноштво посебних одредби којима се неоправдано другачије уређују управни поступци и намећу непотребна оптерећења. Стога процес усклађивања посебних процесних закона са ЗУП-ом пружа прилику да се побољша пословни амбијент и растерете привредни субјекти и грађани, као и сами органи који примењују ове прописе од неоправдане пренормираности.

2. У духу растерећења правног система непотребних норми, нови ЗУП уводи другачију номотехнику: на пример, уводи претпоставку права на жалбу код свих решења поменутих у самом тексту закона, сем у случајевима када је жалба експлицитно искључена или није могућа (нема другостепеног органа).

Истовремено, претпоставка је да на закључак странка нема права жалбе, већ ће се ти основи преиспитивати кроз жалбу на решење. На крају, када одредбама није дефинисан управни акт, ради се о закључку. Ову логику би требало применити и на формулисање норми у посебним законима (где одредба наводи решење, претпоставка је да странке имају право на жалбу, осим уколико није експлицитно искључена, односно није могућа).

3. С друге стране, тамо где ЗУП (не)уређује извесна питања у одређеном обиму, а допушта да се она (на шири начин) уреде посебним законом, то се у складу са специфичним потребама одређене области одређено питање може (шире) уредити. Пример за то је одредба става 2. члан 2. где ЗУП предвиђа могућност шире дефиниције управне ствари, јер прописује да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар. Исто важи и у погледу допуштености да се поједино питање уреди на начин којим се повећава степен заштите права странака.

4. У току је поступак усклађивања посебних закона у области инспекцијског надзора са Законом о инспекцијском надзору (ЗИН). Реч је о изузетно важном процесу, нарочито са аспекта усклађивања ових закона са новим ЗУП-ом. При томе, неопходно је напоменути да код примене тих закона, приоритет имају одредбе процесних закона

који на специфичан начин уређују поступак инспекцијског надзора у појединој области (тржишна, санитарна, ветеринарска инспекција, инспекција рада и сл.), потом одредбе ЗИН-а, па на крају одредбе ЗУП-а. Такође, веома је важно указати на јасну разлику између послова инспекцијског надзора и решавања у управним стварима. Наиме, код инспекцијског надзора врши се непосредан увид у законитост пословања и поступања правних и физичких лица, што значи да је реч првенствено о контроли законитости већ предузетих (не)чињења или оних који су у току, иако је као важна сврха инспекцијског надзора, која је наглашена ЗИН-ом, превенција. С друге стране, при решавању управне ствари орган је окренут ка будућим правима и обавезама странке. Он првенствено утврђује да ли су на основу чињеничног стања испуњени услови за признавање права или утврђивање обавезе. Изузетак је потврђујући надзор где се има применити ЗИН. У вези са тим, процес усклађивања посебних процесних закона који уређују инспекцијски надзор и ЗИН-а са новим ЗУП-ом мора да има у виду ове специфичности, како би се то усклађивање правилно извршило управо у смислу и на начин који обезбеђује квалитетно вршење ове две важне категорије управних послова. Стога је ЗУП нпр., због специфичности инспекцијског надзора предвидео да се поступак покреће достављањем налога, а не закључка, што је уобичајено за управни поступак. Такође, садржај записника предвиђен ЗИН-ом прилагођен је специфичностима инспекцијског надзора. Решење се доноси у поступку инспекцијског надзора када странка изјави приговор на записник који јој је достављен. Одличан пример пажљивог повезивања ЗИН-а и ЗУП-а је питање страначке легитимације. Тако ЗИН аутоматски не предвиђа додељивање статуса странке лицу које је поднело представку, чиме се са разлогом жели спречити злоупотреба представке и избећи обавеза инспекција да поступају и када је у питању незнатан ризик, али то не значи да то лице не може имати својство странке по ЗУП-у.

5. Коначно, да би се процес усклађивања посебних закона одвијао у складу са потребама, али и реалном динамиком усвајања закона у Народној скупштини, неопходно је извршити њихову приоритизацију.

Приликом одређивања степена приоритета (висок, средњи, низак) потребно је узети у обзир:

1) позитивне и негативне утицаје које (ће) важећи или будући закон имати на пословно окружење и грађане, нарочито са аспекта непотребних оптерећења;

2) број предмета, број грађана, односно привредних субјеката и вредност предмета на које утиче одређени закон (у вези са тим, могу се користити подаци из евиденције министарстава о броју и вредности предмета из претходног периода);

3) Годишњи план рада Владе којим су одређени закони већ предвиђени за усвајање.

### ***3.3. Пример неопходности другачијег начина уређивања одређеног питања у односу на решење Закона о општем управном поступку***

Важећи Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) предвиђа одредбом члана 229. става 3. да другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично, или га изменити.

С друге стране, Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре ("Сл. гласник РС", бр. 99/2011 и 83/2014) одредбом члана 29. ставом 2. тачкама 3 и 4., предвиђа да министар може, усвојити жалбу и укинути одлуку и вратити регистратору предмет на поновно одлучивање или усвојити жалбу и укинути одлуку и сам одлучити о пријави.

Разлози за наведено одступање, који су усвојени 2014. године, састоје се у потреби заштите правне сигурности и савесних лица која су закључила правне послове са субјектом чији су подаци регистровани (или субјектом који је на тај начин основан), у периоду од момента објављивања регистрације (података) одређеног привредног субјекта на интернет страници Агенције за привредне регистре до утврђивања незаконитости дате регистрације од стране другостепеног органа (министарства привреде).

Наиме, да је остало решење из важећег ЗУП-а и у овој врсти поступака, које је било и у Закону о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре из 2011, сви правни послови који би били закључени у наведеном периоду би, у случају поништавања регистрације, морали да буду поништени, што би довело до повраћаја у пређашње стање и враћања свега што је испоручено из различитих и бројних правних послова. На тај начин битно би била нарушена правна сигурност и принцип поверења

грађана и правних лица у поступак регистрације, што представља једну од кључних претпоставки квалитетног пословног амбијента и убрзања поступка регистрације.

### ***3.4. Питања која се не могу на другачији начин уредити у односу на одредбе Закона о општем управном поступку***

Овде је реч о питањима код којих ЗУП не предвиђа могућност одступања од начина уређења које је он утврдио. Разлози за то су двоструки, пре свега, једнообразно уређење појединих питања у циљу обезбеђивања стандардизованог поступања у свим управним областима,

*Пример* за то је да се управни акт доноси у форми решења у ситуацијама када законодавац предвиђа да је жалба допуштена, а у форми закључка када прописује да она није допуштена.

као и заштита права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом.

*Пример* за то је новина ЗУП-а према којој се поступак покреће захтевом странке, а не као по претходном ЗУП-у радњом органа поводом захтева странке (члан 90. ст. 1.). У вези са тим је и одредба према којој је поступак покренут захтевом странке кад орган прими захтев странке (чл. 91. ст. 1.). Имајући у виду да се на овај начин штити правна сигурност странака и да се на овај начин несумњиво зна који прописи важе у моменту подношења захтева када се и поступак сматра покренутим, није допуштено посебним законима одступати од ових одредаба, јер би се тиме снижавао ниво заштите права странке зајемчен ЗУП-ом. Исти смисао има и одредба члана 91. ст. 3. према којој поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке сматра се покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка.

### ***3.5. Нови Закон о општем управном поступку и примена одредаба посебних закона у периоду усклађивања 1.6.2017-1.6.2018. године***

У периоду усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са одредбама Закона о општем



управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016 - даље: ЗУП), од почетка његове примене 1. јуна 2017. до 1. јуна 2018. године, примењиваће се одредбе посебних закона.

Поступци који нису окончани до почетка примене новог ЗУП (1. јуна 2017. године), окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона. Ако после почетка примене новог ЗУП решење првостепеног органа буде поништено или укинато, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона, при чему ће се у периоду усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са одредбама новог ЗУП (тј. у периоду од 1. јуна 2017. године до 1. јуна 2018. године), примењивати одредбе посебних закона.

Одредбе ЗУП којима се уређују институти који нису били предвиђени старим ЗУП који је важио до 1. јуна 2017. године (приговор, одговор првостепеног органа на жалбу, одрицање права на жалбу...) почињу да се примењују од 1. јуна 2017. године, изузев ако су институти, који су у погледу садржине идентични (без обзира на евентуално њихов другачији назив), на другачији начин уређени одредбама посебног закона или ако је њихово увођење предвиђено посебним законима (попут гарантног акта, управног уговора и др.).

Када је одређена одредба посебног закона подразумевала допунску примену одредаба ЗУП који важи до 1. јуна 2017, а новим ЗУП-ом се уводи другачији начин уређења истог питања, до 1. јуна 2018. године као рока који је превиђен за усклађивање посебних закона примењује се правно правило из одредбе старог ЗУП који је престао да важи 1. јуна 2017. године (нпр. уколико је по одредбама неког посебног закона у вези са закључком којим се обуставља одређени поступак, било допуштено изјављивање жалбе тако што се подразумевала примена тада важећих норми ЗУП-а из 1997. године без преписивања тих одредаба у одредбе тог посебног закона, сматраће се да је и даље дозвољена жалба).

## ЗАКЉУЧАК

Важно је истаћи да, иако приступ којим се људска права уважавају током управног поступка у досадашњој пракси није био од великог значаја у поступању појединих органа управе, постоје запослени у управи који су, захваљујући таквом начину рада, увидели ефикасност у поступању. Она се огледа у томе што до остваривања права долази већ код првог органа којем су се грађани обратили, те не постоји дуг период за чекање на коначан одговор, пребацивање на други па опет на први степен одлучивања и евентуално покретање управног спора, што све доводи до тога да грађани предуго чекају на остваривање својих права.

Службеник који има свест о усвојеним међународним документима и основна знања о положају странке требало би да на лак начин нађе пут ка ефикасном решењу захтева, што је корак више ка доброј управи и добром позиционирању конкретног службеника у начину решавања предметних захтева.

Република Србија налази се пред изузетно крупним, значајним и тешким процесом спровођења и усаглашавања процесних норми у области управних ствари. Претпоставке за успех овог процеса су системски приступ, који, поред јасног уочавања (не)специфичности одређене материје ради опредељивања за место и начин уређења, захтевају истовремено сагледавање реалности садашњег степена развоја (кроз анализу ефеката прописа засновану нарочито на праћењу стања у области), обезбеђивање унутрашњег склада међусобно повезаних прописа и вођење рачуна о усаглашености са правним тековинама ЕУ. Немерљив допринос квалитету ових процеса даће интердисциплинарни приступ при изради закона и свеобухватна обука службеника заснована на анализи потреба за стручним усавршавањем.

Позивајући се на Закон о општем управном поступку Републике Србије, тачније на правила која се односе на општи управни поступак, направљена је паралела са посебним управним поступцима који су настали услед појаве бројних одступања од најважнијих правила општег управног поступка. Посебан акценат у овом раду, везан је за правила која се односе на посебне управне поступке, тачније зашто они никада нису целовити и на које се то специфичности поступања органа управе односи.

Слабу страну постојећег законског решења представља изостанак довољно ефикасног механизма који би могао да обезбеди да се бројна одступања у свим посебним управним поступцима заиста и отклоне у прописаном року, односно да се сви

посебни закони ускладе са Законом о општем управном поступку. Лоше искуство са неблаговременим усаглашавањем свих закона са новим Уставом, због чега у правном систему Републике Србији још и данас постоји низ противуставних закона, иако је то својевремено била једна од основних уставних обавеза коју је требало испунити најкасније до 31. децембра 2008. године, више него јасно указују да само прописивање обавезе на усаглашавање посебних управних поступака са општим управним поступком, које је ограничено само роком (инструкционим), за чије прекорачење не постоји никаква правна санкција, уз формирање посебног Координационог тела ради спровођење свих активности на усаглашавању закона, може веома важан процес усаглашавања посебних закона са Законом о општем управном поступку да претвори у Сизифовски посао. Можда би баш из тих разлога, ефикасније решење могло бити да постоји прописивање обавезне претходне сагласности министарства надлежног за послове државне управе увек приликом утврђивања нацрта свих посебних закона који садрже било коју одредбу о посебним управним поступцима. Тиме би се спречила могућност да такав закон уђе у законодавну процедуру ако није у потпуности усклађен са Законом о општем управном поступку. Пример са начином усвајања правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у органима управе, код кога је Владином Уредбом<sup>59</sup> изричито предвиђено да надлежни органи (Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство финансија и Служба за управљање кадровима) не смеју да дају сагласност ако нацрт правилника није припремљен у складу са одређеним питањима која су уређена прописима чија контрола примене је у њиховој надлежности (чл. 32, 33 и 34), показало се током претходних година као веома ефикасан механизам за успостављање рационалне и на закону у потпуности засноване унутрашње организације државне управе у Републици Србији. Стога, чини нам се да би у том правцу требале да иду и будуће законске измене у случају да се процена неделотворности предвиђеног решења у наредним годинама покаже оправданом.

---

<sup>59</sup> Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, „Службени гласник РС“, бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012 и 87/2013.

## ЛИТЕРАТУРА

- Петровић Милан, Прица Милош, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014;
- Милков Драган, *Управно право III – Контрола управе*, Нови Сад, 2011, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду;
- Стајић Љубомир, *Контрола полиције и служби безбедности*, Нови Сад, 2012, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду;
- Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Београд: Министарство правде и државне управе 2014;
- Каравдић Кочевећ Слађана, Милановић Катарина, “Корак „Од 7 миља“ у реформи јавне администрације – нови Закон о општем управном поступку”, Београд, *Часопис за јавну политику „Полис“*, (2016), 11. 18-24;
- Вучетић Дејан, *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2018, 78. 197-214;
- Поповић, С. Петровић, М. Прица, М., „Управно право општи део“, Ниш: Свен, (2011);
- Мићовић Миодраг, Вучковић Ј., *Право на добру управу и електронске услуге- XXI век – век услуга и усложног права*, Крагујевац, 2011, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу;
- Предраг Димитријевић, *Управно право – општи део*, Ниш, 2016, Правни факултет Универзитета у Нишу;
- Лилић Стеван, *Управно право и управнопроцесно право*, Београд, 2013, Правни факултет Универзитета у Београду - Центар за издаваштво и информисање;
- Вучетић Дејан, *Европска управно–процесна правила и општи управни поступак Републике Србије*, Ниш, 2014, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 68. 175-186;
- Димитријевић Предраг, *У сусрет новом Закону о општем управном поступку*, Ниш, 2010, Правни факултет Универзитета у Нишу;
- Прица Милош, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Ниш, 2018, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 78. 103-124;

- Прица Милош, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Ниш, 2021, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 91. 97-116;
- Миленковић Дејан, *Јавна управа*, Београд, 2012;
- R. Herrnritt, *Österreichisches Verwaltungsrecht. Ein Grundriß der Rechtstheorie und Gesetzgebung der inneren Verwaltung*, Tübingen 1925.
- E.C. Hellbling, *Die Landesverwaltung in Cisleithanien*, [in:] *Die Habsburgermonarchie 1848– 1918*, Red. A. Wandruszka, P. Urbanitsch, Wien 2003.
- Димитријевић Павле, Марковић Ратко, *Управно право*, СФРЈ, Београд, 1986;
- Китаровић Игор, Китаровић Никола, Влатковић Милан, *Систем државне управе, управни поступак и управни спор*, Београд, 2020;
- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, Службени гласник Републике Србије;
- Миловановић Добросав, *Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управно процесних закона*, Београд, 2016, Часопис за јавну политику „Полис“, 11. 42-47;
- Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Београд, 2015, *Правни живот*, 10. 95-110;
- Z. Kmiecik, *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, “Państwo i Prawo” 2017, no. 9.
- Лончар Зоран, *Посебни управни поступци*, Нови Сад, 2016, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду, 4. 1231-1249;
- Милков Драган, *Реформе управно-процесног законодавства у Србији*, Нови Сад, 2012, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
- Димитријевић Марина, *Порески поступак у нашем праву*, Ниш, 2007, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 49. 291-302;
- Guy Braibant, *Institutions administratives com parées*, Fondation Nationale des sciences politiques fasc. II, Paris, 1974-1975.
- B. Gagro, *Drugostupanjski upravni postupak – zapažanja Upravnog suda u odnosu na primjenu prijašnjeg Zakona o općem upravnom postupku*, [in:] *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi*, ed. M. Kuzmić, A. Šumelj, Zagreb 2010.

## ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА

### Прописи

- Закон о општем управном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 18/2016)
- Устав Републике Србије ("Сл.гласник РС", бр. 98/2006)
- "Сл.гласник РС", бр.9/14 и 42/14
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији (Сл.гласник РС", бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др.закон, 62/2006 - др.закон, 63/2006 - испр. др.закон, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др.закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020)
- Царински закон ("Сл.гласник РС", бр. 95/2018, 91/2019 - др.закон и 144/2020)
- Закон о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица ("Сл.гласник РС", бр. 18/2020)
- Закон о социјалној заштити ("Сл.гласник РС", бр. 24/2011)
- Породични закон "Сл.гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др.закон и 6/2015)
- Закон о управној инспекцији ("Сл.гласник РС, бр.87/2011")
- Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре ("Сл. гласник РС", бр. 99/2011 и 83/2014)
- „Службени лист Републике Црне Горе“, број 60/2003
- „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/2003
- „Службени гласник Републике Србије“, број 30 од 7. маја 2010. Године
- Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, „Службени гласник РС“, бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012 и 87/2013

### Судска пракса

- Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 901/08, од 26. 06. 2008;
- Пресуда Врховног суда Србије Рев. 2792/92 од 27. 08. 1991;
- Одлука Врховног суда Србије, Рев 1497/94 од 13. 04. 1994;
- Пресуда Врховног суда Србије, Рев 62/04, од 15.12.2004;

- Пресуда Управног суда, II-2 У. 26202/10 од 10. 11. 2011:
- Пресуда Врховног суда Србије Узз.34/07 од 22.11.2007.

### Електронски извори

<http://www.skgo.org/publications/download/441>

<http://mduls.gov.rs/>

<https://www.naled.rs/en/siva-knjiga>

<http://media.institut-alternativa.org/2018/04/study-new-law-on-administrative-procedures.pdf>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1816](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816)

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en)

<https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications>

### Остали извори

- Документ програма СИГМА, „Спровођење закона о општем управном поступку на Западном Балкану“, бр. 62;
- „Paragraf Lex v17.0“; Породични закон (*“Сл.гласник РС”*, бр. 18/2005, 72/2011 - др.закон и 6/2015) у рубрици „стручни коментар“

## САЖЕТАК

Управа се процењује кроз осам битних елемената, који обухватају кључне кораке управног процеса, као и основна права странака: лакоћа покретања управног поступка, могућност електронске комуникације, право учесника на изјашњење. трајање поступка, услови у погледу садржаја управних аката, делегирање овлашћења за одлучивање у органима управе, равнотежа између правне сигурности и законитости, функционисање жалбеног процеса. Сам закон који регулише управни поступак, акценат ставља на електронску комуникацију и делегирање доношења одлука, те се обезбеђује потреба за поштовањем класичних захтева доброг понашања управе (нпр. право на изјашњење и обавеза образлагања управних аката).

Поред општих услова који произилазе из ЗУП-а, правила функционисања управних поступака утврђена су бројним другим законима и подаконским актима (тј. посебним прописима), којима се утврђују ближи услови за органе који спроводе појединачне поступке. Посебни закони могу предвидети решења која се разликују од оних у ЗУП-у (ако је то неопходно због природе поступка), али морају бити у складу са основним начелима ЗУП-а и обезбедити једнак ниво заштите права странака у поступку.

Слаба страна постојећег законског решења представља изостанак довољно ефикасног механизма који би могао да обезбеди да се бројна одступања у свим посебним управним поступцима заиста и отклоне у прописаном року, односно да се сви посебни закони ускладе са новим ЗУП-ом. Лоше искуство са неблаговременим усаглашавањем свих закона са новим Уставом, због чега у правном систему Републике Србији још и данас постоји низ противуставних закона, иако је то својевремено била једна од основних уставних обавеза коју је требало испунити најкасније до 31. децембра 2008. године, више него јасно указују да само прописивање обавезе на усаглашавање посебних управних поступака са општим управним поступком, које је ограничено само роком (инструкционим), за чије прекорачење не постоји никаква правна санкција, уз формирање посебног Координационог тела ради спровођење свих активности на усаглашавању закона, може веома важан процес усаглашавања посебних закона са ЗУП-ом, да претвори у Сизифовски посао.

Већ сам летимичан поглед на врсте посебних управних поступака, које су биле предмет пажње у раду, указује на значајна одступања од најважнијих правила општег управног поступка.



Као што већ знамо, у домаћем правном систему, постоје бројни закони који уређују посебне управне поступке, и читањем овог рада, упознали смо се са појединим поступцима од тренутка покретања истог па до његовог окончања, који су због неких својих специфичности били интересантни за истраживање.

**Кључне речи:** посебни управни поступци, посебни закони, одступања од општег управног поступка, ЗУП, усклађивање одредаба;

## ABSTRACT

### **„Special administrative procedures in the law of the Republic of Serbia“**

The administration is evaluated through eight essential elements, which include the key steps of the administrative process, as well as the basic rights of the parties: ease of initiation of the administrative procedure, the possibility of electronic communication, the right of the participants to make a statement duration of the procedure, conditions regarding the content of administrative acts, delegation of decision-making authority in administrative bodies, balance between legal certainty and legality, functioning of the appeals process. The law itself, which regulates the administrative procedure, emphasizes electronic communication and delegation of decision-making, and ensures the need to comply with the classic requirements of good administrative behavior (eg. the right to make a statement and the obligation to explain administrative acts).

In addition to the general conditions arising from the ZUP, the rules for the functioning of administrative procedures are established by numerous other laws and sub-legal acts (i.e. special regulations), which establish closer conditions for the authorities that carry out individual procedures. Special laws may provide solutions that differ from those in the ZUP (if necessary due to the nature of the procedure), but they must be in accordance with the basic principles of the ZUP and ensure an equal level of protection of the rights of the parties to the proceedings.

The weak side of the existing legal solution is the absence of a sufficiently efficient mechanism that could ensure that numerous deviations in all special administrative procedures are actually eliminated within the prescribed period, that is, that all special laws are harmonized with the new ZUP. Bad experience with untimely harmonization of all laws with the new Constitution, which is why there are still a number of unconstitutional laws in the legal system of the Republic of Serbia. although at one time it was one of the basic constitutional obligations that had to be fulfilled no later than December 31, 2008, they more than clearly indicate that the mere prescription of the obligation to harmonize special administrative procedures with the general administrative procedure, which is limited only by the deadline (instruction), for the violation of which there is no legal sanction, along with the formation of a special Coordinating Body to implement all activities on the harmonization of laws, can turn the very important process of harmonizing special laws with the ZUP into a Sisyphean task.

Even a cursory look at the types of special administrative procedures, which were the subject of attention in the paper, indicates significant deviations from the most important rules of the general administrative procedure.

As we already know, in the domestic legal system, there are numerous laws that regulate special administrative procedures, and by reading this work, we got acquainted with certain procedures from the moment of its initiation until its completion, which were interesting for research due to some of their specificities.

**Keywords:** special administrative procedures, special laws, deviations from the general administrative procedure, ZUP, harmonization of provisions;

## БИОГРАФИЈА

Деримановић Драгија рођена је 16. 6. 1995. године у Призрену. Основну школу „Доситеј Обрадовић“ у Нишу, завршила је 2010. године са одличним успехом. Средњу стручну школу, Правно-пословну школу Ниш у Нишу уписује 2010. године и исту завршава 2014. године са одличним успехом.

Основне академске студије уписује на Правном факултету Универзитета у Нишу, 2014. године и исти завршава септембра 2020. године са просеком 8,57. Током студирања учесовала је у програму „Paragraf Lex“ што јој је омогућило да се у потпуности оспособи за коришћење електронске правне базе Paragraf Lex v17.0. На другој и трећој години основних студија, обавила је стручну праксу у Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање – филијала у Нишу.

Мастер академске студије, уписује 2020. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу на Општем смеру – јавноправна научна област. На мастер академским студијама оставрује просек 9,50, где је Студијско истраживачки рад на тему „О посебним управним поступцима“, оцењен од стране ментора-професора, оценом 10.

Након завршетка основних академских студија, у периоду од 21. 10. 2020. године до 21. 10. 2022. године кандидаткиња је обавила приправнички стаж у Привредном суду у Нишу, где је стекла потребна знања и искуство за полагање Правосудног испита.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Драгија Деримановић

Наслов мастер рада: Посебни управни поступци у праву Републике Србије

Ментор: Проф. др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 18.1.2023.године

Потпис аутора

Деримановић Драгија

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Посебни управни поступци у праву Републике Србије

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Драгија Деримановић

У Нишу, 18.1.2023.године

Потпис аутора

Деримановић Драгија