

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



**ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ  
ПОСТУПКУ И ПОСЕБНИХ ЗАКОНА У  
МАТЕРИЈИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА**  
(мастер рад)

Ментор:  
Проф. др Милош Прица

Студент:  
Мирјана Петровић  
Број индекса: МО31/23-УП

Ниш, 2024. година

## САДРЖАЈ

УВОД.....	1
<b>I ОСНОВНЕ ПОСТАВКЕ УПРАВНОГ ПРАВА.....</b>	<b>3</b>
1. Опште и посебно управно право.....	3
2. Материјално и процеснопосебно управно право.....	4
3. Извори управног права.....	6
<b>II ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ.....</b>	<b>8</b>
1. Домашај примене.....	8
2. Карактеристике управног поступка и примене Закона о општем управном поступку.....	9
2.1. Појам управног поступка.....	9
2.2. Основна начела управног поступка.....	11
2.3. Надлежност за решавање у управном поступку.....	17
2.4. Учесници у управном поступку.....	19
2.5. Остали значајни појмови у управном поступку.....	24
3. Првостепени управни поступак.....	27
3.1. Фазе управног поступка.....	27
3.2. Покретање управног поступка.....	27
3.3. Поступак до доношења решења.....	30
3.4. Доношење управних аката – решење и закључак.....	33
3.5. Другостепени управни поступак.....	35
3.6. Извршење решења.....	36
4. Значај Закона о општем управном поступку.....	37
5. Однос ЗУП-а и посебних закона.....	38
<b>III ОБЛАСТ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....</b>	<b>40</b>
1. Појам унутрашњих послова.....	40
2. Управне ствари у области унутрашњих послова.....	41
<b>IV ЗАКОНИ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....</b>	<b>43</b>
1. Закон о полицији (2016).....	44
2. Закон о држављанству Републике Србије (2004).....	45
3. Закон о јединственом матичном броју грађана (2018).....	47
4. Закон о личној карти (2006).....	48
5. Закон о путним исправама (2007).....	49
6. Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009).....	51

7. Закон о оружју и муницији (2015).....	53
8. Остали закони.....	54
<b>V ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА .....</b>	<b>56</b>
1. Однос ЗУП-а и Закона о полицији (2016).....	57
2. Однос ЗУП-а и Закона о држављанству Републике Србије (2004).....	58
3. Однос ЗУП-а и Закона о јединственом матичном броју грађана (2018).....	59
4. Однос ЗУП-а и Закона о личној карти (2006).....	61
5. Однос ЗУП-а и Закона о путним исправама (2007).....	62
6. Однос ЗУП-а и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (2009).....	63
7. Однос ЗУП-а и Закона о оружју и муницији (2015).....	68
8. Однос ЗУП-а и осталих закона у области унутрашњих послова .....	70
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>72</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>77</b>
<b>ПРАВНИ ИЗВОРИ.....</b>	<b>79</b>
<b>ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ.....</b>	<b>80</b>

## УВОД

Управни поступци у Републици Србији регулисани су Законом о општем управном поступку (2016) (у даљем тексту ЗУП), који поставља основне правне оквире, даје правну сигурност, те штити права странака. Овај закон дефинише правила која органи власти морају поштовати при доношењу управних одлука, осигуравајући да све буду праведне, законите и транспарентне. Основна начела ЗУП-а, као што је нпр. заштита права странака и остваривање јавног интереса, гарантују адекватну правну заштиту и правичност у управним поступцима. Поред тога, у области управног права постоје и посебни закони који уређују специфичне управне области, укључујући и област унутрашњих послова. Док ЗУП поставља основна правила, посебни закони могу садржати додатне процесне одредбе или прописивати одредбе које су у складу са начелима општег закона, те на тај начин прилагођавати управне поступке специфичним потребама својих области. Међутим, у свим случајевима процесне одредбе посебних закона морају бити у складу са начелима ЗУП-а. Од великог је значаја да посебни закони у области унутрашњих послова буду усклађени са ЗУП-ом због сложености и значаја управних поступака у овој области. Управне ствари у области унутрашњих послова обухватају широк спектар активности, као што су доношење управних аката, предузимање управних радњи, и пружање јавних услуга. Применом специфичних закона који регулишу безбедност, јавни ред, управљање грађанским правима и заштиту јавних интереса, неопходно је осигурати да сви управни поступци буду праведни и законити. Усклађивање посебних закона са ЗУП-ом омогућава координацију правила, чиме се избегавају правне неусклађености и побољшава ефикасност управљања и спровођења управних поступака у области унутрашњих послова, те се на тај начин пружа заштита права странака.

Предмет рада је анализа односа ЗУП-а и појединих посебних закона у области унутрашњих послова са циљем да се утврди на који начин је законодавац ускладио процесне одредбе посебних закона из области унутрашњих послова са одредбама општег процесног закона, те да ли су и у којој мери испоштоване прописане норме усклађивања посебних закона са општим. Рад се бави анализом само неких обележја управног поступка с обзиром на сложеност самог поступка. Такође, бавићемо се само оним процесним одредбама које се односе на најчешће и за странку најзначајније управне ствари.

Рад је подељен у пет поглавља у којима се обрађују области важне за разумевање предмета рада. У првом делу бавимо се појмом управног права где појашњавамо основну терминологију и дајемо општи контекст раду. Други део рада посвећен је ЗУП-у, где подробно појашњавамо домашај примене, начела и сам управни поступак. Потом, у трећем поглављу разрађујемо тему унутрашњих послова како бисмо дали контекст и појаснили значај посебних закона из ове области којима се бавимо у четвртом поглављу. Након подробног увођења у тему, последње, пето поглавље бави се односом општег ЗУП-а и посебних закона описаних у четвртом поглављу, те одговара на предмет и циљеве рада. На крају, закључком сумирамо најзначајније опажено и заокружујемо тему препорукама.

## І ОСНОВНЕ ПОСТАВКЕ УПРАВНОГ ПРАВА

Управно право можемо посматрати на два начина – као научну дисциплину и као грану правног система. Као научна дисциплина, оно се бави анализом и проучавањем правних норми које чине управно право као грану система. Са друге, практичне стране, управно право као грана правног система део је шире целине – посебан правни подсистем, скуп важећих закона и других правних прописа који регулишу организацију, делатност и контролу управе (Поповић, Петровић, Прица, 2018:5-8).

Према Закону о државној управи (2005), управа се дефинише као „део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије“.<sup>1</sup> Управа је суштински повезана са државом и представља материјалну делатност државе у остваривању њених циљева (Петровић, Прица, 2009/2010:2). Њу чине министарства, органи управе који се налазе у саставу министарства, као и посебне организације, који се једним именом називају органима државне управе. Поред учествовања у обликовању политике Владе, као и праћења стања у областима из свог делокруга, органи државне управе су дужни да обављају извршне послове, односно „да извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденцију, издају јавне исправе и предузимају управне радње“. То значи да је управа одговорна за спровођење закона и одлука државних органа ради постизања циљева и интереса друштва. Уколико субјекти добровољно не испуне обавезе прописане правним актима, управа може применити принудно извршење, које произлази из монопола физичке принуде. Овај монополични карактер физичке принуде се најчешће испољава кроз активности полиције која врши извршење управних и судијских аката (Петровић, Прица, 2009/2010:2-3).

### 1. Опште и посебно управно право

У многим државама и њиховим правним системима, укључујући и наш, уобичајено је да се управно право дели на два велика дела: општи део и посебни део (Лилић, 2014:117). Опште управно право обухвата основна питања организације државне управе и других облика јавне управе у њиховим најапстрактнијим видовима.

---

<sup>1</sup>Чл. 1. Закона о државној управи, *Сл гласник РС*, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018;

Фокус је на основним принципима и структури јавне управе, а такође и на материјалној делатности управе у њеним најапстрактнијим видовима, која се изражава кроз стварне радње и акте управе, као што су општи и појединачни правни акти. Овде се обрађује и питање одговорности управе за штету коју својом делатношћу учини (Петровић, Прица, 2009/2010:4).

Посебни део управног права представља специфичан сегмент управног права који се бави принципима, институтима и појмовима који се односе на поједине специјализоване управне области. Ове области укључују финансије, војску, спољне послове, унутрашње послове, привреду, здравство, заштиту животне средине и слично. Посебни део управног права фокусира се на детаљну анализу правних питања, специфичних прописа и процедура које се примењују у овим областима (Лилић, 2014:117). Обрада посебног дела управног права укључује изучавање специфичних правних структура и норматива које владају у одређеној управној области. Изучавање посебног управног права је битно јер омогућава дубље разумевање правних аспеката у конкретним областима јавне управе и помаже у примени права на практичне ситуације у свакодневном раду државних институција. Ова област је од великог значаја за стручњаке који раде у специјализованим областима државне управе и који су одговорни за примену специфичних законских и управних норми.

Када се посебно управно право гледа као целина, постоји подела на материјално и процесно право (Петровић, Прица, 2009/2010:6).

## **2. Материјално и процесно посебно управно право**

Посебно управно материјално право односи се на вршење управне делатности у посебним ситуацијама које се разликују по садржини и другим елементима. Ово подручје обухвата различите области као што су вођење службених евиденција, управне послове у вези са патентима и друге специфичне управне делатности које захтевају посебан приступ и примену одговарајућих правних прописа, као што су нпр. Закон о патентима, Закон о држављанству Републике Србије итд. Посебно управно материјално право се бави одлучивањем о правима или обавезама у посебним ситуацијама које одступају од опште (Лилић, 2014:121).

Садржина материјалног посебног управног права обухвата различите делатности које се односе на различите области и проблематике. Прва значајна

делатност је полиција која се налази у центру пажње и обухвата различите аспекте као што су контрола државне границе, улазак и боравак странаца, управљање пасошким пословима, као и контрола оружја и безбедности. Затим, постоји систем управних делатности који се односи на управљање имовином, укључујући заштиту културних добара, регулисање јавног добра, доделу концесија и решавање питања ограничења приватне својине кроз мере као што су експропријација, комасација и арондација. Друга посебна управна област је царина, која се бави царинским процедурама, имовинским односима у вези са царином, а ту су и питања регулисања патената. Значајно је и питање личног статуса грађана и држављанства, што обухвата аспекте као што су материјално и процесно регулисање права и обавеза у вези са грађанским статусом. Поред тога, целокупна област образовног система, укључујући школство и универзитетско образовање, такође се налази у домену посебног управног права (Петровић, Прица, 2009/2010:6). Ова различита подручја чине значајан део материјалног посебног управног права, обухватајући различите аспекте управне делатности који се примењују у специфичним ситуацијама и областима.

Посебно управно процесно право, са друге стране, обухвата процедуре и правила која се примењују у поступцима решавања управних ствари. Ово подручје, између осталог, обухвата правила о начину поступања у остваривању управних права (нпр. право на држављанство), утврђивању обавеза (нпр. пореске обавезе) или остваривању (заштити) неког правног интереса у управним поступцима који се односе на посебне управне делатности (Петровић, Прица, 2020). То су, једном речју, формалноправне норме, које су садржане у процесним законима и пружају правила и процедуре за спровођење материјалноправних норми — законом дефинисаних суштинских права и обавеза грађана, правних лица, као и других правних субјеката. Формалноправне норме одређују начин на који надлежни органи треба да поступају при остваривању права или утврђивању обавеза које су дефинисане материјалним законима. Усмерене су на процесне аспекте, као што су начин подношења захтева, рокови за доношење одлука и поступци у вези са доношењем решења или извршавањем одлука. *Закон о општем управном поступку* (2016) је пример општег управно-процесног закона, који утврђује универзална правила и процедуре које се примењују у процесу одлучивања о правима и обавезама. Обезбеђује уједначене процедуре за спровођење и примену



различитих материјалноправних норми, осигуравајући да процеси у управним стварима буду правично и ефикасно спроведени (Лилић, 2014:121-122).

### 3. Извори управног права

Као и за сва друга права, извори управног права су извори права уопште, а то су пре свега Устав и уставни акти, закони, подзаконски општи акти, судске одлуке, а у појединим случајевима и обичајно право, као и техничка правила и стандарди (Лилић, 2014:140-162). Када посматрамо опште и посебно управно право, извори посебног управног права се у основи не разликују од извораопштег управног права, али је њихов број знатновећи, јер је посебно управно правообимније и специфичније (Петровић, Прица, 2009/2010:8). За потребе овог рада детаљније ћемо се бавити само законом као извором посебног управног права.

Закон је на првом месту међу изворима посебног управног права (Прица, 2009/2010:8) – он је његов примарни и најважнији формални извор. Овде је важно разумети нека општа правила и карактеристике која се односе на примену закона као извора управног права, а посебно *однос општег и посебног закона*. Према традиционалној правној максими „*lex specialis derogat legi generali*“, ако постоји општи и посебан закон који регулишу исту материју, примењује се посебан закон. Ако посебним законом неко питање није регулисано, примењује се општи закон као супсидијарни, тј. као допунски (Лилић, 2014:144-145). У складу са тим, као извор посебног управног права јављају се сви закони којима се уређује посебна управна област, нпр. област унутрашњих послова и њени закони: Закон о полицији (2018), Закон о јавном реду и миру (2017), Закон о јавном окупљању (2016), Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009), Закон о оружју и муницији (2015) и др.

Други закони који се користе као извори општег, али и посебног управног права су Закон о државнојуправи (2005), Закон о министарствима (2020), Закон о државнимслужбеницима (2005), Закон о локалној самоуправи (2007) и др. када је у питању организација управе; потом већ поменути Закон о општем управном поступку (2016) када је у питању обављање управне делатности, као и Закон о управним споровима (2009) за вршење судске контроле управе (Лилић, 2014:145-146).

Однос општих и посебних закона у српском законодавству игра кључну улогу у обезбеђивању доследности и ефикасности у правној пракси. Принцип „*lex specialis*

*derogat legi generali*” и супсидијарна примена општег процесног закона омогућавају да се специфична питања решавају према најрелевантнијим прописима, док општи закони обезбеђују оквир и упутства за ситуације које нису детаљно регулисане. Ова динамика доприноси свеобухватном функционисању правног система и поштовању права и обавеза правних субјеката.

## II ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

### 1. Домашај примене

Домашај Закона о општем управном поступку (2016) (у даљем тексту: ЗУП) обухвата све ситуације у којима се доносе управни акти, односно правне одлуке које доносе надлежни органи у оквиру својих управних овлашћења. У тим случајевима, ЗУП пружа општи оквир за поступање, постављајући универзална правила и процедуре које морају бити примењене приликом одлучивања о правима и обавезама у управним стварима. Ово укључује, између осталог, правила о покретању поступка, роковима, начинима достављања одлука, правима странака и жалбеним процедурама. Према томе, ЗУП се примењује на све ситуације у којима се доносе управни акти, без обзира на то који субјект врши одлучивање. Најчешће су то надлежни државни органи управе, али у неким случајевима управне функције могу бити поверене и другим субјектима, попут јавних предузећа или институција које имају одређена јавна овлашћења. У свим овим случајевима, ти субјекти су обавезни да следе правила и процедуре које прописује ЗУП (Лилић, 2014:122-123).

Међутим, домашај ЗУП-а није апсолутан и има своја ограничења. Прво, не протеже се на поступке доношења управних прописа, као што су уредбе и правила које доносе надлежни органи, јер за те ситуације постоје други прописи који регулишу поступак њиховог доношења (нпр. закони о државној управи или одговарајуће уредбе). Друго, ЗУП се непосредно не примењује на предузимање појединих материјалних аката или спровођење одређених радњи, као што су принудне мере, јер су те ситуације регулисане посебним прописима. Треће, ЗУП се примарно не примењује у случајевима где постоје посебни управни поступци прописани посебним законима, који искључују примену општег управног поступка (*lex specialis derogat legi generali*). Ово значи да, уколико је одређено питање регулисано посебним законом, тај закон има предност у односу на ЗУП (Лилић, 2014:123).

ЗУП, дакле, представља основни оквир за управно поступање у Србији, али његов домашај је ограничен уколико постоје специфични процесни захтеви дефинисани посебним прописима или када се доносе управни прописи и други појединачни акти.

## 2. Карактеристике управног поступка и примене Закона о општем управном поступку

### 2.1. Појам управног поступка

Према ЗУП-у *управна ствар* је „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“.<sup>2</sup> Поступак решавања у управним стварима је *управни поступак*. ЗУП управни поступак дефинише као „скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима“.<sup>3</sup> Доношење одлука у управним стварима заправо је акт решавања управних питања, где се одлука не доноси споразумно, већ један субјект (орган управе) одређује правну ситуацију другог субјекта (странке), стога управни поступак може бити описан као поступак решавања у управним стварима (Јилић, 2014:121). Резултат управног поступка, односно решавања управне ствари, може бити управни акт, али и гарантни акт, управни уговор, предузимање управне радње или пружање јавне услуге.<sup>4</sup>

*Управни акт* је „појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима“ и то у форми решења или закључка<sup>5</sup>. Њиме се у конкретном случају, а на основу закона, одлучује о признавању неког права, утврђивању неке обавезе или остваривању односно заштити правног интереса (Томић, 2017:147-235). Другим речима, решењем је окончана управна ствар која је била предмет управног поступка. Оно производи непосредно правно дејство онда када се испуне одговарајући услови, што укључује и могућност принудног извршења (Томић, 2017:147-235).

---

<sup>2</sup>Чл. 2. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>3</sup>Чл. 1. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>4</sup>Чл. 16. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>5</sup>Чл. 16. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

*Управне радње* су „материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.“<sup>6</sup> Оне су фактичка понашања управе која су кључна за примену права и вршење управне делатности. Омогућавају спровођење општих и појединачних аката или припремају услове за њихово доношење. Иако немају правно дејство као управни акти, управне радње су важне и регулисане правним правилима. Свака противправна последица ових радњи је санкционисана, јер је обезбеђена правна заштита кроз подношење приговора или жалби пред органима управе, или тужби пред надлежним судовима, посебно у случајевима незаконите примене државне принуде (Цветковић, 2023:208). Две важне управне радње су *вођење евиденција* и *издавање уверења*. Вођење евиденција подразумева документовање одређених својстава или чињеница и издавање уверења на захтев странке. Ове радње су регулисане прописима који дефинишу предмет, сврху, податке који се уносе у евиденцију, начин вођења, издавање уверења и начин чувања. Посебно значајне јавне евиденције укључују матичне књиге рођених, умрлих и венчаних, евиденције пореских обвезника и регистар моторних возила. Уверења и друге исправе (сертификати, потврде...) издате од органа управе представљају јавне исправе са доказним дејством, под условом да су издате од стране надлежног органа. Издавање уверења је управни поступак прописан Законом о општем управном поступку (ЗУП), а у случају неиздавања уверења странка има право жалбе због „ћутања управе“ или других правних средстава у случају одбијања захтева (Цветковић, 2023:209). Могуће је и издавање уверења и других исправа о подацима који нису званично архивирани, што представља посебан случај регулисан Чланом 30 ЗУП-а.<sup>7</sup> У таквим случајевима, уверења и друге исправе немају доказну вредност јавне исправе. То значи да орган који води поступак није обавезан да прихвати садржај таквих уверења као тачан и може самостално да утврђује чињенице које су у њима наведене. Ово је зато што уверења која нису службено архивирана не уживају претпоставку тачности која се иначе придаје званичним јавним исправама (Цветковић, 2023:210).

Законом о управном поступку Републике Србије из 2016. године значајно је проширен појам управне ствари како би обухватио различите активности управе. Тако, овај проширени појам сада укључује не само доношење управних аката, већ и гарантне

---

<sup>6</sup>Чл. 27. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>7</sup>Чл. 30. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

акте, закључивање управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга. Ова измена у дефиницији управне ствари била је одговор на нове делатности управе које су се развијале, али постоји бојазан да би ова проширеност могла отворити нове недоумице, посебно када су у питању нови институти које српско право раније није познавало. Овај развој је типичан у правној области где се законодавство мора прилагодити новим условима и потребама друштва (Анђелковић, 2018:473).

Управни поступци се у правном систему Србије разликују у зависности од тога да ли се ради о општем управном поступку или посебним управним поступцима. *Општи управни поступак* подразумева примену универзалних правила утврђених ЗУП-ом, која важе за све административне радње и одлуке које доносе надлежни органи када уређују права и обавезе грађана, правних лица, или других субјеката у општим управним ситуацијама. На пример, када се ради о издавању дозвола или решавању жалби, примењује се општи управни поступак како би се обезбедила доследност и правна сигурност у процесу одлучивања. С друге стране, посебни управни поступци представљају одступања од ових општих правила и примењују се у специфичним ситуацијама које захтевају другачији приступ, како је то утврђено посебним законима (Лилић, 2014:124). Ови поступци су прописани тако да се прилагоде специфичностима одређених управних области, као што су унутрашњи послови, финансије или здравство. На пример, Закон о полицији прописује посебан управни поступак у питањима која се односе на употребу силе, што захтева специфичне процедуре које одступају од општег управног поступка. Према томе, примена посебних управних поступака је одређена потребом за специфичним правилима у специфичним управним ситуацијама, које не могу бити адекватно регулисане општим поступком. Ове разлике омогућавају правну флексибилност и прилагођавање правила административног процеса у складу са природом управне ствари која се разматра.

## **2.2. Основна начела управног поступка**

Основни став којим се ЗУП води је да „у правној држави управно одлучивање мора бити подведено под општи принцип законитости који важи за све државне органе“ (Томић, 2017:141-144). Како би се то недвосмислено примењивало, ЗУП садржи скуп општих и основних начела која имају за циљ да се законито и правилно

реше дилеме које се тичу примене одредби закона – односно да ли је применити и на који начин. Она обезбеђују доследност, правичност и ефикасност у административном процесу, штитећи права и интересе грађана.

### 2.2.1. Начело законитости и предвидивости

Начело законитости и предвидивости обезбеђује да државни органи поступају искључиво у складу са законом, другим прописима и општим актима. Када закон даје овлашћењенадлежном органу да одлучује по слободној оцени, он мора поступати у оквиру овлашћења и у складу са овлашћењем предвиђеним циљем. Ово начело такође подразумева да надлежни орган води рачуна о ранијим одлукама у истим или сличним случајевима како би обезбедио предвидивост у управним поступцима.<sup>8</sup> Циљ је да се превазиђу ситуације неуједначене праксе и различитог поступања према странкама у истим или сличним управним поступцима. У складу са тим, примена начела предвидивости обухвата образложење решења којим је одлучено о управној ствари, а које мора да садржи разлоге због којих је надлежни орган одступио од одлуке садржане у раније донетом решењу у истим или сличним управним стварима (Томић, 2017:111-118).

### 2.2.2. Начело сразмерности

Надлежни орган може ограничити право странке или утицати на њен правни интерес само ако је то неопходно за остварење сврхе прописа. Ово значи да се у пракси преферира поступање које најмање ограничава права или најмање утиче на правни интерес странке. Када се намеће обавеза, орган је дужан да примени најпогодније мере које остварују сврху прописа (Лончар, Вучетић, 2013-1617-1642).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Чл. 5. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>9</sup>Чл. 6. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

### 2.2.3. Начело заштите права странака и остваривање јавног интереса

Начело заштите права странака и остваривање јавног интереса представља суштину како основних начела управног поступка, тако и самог управног поступка. Оно одражава суштину целокупног процеса. Ово начело успоставља равнотежу између заштите права и правних интереса странака и остваривања јавног интереса (Јовановић, Вучинић, 2020:169-170). Органи који спроводе управни поступак имају дужност да обезбеде да права и интереси странака буду заштићени и остварени на најлакши начин, али не на штету трећих лица или јавног интереса.<sup>10</sup> Значај овог начела је у томе што оно омогућава да се управни поступак води правично и ефикасно, тако да одлуке буду законите и праведне, узимајући у обзир интересе свих страна (Јовановић, Вучинић, 2020:170).

### 2.2.4. Начело помоћи странци

Ово начело захтева од надлежног органа да помаже странци, посебно у случајевима када је странка неука или није упозната са правилима, како би заштитила своја права. Орган је дужан да упозори странку на могућност остварења права или интереса и да је информише о изменама прописа који могу утицати на њен случај.<sup>11</sup>

### 2.2.5. Начело делотворности и економичности поступка

Управни поступак мора бити ефикасан и економичан, омогућавајући странкама да остваре и заштите своја права уз што мање трошкова и без непотребног одлагања. Орган је дужан да по службеној дужности прибавља податке неопходне за одлучивање и да захтева само оне информације које су неопходне за идентификацију странке и потврду чињеница.<sup>12</sup> Тако, поступак се води без одуговлачења, уз што мање трошкова и искључиво податке који су неопходни за идентификацију странке и документе који

---

<sup>10</sup>Чл. 7. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>11</sup>Чл. 8. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>12</sup>Чл. 9. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);



потврђују чињенице које нису у службеној евиденцији , али на начин да се изведу сви докази који су потребни да се правилно и потпуно утврди чињенично стање (Томић, 2017:124).

#### 2.2.6. Начело истине и слободне оцене доказа

Надлежни орган у управном поступку има законску обавезу да тачно, истинито и потпуно утврди све релевантне чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно решавање управне ствари. <sup>13</sup>Ово укључује детаљну анализу свих доступних доказа и информација, како би се осигурало да се одлука заснива на најтачнијим и најкомплетнијим информацијама доступним у том тренутку. Овлашћено лице које одлучује у управном поступку делиберативно и професионално приступа сваком доказу, вршећи његову савесну и брижљиву оцену. <sup>14</sup>Оно је слободно у оцењивању доказа и има дискрециони право да одлучује које чињенице прихвата као доказане, на основу своје професионалне прецизности и критичке анализе. Тиме се обезбеђује да одлука буде добро образложена и да у потпуности одражава стварно стање ствари на које се односи.

#### 2.2.7. Право странке на изјашњавање

Странка у управном поступку има законски обезбеђено право да се изјасни о свим чињеницама које су од значаја за одлучивање у конкретној управној ствари. <sup>15</sup>Ово начело обезбеђује да странке имају могућност да изложе своје ставове, образложења и доказе пред надлежним органом који одлучује, како би њихова перспектива била укључена у процес одлучивања. Изјашњавање странке није обавезно у свим аспектима поступка, већ је једно од доказних средстава. Тако, изјашњавање странке у испитном поступку треба разликовати од саслушања сведока у доказном поступку: прва се односи на учествовање странке, где контакт са органом власти може бити и писмени или преко овлашћеног представника, а друга на ток поступка, где странка има право да се изјасни о чињеницама, учествује у извођењу доказа и поставља

---

<sup>13</sup>Чл. 10. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>14</sup>Чл. 10. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>15</sup>Чл. 11. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

питања. У случају да се непосредним одлучивањем не могу утврдити све релевантне чињенице, изјава странке служи као допунско доказно средство за утврђивање важних информација (Благојевић, Даниловић, 2019:157-158).

Само у случајевима када је законом изричито предвиђено, орган може да одлучи без претходног изјашњавања странке.<sup>16</sup> То значи да постоје одређени законом утврђени услови или процедуре у којима је одлучивање органа могуће чак и без активног учешћа странке у поступку. То су обично ситуације када надлежни орган који води управни поступак већ на почетку располаже свим релевантним чињеницама од значаја за одлучивање и доношење решења. Но, то не значи да странка нема право на изјашњавање, већ да надлежни орган има све потребне информације - често се дешава да је странка већ претходно изложила своје ставове и доказе у иницијалном акту или током претходних фаза поступка, па није неопходно да то поново чини (Јовановић, Вучинић, 2020:171).

У случају да надлежни орган не омогући странци да се изјасни или да представи додатне чињенице које су од значаја за одлучивање, то представља кршење начела заштите права странака. Таква ситуација може бити основ за жалбу странке и улагање ванредних правних средстава, покретање поступка судске контроле управних аката, познатог као управни спор. Овакав поступак омогућава странци да заштити своја права и осигура да се управни акт донесе у складу са законом и правилно, узимајући у обзир њене аргументе и доказе (Јовановић, Вучинић, 2020:171).

#### 2.2.8. Начело самосталности

Органи поступају самостално у оквиру својих овлашћења приликом доношења управних одлука, што значи да су они независни у свом раду и носе крајњу одговорност за своје одлуке. Овлашћено службено лице, које је задужено за одлучивање у конкретном управном поступку, самостално утврђује све релевантне чињенице и околности које су од значаја за примену законских и других прописа.<sup>17</sup> Овај процес утврђивања чињеница и примене прописа је важан због тога што осигурава да се управни акт или одлука доноси на основу објективне процене и у складу са правним нормама. Овлашћено лице треба да примени законе и прописе на најбољи начин,

---

<sup>16</sup>Чл. 11. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>17</sup>Чл. 12. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

узимајући у обзир све релевантне околности случаја, како би се постигао законит и правилан исход у конкретном управном поступку.

### 2.2.9. Право на жалбу и приговор

Странка у управном поступку има право на жалбу против решења које је донето у првом степену.<sup>18</sup> Ово право јој омогућава да прегледа решење и да, уколико сматра да је неправедно или да нису узети у обзир сви релевантни фактори, тражи преглед од стране надлежног органа на вишем нивоу. Такође, странка има право на жалбу у случају да орган није одлучио у прописаном законском року, тзв. „ћутање администрације” које се правно изједначава са одбијањем захтева странке (Томић, Миловановић, Цуцић, 2017: 161-187).

Поред права на жалбу, постоји и право на приговор које странке могу користити у случајевима утврђеним законом.<sup>19</sup> Приговор је посебан правни институт који странкама омогућава да изразе своје недоумице или протест у вези са одређеним актима органа. Надлежни органи, уколико су овлашћени законом, такође имају могућност да подносе жалбе или приговоре у одређеним случајевима када сматрају да је такав корак неопходан у интересу правне сигурности и заштите јавног интереса.

### 2.2.10. Начело правноснажности решења

Решење против којег није могуће поднети жалбу или покренути управни спор стиче својство правноснажности.<sup>20</sup> Овај статус означава да је решење окончано и да је странка, по достизању правноснажности, обавезна да га прихвати и поштује. Самим тим, странка не може више користити управне поступке или жалбе како би променила то решење. Решење које је стекло правноснажност може бити промењено или укинато једино у случајевима предвиђеним законом. Ове законске могућности представљају механизме који обезбеђују правну сигурносту управном поступку, чувајући равнотежу између ауторитета органа и заштите права странака.

---

<sup>18</sup>Чл. 13. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>19</sup>Чл. 13. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>20</sup>Чл. 14. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

### 2.2.11. Начело приступа информацијама и заштите података

Надлежни орган је дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом.<sup>21</sup>Ово значи да грађани имају право да захтевају информације које су у власништву или под контролом органа, а које су од значаја за јавно информисање и учешће у друштвеним дешавањима. Транспарентност у овом контексту подразумева отвореност и приступачност информацијакоје су од интереса за јавност.Са друге стране, заштита тајних и личних података је такође од суштинског значаја у управном поступку.<sup>22</sup> Органи су у обавези да поштују законске прописе који регулишу заштиту приватности и тајности информација. Ово укључује чување личних података странака и других учесника поступка на начин који гарантује да се они неће злоупотребити, користити или објавити без њихове сагласности.

Начела приступа информацијама и заштите података заједно обезбеђују баланс између приступања информацијама и заштите приватности у управном поступку, што је од суштинског значаја за јавност и правну сигурност.

### 2.3. Надлежност за решавање у управном поступку

Надлежност се дефинише као „,право и дужност’ неког органа да одлучује о конкретним стварима на одређеном подручју“ (Поповић, Петровић, Прица, 2011, 167-218). Одређивање надлежности у управном поступку представља принудно право (*ius cogens*), што значи да надлежност не може бити споразумно утврђена међу учесницима у поступку или одабрана од стране самог органа. Учесници у управном поступку не могу сами да одреде који орган ће бити надлежан за одређену ствар, што је, на пример, могуће у спољнотрговинској арбитражи. У управном поступку, надлежност се утврђује законским и регулативним одредбама које регулишу одређену управну област или надлежност појединих органа. Правила о надлежности у управном поступку су веома строга и свако непоштовање води до формалне незаконитости решења. Против одлука које су донеле ненадлежни органи, ЗУП предвиђа могућност коришћења редовних

---

<sup>21</sup>Чл. 15. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>22</sup>Чл. 15. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

правних средстава као што је жалба, али и ванредних средстава као што је поништавање решења на основу службеног надзора. Такође, могуће је покренути и управни спор ради заштите права и интереса странака у поступку (Јилић, 2014:454-455).

Надлежност за решавање у управном поступку одређује се на основу стварне и месне надлежности. Стварна надлежност утврђује се прописима који регулишу конкретну управну област или надлежност појединих органа, с обзиром на природу материје на коју се управна ствар односи. Ако стварна надлежност није јасно одређена, надлежан је орган опште управе.<sup>23</sup> Месна надлежност се одређује према месту где се доноси одлука о управној ствари, с обзиром на подручје (територију): за непокретности према месту где се налазе, за пословне делатности према седишту странке или месту обављања делатности, за друге ствари према пребивалишту или боравишту странке у Србији или месту где је настао повод за поступак.<sup>24</sup>

Сукоб надлежности у управном поступку може настати када више органа тврди да је надлежно за решавање исте управне ствари. Постоје два типа сукоба надлежности: позитиван и негативан. Позитиван сукоб настаје када два или више органа сматрају да су оба надлежна за решавање у истој управној ствари, док се негативан сукоб догађа када два или више органа не сматрају да су надлежни за решавање у истој управној ствари. Последице позитивног сукоба могу укључити неусаглашеност у расподели надлежности међу органима, док негативан сукоб може угрозити права странака тако што ће онемогућити остваривање одређених права или заштите (Поповић, Петровић, Прица, 2011, 167-218). Закон предвиђа специфична правила за решавање сукоба надлежности. У случају сукоба између органа управе, надлежан је заједнички виши орган у односу на спорне органе.<sup>25</sup> Сукобе надлежности је важно решавати ефикасно како би се осигурала правна сигурност странака и исправно функционисање управног система.

---

<sup>23</sup>Чл. 33. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>24</sup>Чл. 34. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>25</sup>Чл. 38. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

## 2.4. Учесници у управном поступку

Учесници у управном поступку су лица која су по разним основама део тог поступка. Разликујемо главне и евентуалне учеснике. *Главни учесници* су орган или службено лице које води поступак и доноси решење, и странка, јер без њих управни поступак не може бити спроведен. *Евентуални учесници* укључују заступника странке, привременог заступника, заједничког представника више странака, пуномоћника, стручног помагача странке, јавног тужиоца или другог овлашћеног државног органа као што је јавни правобранилац, сведока и вештака (тумача). Улога главних учесника је најзначајнија јер без њих нема поступка (Лилић, 2014:465). Такође, као учесници у управном поступку могу да се нађу и тзв. *случајни учесници* који формално не учествују у управном поступку, али могу имати повезаност или интерес са поступком. То су врло често чланови породице или суседи који могу бити извор информација, али и подносиоци различитих представки, пријава (нпр. пријава грађана инспекцији везано за област екологије и заштите животне средине) и др. (Јовановић, Вучинић, 2020:164).

### 2.4.1. Странка у управном поступку и заступање странке

Странка у управном поступку може бити физичко или правно лице чија је ствар предмет поступка или било које друго лице на чија права, обавезе или правне интересе може утицати исход поступка. Такође, органи, организације, насеља и групе лица могу бити странке у поступку под истим условима као и физичка или правна лица. Странке могу бити и заступници колективних интереса и ширих интереса јавности, ако исход поступка може утицати на интересе које заступају.<sup>26</sup> Она је субјект који тражи остваривање неког права или субјект којем се намеће обавеза (Јовановић, Вучинић, 2020:163).

Да би субјект учествовао у управном поступку, мора имати одређена својства која му омогућавају положај странке, а то су *страначка способност, процесна способност и страначка легитимација*. Ови предуслови морају бити кумулативно испуњени, јер без њих иницијални захтев може бити одбачен у првој фази поступка. *Страначка способност* се често поистовећује са правном способношћу, што значи да

---

<sup>26</sup>Чл. 44. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС);

субјект може бити носилац права и обавеза у поступку. Иако важећи ЗУП не одређује експлицитно страначку способност за субјекте који нису физичка или правна лица, органи, организације, насеља и други субјекти могу учествовати у поступку под истим условима као и физичка или правна лица, ако је то одређено законом. *Процесна способност* зависи од пословне способности, што значи да је имају само потпуно пословно способни субјекти који могу пуноважно предузимати све процесне радње у поступку. По правилу, стиче се пунолетством, али може и раније у случају еманципације. Малолетници имају делимичну процесну способност која се креће у границама њихове пословне способности. У случају да лице није пословно способно, поставља се одговарајући заступник. *Страначка легитимација* представља суштински однос неког лица према управној ствари и неопходна је за учествовање у поступку. Ова претпоставка подразумева да се конкретни управни поступак бави правима, обавезама или правним интересима тог лица. О постојању ових процесних претпоставки брине овлашћено службено лице током целог поступка (Јовановић, Вучинић, 2020:166-167). Ако физичко лице умре или правно лице престане да постоји, а права, обавезе и интереси о којима се одлучује не могу прећи на наследнике или правне следбенике, поступак се обуставља.<sup>27</sup>

Заступање подразумева обављање правних послова у име и за рачун заступаног физичког или правног лица, на основу датог овлашћења. Лице које извршава правне радње је заступник, док је лице у чије име и за чији рачун се ти послови обављају заступани, или властодавац. Заступање прописује и ЗУП. Једино странка која је потпуно пословно способна може самостално да предузима радње у поступку, док странку која није процесно способна заступа законски заступник. Правна лица и органи предузимају радње у поступку преко законских заступника или овлашћених представника.<sup>28</sup> Такође, надлежни орган може поставити привременог заступника ако странка није процесно способна и нема законског заступника, или ако правно лице, организација или насеље немају овлашћеног представника. Привремени заступник може да одбије заступање само из посебно прописаних разлога и учествује само у поступку за који је постављен, док не престану разлози његовог постављања. Жалба против решења о постављању привременог заступника не одлаже његово извршење (Поповић, Петровић, Прица, 2011, 247).

---

<sup>27</sup>Чл. 45. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>28</sup>Чл. 46-47. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

Пуномоћје је овлашћење које властодавац даје пуномоћнику за заступање. Уговор о пуномоћству представља споразум између властодавца и пуномоћника, којим се пуномоћник обавезује да, уз накнаду или бесплатно, у име и за рачун властодавца обавља одређене правне послове. Правне радње које пуномоћник предузима имају директан правни ефекат само на властодавца. Овлашћење за заступање заснива се на изјави воље обе стране, па се на основу уговора о пуномоћству успоставља вољно заступање (Томић, 2017:304-314). Тако, и у управном поступку странка или њен законски заступник могу овластити пуномоћника за заступање у поступку, осим за давање изјава које само странка може дати. Пуномоћник може бити свако ко је потпуно пословно способан, осим лица које се бави нелегалним правним радом. Орган прати током целог поступка да ли је пуномоћник овлашћен за заступање и може дозволити да поједине радње у поступку предузме лице које није приложило пуномоћје, под условом да то пуномоћје буде достављено у року.

Ако поступак није вођен на језику странке или другог учесника, њима се преводи ток поступка и омогућава обавештавање на њиховом језику и писму. Особама са инвалидитетом је омогућено да прате ток поступка преко тумача или на други одговарајући начин, у складу са законом.<sup>29</sup>

#### 2.4.2. Општење органа и странака

Општење органа и странака у управном поступку обухвата различите облике комуникације који су предвиђени ЗУП-ом. Ови облици општења укључују писано, усмено и електронско општење, који су предвиђени како би се обезбедила законитост, ефикасност и економичност у поступању, као и правна сигурност за странке у поступку (Томић, 2017:315).

Подносак је средство комуникације између странака и органа у управном поступку, обухватајући захтеве, пријаве, предлоге, жалбе и друге форме комуникације којима се обраћају органима. По правилу, подносак садржи само један захтев, а сматра се уредним ако је разумљиви садржи све потребне информације за поступање. Уколико орган прими неуредан подносак, сматраће се да подносак није ни поднет. Подноси се писмено, али може бити и усмен, уписан у записник, електронски, телеграфски или телефонски, у зависности од природе ствари и законских прописа. Орган надлежан за

---

<sup>29</sup>Чл. 55. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;



пријем поднеска обавезан је да га прими и у случају неуредности да упути подносиоцу рок за исправку, чиме се омогућује да поднесак буде прихватљив за поступање (Лилић, 2014:471-472).

Позивање је важна процедура у управном поступку која обезбеђује присуство странке или другог учесника у поступку у службеној просторији органа који води поступак. Позвано лице има обавезу да се одазове позиву, а у случају недоласка могуће су новчане казне или привођење. Позив се углавном врши писмено и мора садржати детаље о месту, времену и разлозима позива, као и да ли је присуство лично обавезно или може бити замењено пуномоћником (Томић, 2017:315-333).

Члан 63ЗУП-а прописује да се записник саставља о усменој расправи, другим важнијим радњама у поступку и битним усменим изјавама странака, других учесника и трећих лица. У записник се уносе детаљи као што су назив органа, врста радње, место, датум и време извршења радње, предмет поступка, имена овлашћених службених лица, присутних странака, њихових заступника и других лица, опис тока радње и садржаја изјава, као и информација о коришћеним исправама. Ако неко лице одбије да потпише записник или напусти место пре закључења записника, разлози за то се наводе у записнику. Записник који је састављен у складу са прописима има статус јавне исправе и служи као доказ о току и садржини предузетих радњи и изјава, осим у деловима на које је стављена примедба.<sup>30</sup>

Закон прописује и право странака и заинтересованих лица у вези са разгледањем списка и обавештавањем о току управног поступка. Тако, странке имају право да у просторијама органа који чува списе разгледају списе у присуству службеног лица, као и да на свој трошак умноже или добију копију списка, која им може бити достављена преко поште или на други погодан начин. Електронски чувани документи такође могу бити разгледани и преузимани у електронском или штампаном облику. Од овог права изузети су записници о већању и гласању, као и нацрти решења. Такође, списи који садрже тајне или личне податке подлежу закону који регулише заштиту тајних података или података о личности, те се у складу са њим и поступа - странка податке о личности може користити само ради остваривања права, обавеза или правног интереса у том управном поступку, или других права која могу бити погођена исходом поступка.

---

<sup>30</sup>Чл. 63. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

Једна од новина у Закону о општем управном поступку из 2016. године је обавештавање, прописано као нови начин комуникације између органа који води управни поступак и странке или других учесника у поступку (Милков, Радошевић, 2017: 1207). Обавештавање је радња којом орган извршава обавештавање странке и других учесника о поступању у управној ствари, примењујући исте одредбе за све учеснике, осим ако закон другачије не прописује. Орган бира начин обавештавања, водећи рачуна о правној заштити странке и економичности. Обавештавање може бити електронским путем, поштом, достављањем или усмено ако је странка присутна. Странка се обавештава на уобичајеним местима (стан, радно место), а адвокат у канцеларији. Странка може одредити пуномоћника за пријем обавештења. Формално обавештавање електронским путем укључује потврду о пријему и изједначава се са достављањем, док се писмена упућена поштом сматрају примљеним седмог дана у Србији или петнаестог дана у иностранству од предаје пошти.<sup>31</sup> Но, поједини аутори сматрају да се овај начин комуникације у суштини своди на достављање, што законодавац и потврђује на више места, те да је његово постојање конфузно и сувишно (Милков, Радошевић, 2017: 1225-1226).

Достављање је кључна радња у управном поступку, јер њиме странка и учесници добијају позиве, решења и друга званична документа. Због његове важности, ЗУП садржи бројне и детаљне одредбе о достављању. Пре достављања, решење не може произвести дејство и рокови за правна средства не могу бити започети. Достављање се, по правилу, врши радним даном и у стамбеним или пословним просторијама, али се може вршити и на другим местима ако се лице са тим сложи. У случају одсуства примаоца, достављање се врши посредно, предајом писмена одраслом члану домаћинства или радном колеги. Лично достављање је обавезно у одређеним случајевима, као што су рокови који не могу бити продужени. Ако прималац није доступан, достављач оставља писмено обавештење о месту и времену када ће писмено бити доступно (Лилић, 2014:476-477).

---

<sup>31</sup>Чл. 66-71. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

## 2.5. *Остали значајни појмови у управном поступку*

### 2.5.1. Рокови

Рок у правном смислу представља временски период у којем треба или не треба предузети одређене процесне радње. У управном поступку разликујемо процесне рокове, који се односе на могућност предузимања одређених радњи у поступку, и материјалне рокове, који се односе на могућност остваривања права и обавеза предвиђених прописима који уређују поједине управне области. Рокови у управном поступку имају значајну улогу у омогућавању несметаног одвијања процеса. Они реализују начела економичности и ефикасности, јер усмеравају поступак тако да се без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике прибаве сви потребни докази за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и доношење законитог и правилног решења. Овим се обезбеђује успешно и квалитетно остваривање и заштита права и правних интереса (Лилић, 2014:482-483).

Рокову се могу рачунати на дане, месеце, године и у неким случајевима на часове. Када се рок рачуна на дане, дан у који је достављање или саопштавање извршено не урачунава се у рок; рок почиње да тече првог наредног дана. Када се рок рачуна на месеце или године, рок се завршава истеком оног дана који по броју одговара дану када је достављање или саопштавање извршено. Ако у последњем месецу нема тог дана, рок се завршава последњег дана тог месеца. Почетак и ток рокова не спречавају недељни дани и државни празници. Ако последњи дан рока пада на нерадни дан, рок истиче првог наредног радног дана (Лилић, 2014:483).

Постоје различите поделе рокова, од којих су за управни поступак значајне неке – нпр. подела на законске и службене рокове, преклузивне и дилаторне, субјективне и објективне, те апсолутне и релативне. Подела на *законске и службене рокове* направљена је у односу на то да ли су нормирани законом и другим прописима или их одређује службено лице у поступку. Па су тако законски рокови они које прописује закон или други прописи и не могу се мењати од стране службеног лица. Насупрот томе, службени рокови су они које одређује службено лице када за неку радњу у поступку није прописан законски рок. За разлику од законских рокова, службене рокове је могуће продужавати. С обзиром на правне последице које настају пропуштањем рока, разликују се *преклузивни и дилаторни рокови* – истеком

преклузивног рока престаје могућност за предузимање те процесне радње (нпр. право на жалбу), док се код дилаторних рокова одређује накнадни рок за предузимање процесне радње која је пропуштена (нпр. допуна захтева). На основу начина одређења почетка рачунања рока разликујемо субјективне и објективне рокове. Субјективним роковима почетак одређује тренутак сазнања лица за неку околност (нпр. сазнање о разлогу за изузеће), а почетак објективних рокова одређен је објективном чињеницом као што је нпр. дан подношења захтева. Према начину рачунања рокова, разликују се *апсолутно одређени* и *релативно одређени рокови* – апсолутни рокови имају тачно одређени временски тренутак, нпр. тачан датум, док се код релативних рокова временски тренутак рачуна према конкретном случају, нпр. 15 дана од дана достављања (Томић, 2017: 363-379).

Подносак је поднет у року тј. благовремен ако је стигао надлежном органу пре истека рока. Ако је подносак послат поштом препоручено, дан предаје пошти сматра се даном предаје органу. За лица у војсци или лишена слободе, дан предаје поднеска војној јединици или установи сматра се даном предаје надлежном органу (Томић, 2017:363-379). Ова правила обезбеђују тачност и правичност у рачунању рокова, што је од суштинске важности за правилно и ефикасно вођење управног поступка.

#### 2.5.2. Враћање у пређашње стање

Враћање у пређашње стање (*restitutio in integrum*) је правно средство које странка може употребити ако је из оправданих разлога пропустила да у року изврши неку радњу у поступку. То се односи на случајеве као што је нпр. подношење жалбе, где пропуштање доводи до губитка права на извршење те радње. Странка подноси предлог за повраћај у пређашње стање, који се разматра од стране органа код кога је радња требало да се изврши. Ако се предлог усвоји, поступак се враћа у стање пре пропуштања и поништавају се сва решења и закључци донети у вези са пропуштањем (Лилић, 2014: 492).

ЗУП предвиђа три ситуације у којима је могуће враћање у пређашње стање: када је странка пропустила да предузме одређену радњу у поступку из оправданих разлога и без сопствене кривице (нпр. елементарна непогода, изненадна болест...); када је странка из незнања или очигледном омашком благовремено предала подносак ненадлежном органу; када је странка прекорачила рок очигледном омашком, али

поднесак предала органу најкасније у року од три дана од истека рока, уз услов да странка тиме губи неко право<sup>32</sup>(Лилић, 2017: 371).

Рок за подношење предлога је осам дана од када је престао разлог за пропуштање или од када је странка сазнала за пропуштање, али не дуже од три месеца од дана пропуштања. Предлог се подноси органу код кога је требало извршити радњу, а ако је неблаговремен, одбацује се без даљег поступка. Уколико су чињенице на којима се предлог заснива општепознате, орган може одлучити без изјашњења противне странке. Жалба против закључка којим се дозвољава повраћај није допуштена, осим ако је поднета неблаговремено или је недопуштена (Лилић, 2014:493).

### 2.5.3. Трошкови управног поступка

Трошкови управног поступка обухватају таксе, личне трошкове странке (путни трошкови, губитак времена и зараде), неопходне и оправдане трошкове заступања странке, као и трошкове усмене расправе и извођења доказа. Ту спадају стварни трошкови сведока и награде за вештаке, тумаче, преводиоце и привремене заступнике, као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак, као што су путни трошкови службених лица и огласи.<sup>33</sup>

Уз одређене изузетке, опште је правило да у управном поступку свако сноси своје трошкове. Тако, редовне трошкове поступка сноси орган, као и поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку (уколико закон не дефинише другачије). Са друге стране, трошкове поступка у првом степену, када је поступак покренут захтевом странке, сноси странка. Када у поступку учествују противне странке, странка која је покренула поступак и која није успела у свом захтеву надокнађује оправдане трошкове противној странци. У случају жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац ако је жалба одбачена или одбијена, док орган који је донео првостепено решење сноси трошкове ако је жалба усвојена.<sup>34</sup>

Странка има право да тражи накнаду трошкова до окончања поступка, о чему се одлучује решењем о управној ствари. Такође, сведоци имају право на накнаду стварних

---

<sup>32</sup>Чл. 82-83. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>33</sup>Чл. 84. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>34</sup>Чл. 85. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

трошкова насталих у вези са поступком, а вештаци, тумачи, преводиоци и привремени заступници имају право и на награду. Сви они су дужни да захтевају накнаду стварних трошкова и награду приликом предузимања радње најкасније у року од осам дана након радње, у супротном губе та права. На крају, Закон предвиђа могућност ослобађања странке трошкова у целини или делимично у случајевима када ће намиривање трошкова наштетити нужном издржавању странке или њене породице (Лилић, 2014:141-142).

### **3. Првостепени управни поступак**

Управни поступак важи за сложени процесни систем. У складу са тим, а узимајући у обзир обавезне и евентуалне фазе управног поступка, разликујемо (Поповић, Петровић, Прица, 2011):

- Управни поступак у ужем смислу – обухвата одлучивање о управној ствари по захтеву странке или по службеној дужности;
- Жалбени поступак – односи се на одлучивање о жалбеном захтеву жалиоца;
- Поступак извршења – где се посебно издваја принудно извршење.

#### **3.1. Фазе управног поступка**

Управни поступак се састоји из пет релативно издвојених фаза, од којих су неке обавезне, а неке евентуалне. Обавезне фазе укључују покретање поступка, испитни и доказни поступак, и доношење решења. Евентуалне фазе укључују жалбени поступак и административно извршење. Конкретне фазе које ће бити активирани зависе од околности и случаја, као што је нпр. улагање жалбе уколико странка није задовољна решењем или административно извршење у случају да странка не изврши наложену обавезу (Лилић, 2014: 496-497).

#### **3.2. Покретање управног поступка**

Управни поступак се може покренути на два начина: поводом захтева непосредно заинтересоване странке по основу страначке максиме (*ex privato*) или по службеној дужности надлежног органа према официјелној максими (*ex officio*). За разлику од судског поступка, који се покреће само тужбом заинтересованог лица,

управни поступак може бити инициран од стране надлежног органа по службеној дужности. То значи да орган самостално може покренути поступак ради заштите јавног интереса, у складу са законом или прописима заснованим на закону. Међутим, ако је законом предвиђено да је за покретање управног поступка неопходан захтев странке, орган управе не може покренути поступак без тог захтева. У супротном, одлука донета без захтева странке може бити ништавна због повреде законитости (Лилић, 2014:497). Поступак се сматра покренутим када орган прими захтев странке или када орган по службеној дужности предузме било коју радњу ради вођења управног поступка.

Закон предвиђа могућност одбацивања захтева странке и то у случајевима када није реч о управној ствари; када захтев није у надлежности органа који га је примио, а не може да се одреди ко је надлежан; када подносилац захтева којим се одлучује о неком праву или правном интересу није и очигледан ималац тог права или правног интереса; када захтев орган није примио у року; када се о истој управној ствари већ води управни или судски поступак или је о њој већ одлучено правноснажним решењем, те је странци која је захтев поднела то право већ признато или јој је обавеза наложена; када захтев није уређен у року који је одредио орган. Такође, орган има могућност да у сваком тренутку трајања поступка одбаци захтев странке.

Ако се права или обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и правном основу, а надлежни орган је стварно надлежан за све предмете, могуће је покренути и водити један поступак за више странака. Ово омогућава ефикасније и економичније решавање спорова и захтева. Под истим условима, једна или више странака могу у једном поступку остварити више различитих захтева. Орган који води поступак доноси посебан закључак о вођењу једног поступка у оваквим случајевима, против којег се може изјавити жалба (Лилић, 2014:498).

Након покретања поступка, странка има право да прошири или измени свој захтев до доношења решења у првом степену. Проширење или измена захтева могуће је под условом да се нови захтев заснива на битно истом чињеничном стању. Ово омогућава флексибилност странкама да прилагоде своје захтеве током трајања поступка. Ако орган који води поступак не дозволи проширење или измену захтева, доноси о томе закључак, против којег је дозвољена посебна жалба. Ова могућност измене захтева значи да странке могу реаговати на нове информације или промене у околностима током трајања поступка, чиме се осигурава правичније и свеобухватније решавање спорова (Лилић, 2014:499).

Странка може у било ком тренутку током поступка потпуно или делимично одустати од свог захтева, осим ако је поступак већ завршен доношењем одлуке. Ако је поступак покренут на захтев странке и странка одустане, орган који води поступак донеће закључак о обустави поступка. Уколико постоји противна странка, биће обавештена о одустанку и обустави поступка. Међутим, ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу или ако противна странка то захтева, надлежни орган може наставити вођење поступка. Ако је поступак покренут по службеној дужности, орган може у свако доба обуставити поступак, осим ако је могуће покретање поступка на захтев странке. Странка која је одустала од захтева дужна је да сноси све трошкове настале до обустављања поступка, осим ако посебни прописи не предвиђају другачије.

Поравнање се може појавити само у двостраначким или вишестраначким управним поступцима, али никада у једностраначким. Окончава се записником о поравнању који има снагу извршног решења донетог у управном поступку. Орган који води поступак мора настојати да странке постигну поравнање током целог поступка, али поравнање мора бити јасно и одређеној не сме бити на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица. Ако се утврди да би поравнање било на штету јавног интереса или трећих лица, орган који води поступак неће прихватити поравнање и донеће посебан закључак. Поравнање се уписује у записник који странке потписују након читања. Оверен препис записника предаје се странкама ако га затраже, и поравнање има снагу извршног решења донетог у управном поступку. Ако се не постигне поравнање, службено лице доноси решење о постојећој ситуацији (Лилић, 2014:500).

Прекид поступка настаје када се ток управног поступка привремено обустави услед одређених околности, као што су смрт или губитак процесне способности законског заступника странке, неадекватно заступање странке, супротстављени интереси између законских заступника и странака, или настанак правних последица стечаја. У оваквим ситуацијама, поступак се прекида до тренутка када се именује привремени или нови законски заступник, или док стечајни управник не ступи у поступак. Поступак се може прекинути и у другим случајевима предвиђеним законом. Жалба на решење о прекиду поступка не одлаже његово извршење, а док је поступак прекинут, рокови за предузимање радњи не теку, нити рок у којем је орган дужан да изда решење. Такође, поступак се може и обуставити када надлежни орган утврди да не постоје услови за његово даље вођење, осим ако закон налаже наставак поступка. Ово се односи на ситуације у којима нема правног основа или потребних услова за



наставак управног поступка. Поступак се може обуставити и у другим случајевима које одређује закон, и о томе се доноси посебно решење. Обустављање поступка је коначна мера, за разлику од прекида који представља привремену обуставу до испуњења одређених услова за наставак.<sup>35</sup>

### ***3.3. Поступак до доношења решења***

ЗУП прописује да се пре доношења решења морају утврдити све важне чињенице и околности, те странкама омогућити заштита права и интереса. Ово се може спровести у скраћеном или посебном испитном поступку (Лилић, 2014:500-501). Испрва се води непосредно одлучивање односно скраћени поступак, а уколико не постоје услови за спровођење оваквог поступка, онда се води тзв. испитни поступак у оквиру којег се изводе одређене процесне радње као што су саслушање сведока и обављање увиђаја. Службено лице може током поступка утврђивати нове чињенице и доказе по службеној дужности. Странка је дужна да пружи тачне и истините податке и доказе, али не мора прибављати доказе које орган може лакше добити сам. Ако странка не поднесе доказе у року, орган неће одбацити захтев већ ће наставити поступак (Лилић, 2014:501).

Управни поступак се у принципу води као скраћени поступак без додатних процесних радњи. Овај поступак је могућ ако: 1) странка пружа све потребне чињенице и доказе или је стање ствари познато органу, 2) чињенично стање је могуће утврдити на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите својих права и интереса, 3) ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним. Ово је најчешће случај у тзв. једностраначким управним стварима где странка захтева признавање одређеног права. Орган поступак окончава решењем, које у овом случају садржи само диспозитив у виду забелешке нпр. „одобрава се“ или „одбија се“ (Лилић, 2018:145-146).

Ако скраћени поступак није примењен, спроводи се посебан испитни поступак. Овакав поступак се води уколико се у поступку непосредног одлучивања не могу утврдити чињенице од значаја за поступак и странку, те њена права и правне интересе (Лилић, 2018:146). Службено лице које води поступак одређује радње, рокове, усмене расправе и доказе. Странке могу учествовати, износити чињенице, побијати наводе и

---

<sup>35</sup>Чл. 100-101. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

допуњавати своје тврдње. Ако страна није имала прилику да се изјасни, могу се користити редовна и ванредна правна средства (Лилић, 2014:502-503).

Важан појам у управном поступку је и појам претходног питања. Односи се на правну ситуацију у којој орган који води управни поступак најће на питање које је неопходно решити пре него што може донети одлуку о главној ствари (нпр. ситуација када је потребно утврдити да ли је лице пунолетно пре издавања дозволе за ношење оружја) (Лилић, 2018:146). Ово питање је самостална правна целина и за његово решавање је надлежан суд или други орган. Орган може сам решити претходно питање или прекинути поступак док надлежни орган не донесе одлуку, ако је оно важно за решавање. Решење органа о претходном питању има правна дејства само у оквиру поступка у којем је донето. Ако се претходно питање тиче кривичних дела, брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено, орган је дужан да прекине поступак.<sup>36</sup>

Усмена расправа је процесна радња у управном поступку која разјашњава чињенице и околности. Постоје обавезне усмене расправе (у поступцима са више странака или када се изводе сведоци) и факултативне (по иницијативи или предлогу странке). Усмена расправа је јавна, али јавност може бити искључена из моралних разлога, због јавне безбедности или тајних информација. Искључење јавности се не односи на странке и њихове представнике. Одржава се у седишту органа или на месту увиђаја, а у одређеним ситуацијама и под одређеним условима, могуће је одржати је и на другом месту (Лилић, 2018:148).

Процесна радња која такође има за циљ утврђивање чињеница и околности које су од значаја за решавање управне ствари је доказивање. У управном поступку доказивање је кључно за утврђивање чињеница које су битне за доношење одлуке. Докази се могу изводити различитим средствима, а основне врсте доказа укључују писане доказе – исправе (јавне, приватне, уверења), сведоке, изјаве странака, вештачење и увиђај. *Писани докази* представљају све документе који могу помоћи у утврђивању чињеница. Они су првобитни извор информација и често се користе за доказивање тврдњи странака у поступку. *Сведоци* су лица која могу чулно опазити и потом саопштити чињенице релевантне за поступак. Свако лице које је способно да опазити и изрази своје опажање може бити сведок. Постоји општа обавеза сведочења, а сведоци могу бити привођени на испитивање и против своје воље. Они су дужни да се

---

<sup>36</sup>Чл. 107-108. Закона о општем управном поступку, Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС);

одазову позиву и да сведоче, осим у случајевима када би их сведочење довело у позицију да повреду дужност чувања тајне, или ако би их исказ изложио великој личној или имовинској штети. Сведоци се саслушавају појединачно, без присуства других сведока, и могу бити поново саслушани ако је потребно. У случају да сведок одбије да сведочи или не оправда свој изостанак, могу се применити новчане казне. *Изјава странке* је такође признато доказно средство у управном поступку, али се обично примењује у стварима мањег значаја или када непосредни доказ није доступан. Странка може пружити најпоузданије податке о чињеницама, али њена изјава може бити пристрасна. Пре узимања изјаве, странка ће бити упозорена на кривичну и материјалну одговорност за давање лажних података. *Вештаци* су стручна лица која помажу у утврђивању чињеница захваљујући свом стручном знању. Они израђују налазе и мишљења која могу служити као доказно средство у поступку. Вештаци могу бити физичка лица или специјализоване институције. У случају да је вештачење скупље у односу на вредност предмета, странка може поднети захтев да се вештачење изврши уз њено сношење трошкова. Ако се налази и мишљења вештака битно разликују или су нејасни, може се захтевати ново вештачење. *Увиђај* је процесна радња у којој службено лице непосредно опажа ствари или околности од значаја за поступак. Увиђај може бити спроведен на лицу места или у службеним просторијама и странке имају право да присуствују.

*Обезбеђење доказа* је поступак којим се осигурава да неки од доказа неће бити изгубљен или отежано доступан у будућности. Овај поступак може се спровести пре покретања поступка, током поступка или у ситуацијама када поступак још није формално покренут. Обезбеђење доказа врши се на основу посебног закључка, а може се извршити по службеној дужности или по захтеву странке (Лилић, 2014:507-518). Обезбеђење доказа подразумева њихово превремено извођење у ситуацијама када постоји страх да ће бити немогуће или отежано њихово касније извођење, нпр. ако је потребно саслушати сведока који је тешко болестан и постоји опасност да умре пре него што буде могуће извршити његово саслушање, или ако је потребно извршити увид на предмету који је подложен брзом пропадању, као што је воће или поврће (Вукашиновић, Шолтес, 2009:165-166).

### 3.4. Доношење управних аката – решење и закључак

Управни акт је „појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима“ и то у форми решења или закључка<sup>37</sup>. Њиме се у конкретном случају, а на основу закона, одлучује о признавању неког права, утврђивању неке обавезе или остваривању односно заштити правног интереса (Лилић, 2018:94). Другим речима, решењем је окончана управна ствар која је била предмет управног поступка. Оно производи непосредно правно дејство онда када се испуне одговарајући услови, што укључује и могућност принудног извршења (Лилић, 2018:153).

ЗУП разликује два облика решења: *мериторно решење*, којим се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке и *процесно решење*, којим се одлучује о процесним питањима (Лилић, 2018:153). Поред тога, разликује и више врста решења. *Заједничко решење* је решење у чијем доношењу учествују два или више органа. Овај управни акт се доноси уз претходну или накнадну сагласност другог органа или уз мишљење другог органа, а правно је важеће тек када је сагласност дата или мишљење добијено у року од 30 дана.<sup>38</sup> *Делимично, допунско и привремено решење* су такође различити типови решења која се доносе у специфичним ситуацијама. *Делимично решење* се доноси када се у поступку разматра више питања, али само нека од њих су спремна за одлучивање. Орган може донети решење само за она питања која су завршена, док ће о осталим одлучити касније. *Допунско решење* се доноси ако у претходном решењу није одлучено о свим питањима. На захтев странке или по службеној дужности, орган може донети допунско решење за питања која нису обухваћена претходним актом. *Привремено решење* се доноси ако је потребно привремено уредити нека питања пре завршетка поступка. Ово решење се базира на чињеницама које су познате у тренутку његовог доношења и може бити условљено давањем обезбеђења штету која би могла настати његовим извршењем. Привремено решење се уклања када се поступак заврши, осим ако закон не прописује другачије. Сва три типа решења (делимично, допунско и привремено) сматрају се самосталним у

---

<sup>37</sup>Чл. 16. Закона о општем управном поступку, Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС);

<sup>38</sup>Чл. 138. Закона о општем управном поступку, Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС);

погледу правних средстава и извршења.<sup>39</sup>Решење колегијалног органа доноси се већином гласова свих чланова органа, осим ако није другачије прописано. Ако су гласови подељени, одлучује глас председавајућег органа.<sup>40</sup>

Решење се по правилу доноси у писаном облику, било у електронској или папирној форми, а изузетно може бити донето и усмено. Писано решење садржи увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног лица и печат органа. Увод укључује информације о органу који доноси решење, број и датум решења, као и податке о страни и њеним представницима. Диспозитив, односно изрека, садржи јасну одлуку, а образложење објашњава разлоге за доношење одлуке, укључујући доказе и примену закона. Упутство о правном средству обавештава странку о могућностима жалбе или управног спора, роковима и таксама. Решење потписује овлашћено лице или председавајући колегијалног органа, а у неким случајевима може се користити факсимил. У мање значајним стварима, решење може бити записано као белешка на спису, а усмена решења се доносе у хитним ситуацијама, са обавезом издавања писменог решења на захтев странке у року од 60 дана.<sup>41</sup>

Орган може увек да исправи своје решење или његове оверене преписе, те отклони очигледне грешке у именима, бројевима или тексту. Исправка решења почиње да производи правна дејства истог тренутка када и решење које се исправља, осим ако је исправка неповољна по странку, у ком случају правно дејство почиње од тренутка када странка буде обавештена. Решење мора бити донето и странка о њему обавештена у року од 30 дана од дана покретања поступка, ако је поступак покренут по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке, а одлука се доноси у поступку непосредног одлучивања. Ако се не спроводи поступак непосредног одлучивања, орган је дужан да изда решење најкасније у року од 60 дана од дана покретања поступка.<sup>42</sup>

Поред решења, као управни акт у управном поступку може се донети и закључак. Закључак је управни акт којим орган управља поступком када закон не прописује доношење решења. Може бити донет усмено или писмено, уколико странка

---

<sup>39</sup>Чл. 139. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>40</sup>Чл. 137. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>41</sup>Чл. 140-143. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>42</sup>Чл. 144-145. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

то затражи или ако је то потребно за правилно вођење поступка. Против закључка није могуће изјавити жалбу или покренути управни спор, али се може оспоравати жалбом или тужбом против решења. На закључак се примењују одредбе закона које се односе на решење.<sup>43</sup>

### 3.5. Другостепени управни поступак

Једно од основних начела управног поступка је право на жалбу. Жалба је редовно правно средство, иако то ЗУП изричито не говори, и у складу са тим могуће ју је користити увек, изузев случајева у којима закон то не дозвољава. Услов за изјаву жалбе је донето првостепено решење против којег се она изјављује са циљем да се решење поништи или измени. Странка изјављује жалбу онда када сматра да је решење донето у првостепеном поступку незаконито, односно нецелисходно, али ју је могуће изјавити и у ситуацијама „ћутања управе“ (Лилић, 2018:156).

Другостепени управни поступак је поступак по жалби и другачије се назива *жалбени поступак*. У складу са тим покреће се изјављивањем жалбе ради контроле законитости или целисходности првостепеног решења. Жалба има *деволутивно дејство* (о њој одлучује виши орган, а не орган који је донео првостепено решење) и *спензивно дејство* (одлаже извршење решења до коначне одлуке). Другостепени управни поступак се, између осталог, води принципом двостепености, те против другостепеног решења нема нове жалбе. Тако, решење донето по жалби је коначно, али се може поднети тужба у управном спору (Лилић, 2018:156-157).

ЗУП садржи детаљне одредбе о жалби и поступку по жалби, укључујући надлежност органа, рокове, садржину жалбе и процедуру решавања жалби.

Поред жалбе, ЗУП предвиђа и право на приговор, међутим поступање по овом праву не представља другостепено одлучивање. Увођење приговора је најзначајнија новина у систему правних средстава у Закону (Лончар, 2017:1516). Приговор се не може користити у свим ситуацијама као жалба, већ само у законом прописаним ситуацијама. Упућује се у ситуацијама када није испуњена обавеза из управног уговора,

---

<sup>43</sup>Чл. 146. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

због одређене управне радње или због начина пружања јавних услуга, а о њему се одлучује решењем, на које је могуће изјавити жалбу.<sup>44</sup>

### **3.6. Извршење решења**

Решење донето у управном поступку постаје извршно када истекне рок за жалбу, ако жалба није изјављена или ако жалба није дозвољена или не одлаже извршење. Такође, решење постаје извршно онда када је странка обавештена о одбијању или одбацивању жалбе. Када је у питању решење другостепеног органа, оно постаје извршно када странка буде обавештена о њему. Ако у извршном решењу није одређен рок за извршење, оно се спроводи по истеку 15 дана од дана када је постало извршно. Извршење може да се спроведе и на основу пореског поравнања, али само против лица које је закључило поравнање. Извршење се спроводи ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза. Неновчане обавезе се извршавају управним путем (управно извршење), док се новчане обавезе извршавају судским путем (судско извршење), осим ако законом није другачије одређено. Управно извршење се спроводи у складу са законом.<sup>45</sup>

Извршење се спроводи према лицу које је обавезано да испуни обавезу (извршеник). Извршење које је у интересу странке спроводи се на њен предлог (тражилац извршења), док се извршење спроводи по службеној дужности ако то налаже јавни интерес. Орган који је донео првостепено решење спроводи извршење. Ако није овлашћен да спроводи извршење, то чини првостепени орган у чијем се подручју налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а који има надлежност за послове опште управе. Министарство надлежно за унутрашње послове или други овлашћени органи дужни су да на захтев пруже помоћ у спровођењу извршења. Извршење се спроводи радним даном од 7:00 до 20:00 часова. У случају опасности од одлагања, извршење се може спровести и данима када се не ради и након 20 часова, али само уз писани налог органа који спроводи извршење.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup>Чл. 147-150. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>45</sup>Чл. 190-191. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>46</sup>Чл. 192-194. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

#### 4. Значај Закона о општем управном поступку

Кроз читав ЗУП провејавају две основне идеје: строга законитост и заштита права и правних интереса странака. Управни поступак се води с циљем да се дође до материјалне истине, осигуравајући да су права и интереси странака адекватно заштићени. Ово је посебно наглашено кроз примену начела саслушања странке (*audiatur et altera pars*). Овај приступ обезбеђује да се свака одлука донесе на основу правичних и тачних чињеница, штитећи интересе странака. Може се рећи да овај закон прописује најважнија процесна правила којима се остварују бројна права грађана у односу на све остале правно уређене поступке (Лончар, 2016:1231).

Основни циљ ЗУП-а је да осигура формалну законитост управних аката, као и самог поступка у којем се доносе. За један управни акт није довољно само да испуњава услове материјалне законитости, односно да је правилно примењен материјални пропис, као што је нпр. признање права на држављанство. Поред тога, акт мора испуњавати и услове формалне законитости. Ово укључује надлежност, што значи да акт мора донети надлежни орган, прописан поступак, односно да је акт донет у складу са законом предвиђеним процесом, и правилну форму, што значи да акт мора бити донет у прописаној законској форми. Уколико било који од ових услова није испуњен, акт се сматра незаконитим и мора бити уклоњен из правног поретка кроз процедуре као што су поништавање, укидање, измена или проглашавање ништавним (Лилић, 2014:445).

У складу са тим, значај Закона о општем управном поступку (ЗУП) лежи у његовој способности да обезбеди правну сигурност и заштиту права странака у процесу доношења управних аката. ЗУП успоставља строга правила која органи власти морају поштовати приликом доношења одлука, што осигурава да су све одлуке праведне, законите и транспарентне. Ово је посебно важно у управним стварима где се одлучује о правима и обавезама грађана, јер пружа гаранцију да се одлуке доносе на основу тачних чињеница и праведне процедуре. Значај ЗУП-а је у његовој функцији да уравнотежи законитост и заштиту права странака. Начела као што су саслушање странке и обавеза органа да поступају по закону, осигуравају да грађани имају прилику да изнесу своје ставове и да се њихова права и интереси поштују током целог процеса. Овај приступ не само да ојачава поверење грађана у правни систем, већ и доприноси ефикаснијем и праведнијем функционисању јавне управе. Фокус на формалну законитост управних аката такође спречава злоупотребу овлашћења и осигурава да се



све одлуке доносе у оквиру законских оквира, што је кључно за одржавање правног поретка и правне сигурности.

## 5. Однос ЗУП-а и посебних закона

Процесне одредбе у управном праву представљају правна правила која регулишу поступак и начин доношења одлука у управним стварима. Ове одредбе уређују процедуру која се примењује када органи државне управе врше своје функције, као што су доношење управних аката или пружање јавних услуга. Посебни закони у области управног права – закони којима се уређују специфичне управне области – могу да садрже процесне одредбе које се односе на правила о подношењу захтева, рокове за решавање предмета, право странке да учествује у поступку, начин вођења доказа, право на жалбу и друге битне елементе управног поступка. У том случају, поменуте процесне одредбе треба да буду усклађене са процесним одредбама ЗУП-а, с обзиром на то да поменути закон има „карактер општег процесног закона са непосредном применом у управној материји“ (Прица, 2021:102). Додатно, овим законом се прецизира основ за доношење посебних закона тиме што се наводи да се „овај закон примењује на поступање у свим управним стварима“<sup>47</sup> као и да се поједина питања управног поступка могу уређивати посебним законом само ако је то у појединим управним областима неопходно, уз услов да је то у сагласности са основним начелима одређеним Законом о општем управном поступку и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака загарантованих овим законом.<sup>48</sup> Ово значи да је Законом о општем управном поступку установљен режим правне надређености општег закона у односу на посебне законе. Закон о општем управном поступку има за циљ примену својих одредби у погледу општих правних начела и обезбеђивања одређеног степена правне заштите (Прица, 2021:102).

У случају да посебни закон не садржи процесне одредбе, правило је да упућује на непосредну, супсидијарну примену целокупног ЗУП-а, као што је рецимо случај са Законом о културним добрима (2011) (Прица, 2021:101). Надаље, оне одредбе ЗУП-а које нису обухваћене посебним законом се примењују на сва питања која нису уређена посебним законом (Прица, 2021:102). Ако су норме посебног закона несагласне

---

<sup>47</sup>Чл. 3. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

<sup>48</sup>Чл. 3. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*);

основним начелима и степену правне заштите ЗУП-а, орган је дужан да непосредно примени одговарајуће норме овог општег закона (Петровић, Прица, 2020:34).

Чланом 214. ЗУП-а прописана је обавеза усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима, са одредбама овог закона до 1. јуна 2018.<sup>49</sup> Са друге стране, законодавац не одређује поступање уколико до овог рока не дође до усклађивања (Лилић, 2018:121). Закон не предвиђа ни санкције ако по истеку рока за усклађивање правила посебних управних поступака са ЗУП-ом, права странака и даље буду мање заштићена него што је прописано општим процесним законом (Лончар, 2016:1235).

Посебни закони се са ЗУП-ом могу усклађивати на два начина: кроз *конкретизацију одредби ЗУП-а* и кроз *предвиђање посебних решења* која су у складу са општим законом. Конкретизација подразумева да посебни закони прецизније дефинишу и примењују правне принципе и норме ЗУП-а у специфичним ситуацијама, али без кршења његових одредби. На пример, Закон о држављанству конкретизује поступак одустајања од захтева и поништавање решења у складу са ЗУП-ом. С друге стране, предвиђање посебних решења подразумева да посебни закони могу прописати другачије процедуре или рокове у односу на ЗУП, под условом да су та решења у складу са основним правним начелима ЗУП-а. Тако Закон о странцима предвиђа краћи рок за одлучивање о захтевима за визе у односу на општи рок из ЗУП-а, али је ово одступање дозвољено јер је у складу са принципима ЗУП-а. На овај начин, ЗУП задржава своју улогу системског и општег процесног закона, док посебни закони омогућавају флексибилност у управној материји (Прица, 2021:108-112).

---

<sup>49</sup>Чл. 214. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

### III ОБЛАСТ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

#### 1. Појам унутрашњих послова

Према Закону о полицији (2016), унутрашњи послови се дефинишу као „законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства.“<sup>50</sup>

Положај органа државне управе у великој мери зависи од специфичног правног и политичког система земље. У Републици Србији посебно важно место у систему заузимају органи унутрашњих послова. Као и надлежност свих осталих органа државне управе, и њихова надлежност утемељена је на правним начелима која су прописана Уставом, законима и подзаконским актима којима се ближе дефинише организација и функционисање органа државне управе. Њима се такође ближе дефинише улога самог министарства надлежног за унутрашње послове (Цветковић, 2023:211). Тако Закон о министарствима (2020) прописује да Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство) обавља кључне послове државне управе који укључују заштиту грађана, спречавање чињења кривичних дела, одржавање јавног реда и мира, безбедност саобраћаја, контролу граница и боравка странаца, као и управљање личним документима, те међународну сарадњу у области унутрашњих послова.<sup>51</sup> Министарство и органи унутрашњих послова су овлашћени да примењују законе и друге прописе и опште акте које доносе Народна скупштина и Влада, односно да обезбеде њихово извршавање. Додатно, а у циљу спровођења претходно наведеног, овлашћени су да доносе опште правне акте, управне акте, спроводе управне радње и друге мере, уз могућност коришћења средстава принуде у складу са Уставом, законом и подзаконским актима (Цветковић, 2023:211).

Међу пословима државне управе које обавља Министарство налазе се послови који се односе на (Министарство унутрашњих послова, 2024):

---

<sup>50</sup>Чл. 2. Закона о полицији, *Сл гласник РС*, 6/2016, 24/2018 и 87/2018;

<sup>51</sup>Чл. 13. Закона о министарствима, *Сл гласник РС*, 128/2020, 116/2022 и 92/2023 –др. закон

1. заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка;
2. заштиту живота, личне и имовинске сигурности грађана;
3. спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима;
4. одржавање јавног реда и мира;
5. обезбеђивање зборова и других окупљања грађана;
6. обезбеђивање одређених личности и објеката;
7. безбедност саобраћаја на путевима;
8. контролу прелажења државне границе;
9. контролу кретања и боравка у граничном појасу;
10. контролу кретања и боравка странаца;
11. набављање, држање и ношење оружја и муниције;
12. производњу и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова;
13. заштиту од пожара;
14. држављанство;
15. јединствени матични број грађана;
16. путне исправе;
17. пребивалиште и боравиште грађана;
18. обучавање кадрова, као и друге послове одређене законом.

## **2. Управне ствари у области унутрашњих послова**

У области унутрашњих послова, као и у осталим областима у којима се примењују одредбе закона и осталих прописа управног права, поступа се у различитим управним стварима. Надаље, као што ЗУП прописује за све посебне законе, поступање у управним стварима кроз управни поступак у законима унутрашњих послова резултира доношењем управних аката, гарантних аката, закључивањем управних уговора, предузимањем управних радњи и пружањем јавних услуга.<sup>52</sup>

Закони у области унутрашњих послова прописују доношење управних аката, односно решења и закључака, по питању различитих управних ствари нпр. решењем

---

<sup>52</sup>За потребе овог рада бавићемо се само управним актима и управним радњама с обзиром на то да су они најзаступљенији у законима у области унутрашњих послова.

надлежни орган одбија захтев странке за издавање уверења или друге исправе.<sup>53</sup> За многе правне предмете у области унутрашњих послова предузимају се управне радње. Међу најчешћим управним радњама које се у области унутрашњих послова предузимају су: издавање држављанства, личне карте, пасоша и осталих путних исправа, сертификата електронског потписа, дозвола за држање и ношење ватреног оружја, возачких и саобраћајних дозвола, дозволе за вршење техничких прегледа возила, утврђивање услова и контрола рада ауто-школа, обавештења о уручењу заштитне мере забране управљања моторним возилом, контролни надзор над радом различитих субјеката попут: ауто-школа, техничких прегледа и др. Ту спадају и мере принуде и ограничења, радње које се примењују искључиво на основу закона у одређеним ситуацијама према појединим субјектима противно њиховој вољи. Њихова примена треба да буде строго у складу са прописима и ограничена само на ситуације које се не могу решити на други начин (Цветковић, 2023:212).

---

<sup>53</sup>Чл. 29. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

#### IV ЗАКОНИ У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Закони из области унутрашњих послова регулишу широк спектар активности и надлежности Министарства унутрашњих послова. То су: Закон о полицији (2016), Закон о јавном реду и миру (2017), Закон о јавном окупљању (2016), Закон о детективској делатности (2018), Закон о приватном обезбеђењу (2018), Закон о оружју и муницији (2015), Закон о ратификацији Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве између ЕУ и Републике Србије (2007), Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009), Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (2018), Закон о личној карти (2006), Закон о путним исправама (2019), Закон о странцима (2023), Закон о држављанству (2018), Закон о азилу и привременој заштити (2018), Закон о граничној контроли (2018), Закон о националном ДНК регистру (2018), Закон о јединственом матичном броју грађана (2018), Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова (2018), Закон о добровољном ватрогаству (2018), Закон о испитивању, жигосању и обележавању оружја, направа и муниције (2018), Закон о критичној инфраструктури (2018), Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018) и Закон о заштити од пожара (2018).

Законско деловање Министарства обухвата низ области, од којих свака има за циљ унапређење сигурности и добробити грађана Републике Србије. Кроз примену наведених закона, као и других прописа из области унутрашњих послова, Министарство осигурава ефикасно деловање државних институција у заштити и очувању јавног интереса и безбедности грађана.

Ови закони чине основу правног система којим се регулишу свеобухватне области унутрашњих послова, од сузбијања криминала до управљања хитним ситуацијама, чиме се Министарству унутрашњих послова омогућава да адекватно одговори на све изазове и потребе друштва у области безбедности и јавног реда.

## 1. Закон о полицији (2016)

У законодавству Републике Србије, полиција је орган у саставу Министарства унутрашњих послова (МУП), формиран сагласно законима који регулишу рад полиције и државне управе. Полиција је надлежна за сузбијање и спречавање криминалитета, одржавање јавног поретка и реда, као и за друге послове који се односе на јавну безбедност. Она има овлашћење за употребу принуде у складу са законом како би извршила своје задатке (Никач и Лештанин, 2017:191).

Полиција се организује и функционише у складу са прописима који дефинишу њену надлежност, организацију, начин рада и односе са другим органима унутар државне управе. Основни закони који регулишу рад полиције у Србији укључују Закон о полицији (2016) и законе којима се уређује државна управа, што обезбеђује јасно дефинисане компетенције и радне процедуре полиције у контексту извршне власти.

Закон о полицији (2016) између осталог одређује и полицијске послове чије дефиниције садрже и одређене процесне одредбе. Полицијски послови су део унутрашњих послова које обавља Полиција и које обухватају широк спектар активности, укључујући превенцију и расветљавање криминалних дела и прекршаја, контролу јавног реда и безбедности, одржавање безбедности на путевима и др. Обављају се применом полицијских овлашћења, мера и радњи.<sup>54</sup> У Закону се (чл. 64-128) одређује не само која су то полицијска овлашћења, већ и услове њихове примене, као и, делимично, начин примене (Никач и Лештанин, 2016:110), а исто важи и за полицијске мере и радње (чл. 47-63). Тамо где начин примене није дефинисан, законодавац наводи да начин примене прописује министар. На пример у чл. 52 наводи се да начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању прописује министар.<sup>55</sup>

Законодавац посебно детаљно одређује услове и начин примене средстава принуде - полицијско овлашћење које секористи као последње у низу и само онда када је извесно да се применом других овлашћења, мера и радњи неће остварити легитиман циљ. Разлог је непосредност примене у односу на лице или предмет, крајњи циљ - послушност и поштовање правила понашања и закона, као и искључивост, јер је употреба средстава принуде овлашћење које је поверено само полицији (Никач и Лештанин, 2017:196). И поред тога, јавља се потреба за додатним нормативно-правним

<sup>54</sup>Чл. 30. Закона о полицији, *Сл гласник РС*, 6/2016, 24/2018 и 87/2018;

<sup>55</sup>Чл. 52. Закона о полицији, *Сл гласник РС*, 6/2016, 24/2018 и 87/2018;

уређивањем употребе средстава принуде и то у виду једног или више нових правилника који ће још ближе уредити њихов начин употребе (Никач и Лештанин, 2017:207).

Полиција има надлежност и да уређује правне предмете у управној материји, тако што у посебном управно-правном режиму доноси појединачне правне акте – решења у управном поступку путем разумске интерпретације општих правних норми и управне оцене целисходности (Петровић и Прица, 2020:57).

## **2. Закон о држављанству Републике Србије (2004)**

Регулисање држављанства је кључно за креирање социјалног, правног, економског и политичког миљеа на територији државе (Марковић, 2016:169). Закон о држављанству Републике Србије (2004) утврђује начине стицања и губитка држављанства. Сви грађани Републике Србије су и држављани Републике Србије. Држављанство Републике Србије може се стећи на неколико начина: пореклом, рођењем на територији Републике Србије, пријемом путем правоснажног решења надлежног министарства, или по међународним уговорима. Стицање држављанства путем порекла или рођењем на територији Републике Србије захтева упис у матичну књигу рођених, док се пријемом врши на основу министарског решења након прописаног поступка по закону.<sup>56</sup>

Чл. 7-12 овог закона одређују стицање држављанства Републике Србије пореклом. Оно је регулисанозакonom на основу родитељства или усвојења. Дете може стећи држављанство Републике Србије пореклом ако испуњава одређене услове, као што су да су оба родитеља или један родитељ држављанин Републике Србије у тренутку дететовог рођења, или ако је дете рођено у иностранству с једним родитељем држављанином Републике Србије. Поступак уписа у евиденцију држављана мора се спровести према прописаним роковима и уз одобрење детета ако је старије од 14 година. У случају усвојења, усвојеник странац или усвојеник без држављанства такође може стећи држављанство Републике Србије под одређеним условима и процедурама, чиме се стиче држављанство од рођења.<sup>57</sup>

Стицање држављанства Републике Србије рођењем на територији Републике Србије је регулисано чл. 13. Дете које је рођено или нађено на територији Републике

<sup>56</sup>Чл. 1-6. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и24/2018;

<sup>57</sup>Чл. 7-12. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и24/2018;



Србије, а чији су оба родитеља непозната, непознатог држављанства, без држављанства или је дете без држављанства, стиче држављанство Републике Србије рођењем. Овде законодавац предвиђа и могућност и ситуације престанка држављанства.<sup>58</sup>

Даље, Закон предвиђа стицање држављанства Републике Србије странаца. Стицање држављанства пријемом регулисано је чланом 14 Закона. Према овом члану, странац који је добио одобрење за стално настањење у Републици Србији може, на свој захтев, бити примљен у држављанство Републике Србије под одређеним условима. Потребно је да странац буде старији од 18 година, има пословну способност, и испуњава услове у вези са отпустом из страног држављанства или подношењем доказа да ће отпуст бити омогућен након пријема у држављанство Републике Србије. Такође, странац мора имати најмање три године непрекидно пријављено пребивалиште на територији Републике Србије и поднети писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом.<sup>59</sup>

Чл. 27-37 Закон предвиђа могућност и услове престанка држављанства Републике Србије. Оно може наступити отпустом, одрицањем или у складу са међународним уговорима. Отпуст из држављанства захтева пунолетство, испуњавање различитих услова као што су измирене законске обавезе и отпуст из страног држављанства. Одрицање од држављанства могуће је за особе које имају и страно држављанство, а могу поново стећи држављанство Републике Србије ако испуне услове и поднесу захтев.<sup>60</sup>

Поступак стицања и престанка држављанства одређен је чл. 38-45. регулише га министарство надлежно за унутрашње послове. Захтеви за овај поступак подnose се органу унутрашњих послова по месту пребивалишта или боравка, а могу се подносити и преко дипломатских или конзуларних представништава Републике Србије. Поступак је хитан, а министарство може одбити захтев иако су услови испуњени ако сматра да постоје интереси за државу који захтевају одбијање захтева. Поступак се може сматрати поништеним ако подносилац захтева не изврши неопходне радње у датом року.<sup>61</sup>

Одлучивање о пријему или престанку држављанства од стране Министарства унутрашњих послова представља пример слободне оцене управе у области држављанства. Ово овлашћење органа управе, у складу са Законом о општем управном

---

<sup>58</sup>Чл. 13. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>59</sup>Чл. 14-24. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>60</sup>Чл. 27-37. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>61</sup>Чл. 38-45. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

поступку, дозвољава извесну слободу органима управе да изаберу садржину одлучивања у управним стварима. Ова слобода је ограничена границама овлашћења и циљем закона, а укључује избор начина заштите општег интереса. Иако законом опредељено, овакво одлучивање органа управе представља део процеса који може да измакне чистој правној контроли (Рајић, 2015:1912).

На крају, Закон предвиђа вођење евиденције и надзор над вођењем евиденције о држављанима Републике Србије. Евиденција се уписује се у матичној књизи рођених, коју води орган надлежан за матичне књиге. Држављанство Републике Србије доказује се изводом из матичне књиге рођених, уверењем о држављанству и важећом путном исправом. Подаци се чувају у јединственој евиденцији, у електронском облику и на средствима за аутоматску обраду података, а надзор над њима врши министарство надлежно за унутрашње послове.<sup>62</sup>

Примењујући различите прописе, путем издавања управних аката и предузимања управних радњи, полиција у области држављанства тежи да обезбеди услове за сваког грађанина да остварује права на личне исправе и друга права гарантована Уставом и законима. Основни захтеви рада полиције овде укључују благовремено поступање, усвајање и примену међународних правила, издавање подзаконских аката и правилну употребу слободне оцене приликом одлучивања ради осигурања правне сигурности и ефикасног остваривања права и интереса грађана (Марковић, 2014:171).

### **3. Закон о јединственом матичном броју грађана (2018)**

Закон о јединственом матичном броју грађана (2018) Републике Србије дефинише матични број као индивидуалну и непоновљиву ознаку идентификационих података о грађанину.<sup>63</sup> Матични број се користи за вођење евиденција о личности и повезивање с другим евиденцијама државних органа и корисника који имају законски основ за коришћење матичног броја. Овај закон има за циљ успостављање јединственог система идентификације грађана и вођење евиденција о личности у Републици Србији, што омогућава ефикасније повезивање различитих евиденција и олакшава административне поступке.

---

<sup>62</sup>Чл.46-50. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>63</sup>Чл. 1. Закона о јединственом матичном броју грађана, *Сл гласник РС*, 24/2018;

Главне одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана (2018), поред одлучивања о матичном броју, његовом саставу, и регистрационих бројева подручја, садрже и процесне одредбе које се тичу његовог одређивања и вођења евиденције. Тако се чл. 6 овог закона прописује начин одређивања матичног броја, односно 13 цифара које га чине.<sup>64</sup>

Надаље, чл. 7 законодавац прописује рокове за доставу извода из матичне књиге рођених надлежном органу, обавештавање органа управе о одређивању матичног броја, упис матичног броја у матичну књигу рођених, као и рокове за доставу податка о чињеници смрти грађанина надлежном органу, те пасивизацију матичног броја умрлог лица. Рокови за све наведене управне ствари овог члана су до 15 дана.<sup>65</sup>

Чл. 8 и чл. 9 Закона о матичном броју обрађују поступке и промене у вези са матичним бројевима грађана. Тако, чл. 8 дефинише поступак у случају промена података који утичу на матични број, с посебним одређивањем поступка промене матичног броја усвојеног детета,<sup>66</sup> док се чл. 9 дефинише поступак у случају погрешно одређеног матичног броја.<sup>67</sup>

Закон такође дефинише поступке у случају више грађана који поседују исти матични број, процедуре при промени података о грађанима, као и начин вођења евиденција и заштите података.

#### **4. Закон о личној карти (2006)**

Закон о личној карти (2006) дефинише појам, поступак издавања и коришћења личних карти за грађане Републике Србије. Према овом закону, лична карта је „јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују идентитет“.<sup>68</sup> Овај закон осигурава јасне смернице за издавање и коришћење личних карата, као и санкције за непоштовање законских обавеза везаних за личне карте.

Већина одредби овог закона заправо су процесне одредбе. Чл. 2-4 законодавац одређује права и дужности поседовања личне карте. Право на личну карту имају држављани Републике Србије старији од 16 година, деца старија од 10 година, као и

---

<sup>64</sup>Чл. 6. Закона о јединственом матичном броју грађана, *Сл гласник РС*, 24/2018;

<sup>65</sup>Чл. 7. Закона о јединственом матичном броју грађана, *Сл гласник РС*, 24/2018;

<sup>66</sup>Чл. 8. Закона о јединственом матичном броју грађана, *Сл гласник РС*, 24/2018;

<sup>67</sup>Чл. 9. Закона о јединственом матичном броју грађана, *Сл гласник РС*, 24/2018;

<sup>68</sup>Чл. 1. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

страни држављани којима се лична карта издаје у складу са посебним законом. Држављани Републике Србије старији од 16 година су дужни да имају личну карту.<sup>69</sup>

Чл. 5 дефинише се важење личне карте. Закон прописује да се лична карта издаје са роком важења од 10 година за одрасле и 5 година за децу, те да постоји могућност издавања доживотне личне карте за особе старије од 65 година.<sup>70</sup> Надлежност за издавање дефинисана је чл. 6 овог закона, док чл. 7-9 ближе одређују образац личне карте, односно податке које треба да садржи - податке о носиоцу карте, укључујући биометријске податке.<sup>71</sup>

Поступак издавања личне карте одређен је чл. 10-15. Захтев за личну карту подноси се надлежном органу лично, уз пратеће документе и биометријске податке. Закон чланом 11 прописује и рок за подношење захтева за личну карту држављана Републике Србије који су навршили 16. годину живота, а који су дужни да исту имају.<sup>72</sup> Чл. 15 прописује издавање потврде која служи као доказ о поднетом захтеву,<sup>73</sup> а чл. 17 рок за издавање личне карте, који је до 15 дана, уз могућност издавања у краћем року у хитним случајевима.<sup>74</sup>

Даље, Закон одређује посебне обавезе у вези са издатом личном картом, односно ближе дефинише ситуације у којима је забрањено коришћење личне карте, те потребно издавање нове личне карте. Такође, овде су предвиђени и трошкови издавања личне карте.<sup>75</sup>

Закон такође дефинише евиденцију о личним картама, начин вођења те евиденције и коришћење података о личним картама. Ова евиденција мора бити тачна, ажурна и заштићена од неовлашћеног приступа.<sup>76</sup>

## **5. Закон о путним исправама (2007)**

Законом о путним исправама (2007) уређују се путне исправе за путовање држављана Републике Србије у иностранство, одређују врсте путних исправа и начин њиховог издавања. Путна исправа је јавна исправа која омогућава држављанима Републике Србије да прелазе државне границе ради путовања и боравка у

<sup>69</sup> Чл. 2-4. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>70</sup> Чл. 5. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>71</sup> Чл. 6-9. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>72</sup> Чл. 11. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>73</sup> Чл. 15. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>74</sup> Чл. 17. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>75</sup> Чл. 19-24. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>76</sup> Чл. 25-28. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

иностранству, као и за повратак у земљу. Она служи као доказ идентитета и држављанства. Право да је поседују имају држављани Републике Србије и то под условима прописаним законом, уз напомену да један држављанин може имати само једну путну исправу исте врсте и да је сме користити само лице на чије име је издата.<sup>77</sup> У смислу овог закона путне исправе су пасош, дипломатски пасош, службени пасош, путни лист, као и путне исправе које се издају на основу међународног уговора.<sup>78</sup> Чл. 8-12 законодавац даље одређује поменуте путне исправе и услове за њихово издавање.

Чл. 15-17 одређена је надлежност за издавање пасоша, као и дипломатског и службеног пасоша, те путног листа. Пасош се издаје од стране полицијске управе или полицијске станице Министарства унутрашњих послова на подручју пребивалишта или боравишта подносиоца захтева, осим ако се захтев за пасош подноси преко дипломатског или конзуларног представништва Републике Србије, у том случају пасош издаје полицијска управа или станица надлежна за то подручје. За лица без пријављеног пребивалишта у Србији пасош издаје Полицијска управа за град Београд.<sup>79</sup> Закон такође дефинише и рокове важења путних исправа, као и образац путних исправа (чл. 19-26).<sup>80</sup>

Поступак издавања путних исправа одређен је чл. 27-41. Пре свега подразумева подношење захтева органу надлежном за издавање. Захтев се може поднети органу на територији где подносилац захтева има пребивалиште или боравиште, а такође се може поднети и преко дипломатских или конзуларних представништава Републике Србије у иностранству. Када се подноси захтев за издавање пасоша или друге путне исправе, подносилац захтева мора лично присуствовати ради утврђивања идентитета и других битних чињеница. Захтев треба да садржи тачне и веродостојне податке о личности, укључујући и податке о пребивалишту или боравишту у иностранству ако је случај такав.<sup>81</sup> Закон предвиђа и поступак подношења захтева за малолетна лица или лица која су пословно неспособна.<sup>82</sup>

---

<sup>77</sup>Чл. 3. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>78</sup>Чл. 7. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>79</sup>Чл. 15. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>80</sup>Чл. 19-26. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>81</sup>Чл. 27. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>82</sup>Чл. 29. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

Уз захтев се обично прилаже важећа лична карта, а за захтеве поднете у дипломатским представништвима прилаже се важећа јавна исправа која потврђује идентитет. Такође, потребно је приложити фотографију која испуњава услове прописане законом.<sup>83</sup>

Закон даље предвиђа и рок за решавање захтева. Након подношења захтева, орган надлежан за издавање путне исправе дужан је да реши о захтеву у року од 30 дана, односно у року од 60 дана ако је захтев поднет преко дипломатског или конзуларног представништва. Такође, предвиђа хитне случајевеу којима путна исправа може бити издата у року од 48 сати ако су приложени одговарајући докази.<sup>84</sup>

На крају, Закон предвиђа могућност и услове издавања нове путне исправе пре истека рока важења, могућност и ситуације одбијања захтева, одузимање путних исправа и др.

## **6. Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009)**

Законом о безбедности саобраћаја на путевима (2009) се уређује систем безбедности саобраћаја на путевима, правила понашања у саобраћају, надлежности субјеката, саобраћајна сигнализација, услови возача и возила, технички прегледи и регистрација возила, контрола и регулисање саобраћаја. Министарство унутрашњих послова, кроз Управу саобраћајне полиције, надлежно је за контролу и регулисање саобраћаја, уз посебне мере за школске зоне и радове на путевима. Превентивне активности се спроводе самостално или у сарадњи са Агенцијом за безбедност саобраћаја или другим субјектима безбедности саобраћаја.<sup>85</sup> Законодавац даље детаљно одређује основе система безбедности саобраћаја, правила саобраћаја и саобраћајну сигнализацију, техничко регулисање саобраћаја, дужности учесника у саобраћају у случају саобраћајне незгоде и др.

Посебно важне управне радње и процесне одредбе дефинисане су у поглављу о возачима. Овде законодавац, између осталог, дефинише услове и поступак добијања возачке дозволе - услове издавања, трајања и коришћења возачких дозвола у

---

<sup>83</sup>Чл. 30. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>84</sup>Чл. 34. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>85</sup>Чл. 1 и чл. 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

Републици Србији, као и међународну возачку дозволу која се може добити на основу српске возачке дозволе.

Возачка дозвола се издаје лицима која испуњавају одређене старосне (у зависности од категорије возила), здравствене и друге услове. На пример, за возаче категорије Б, основни услов је навршених 17 година.<sup>86</sup> Издаје их територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова на месту пребивалишта или боравишта возача. Возач не сме истовремено користити више возачких дозвола издате од стране различитих држава. У Србији се користи српска возачка дозвола, осим ако возач поседује важећу инострану дозволу која није издата у замену за српску. Возачке дозволе за моторна возила издају се на рок од 10 година, али лицима старијим од 65 година на краћи рок према здравственој способности. Возачке дозволе за теже категорије (нпр. Ц, ЦЕ, Д) издају се на рок од пет година. Возачима који поседују српску возачку дозволу може се издати међународна возачка дозвола на захтев, али се не сме користити за вожњу у Србији.<sup>87</sup>

Чл. 268-277 законодавац уређује поступак регистрације моторних и прикључних возила. За учешће у саобраћају на путу, возила морају имати саобраћајну дозволу, регистарске таблице и регистрациону налепницу. Возила не смеју учествовати у саобраћају након истека рока важења регистрационе налепнице. Међутим, законодавац предвиђа и изузетке од обавезе регистрације за одређене врсте возила, као што су возила којима се обавља пробна вожња, итд.<sup>88</sup>

Регистрациона налепница се издаје са роком важења од једне године, али се може издати и на краћи период за одређене врсте возила као што су олдтајмери, возила намењена за специфичне сврхе (као што су пчеларска возила) или мотоцикли. За издавање регистрационе налепнице Закон прописује обављање техничког прегледа возила и обавезно осигурање. Додатно, прописује и обавезан редовни технички преглед возила сваке године. На крају, Закон одређује и целокупан поступак

---

<sup>86</sup>Чл. 178-181. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>87</sup>Чл. 183-186. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>88</sup>Чл. 268 и чл. 269. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

регистрације возила, која се врши на захтев власника, уз доказе о власништву, техничкој исправности возила и измиреним трошковима.<sup>89</sup>

## 7. Закон о оружју и муницији (2015)

Закон оружју и муницији (2015) се односи на све активности везане за оружје и муницију, укључујући њихову набавку, држање, ношење, промет и превоз. Државни органи су изузети од примене овог закона када је у питању њихова употреба оружја у складу са посебним прописима.

Закон посебно дефинише широк спектар појмова као што су „оружје“, „ватрено оружје“, „аутоматско ватрено оружје“, „полуаутоматско ватрено оружје“, „репетер“, „ваздушно оружје“, „самострел“, „хладно оружје“ и други релевантни појмови. Додатно, предвиђа класификацију оружја у четири категорије (А, Б, Ц, Д) у складу са њиховим карактеристикама и врстама.

Надаље, Закон у чл. 5-7 прописује услове под којима физичка лица, правна лица и предузетници могу набављати, држати и носити оружје из различитих категорија, забране и дефинише надлежност за спровођење овог закона.<sup>90</sup>

Услови за набављање и држање оружја из категорије Б за физичка лица у Републици Србији обухватају пунолетност, држављанство или стално настањење, здравствену способност за држање оружја, непостојање кривичне прошлости за одређена дела, као и непостојање кажњавања за одређене прекршаје у последње четири године. Такође, физичка лица не смеју представљати опасност по себе или друге према безбедносној провери.<sup>91</sup> Безбедносно проверавање кандидата за држање и ношење оружја усмерено је на пословну способност, сукобе с околином, агресивно и насилничко понашање, чланство у формалним и неформалним организацијама (укључујући секте), употребу алкохола, дрога или других психоактивних супстанци, контакте с криминалним срединама, проблеме у породичним и комшијским односима, дисциплинске прекршаје у ловству или спортском стрељаштву и друге знакове асоцијалног понашања или потенцијалну злоупотребу оружја (Лештанин, 2017:161). Додатно, морају бити обучена за руковање оружјем и имати оправдан разлог

<sup>89</sup>Чл. 270. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>90</sup>Чл. 5-7. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>91</sup>Чл. 11. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022



за поседовање, попут личне безбедности, лова или спортског стрелаштва, уз услов безбедног смештаја оружја. Потребна документација укључује уверење о здравственој способности, доказе о оправданости разлога поседовања оружја, уверење о обучености и сагласност за обраду личних података. Одобрење за набављање оружја издаје се ако су испуњени сви услови, а важи шест месеци уз обавезу да се оружје набави у том року.<sup>92</sup>

У складу са овим, Закон предвиђа различите исправе потребне за набавку, држање и ношење оружја, као што су одобрења, оружни листови, дозволе за ношење оружја, потврде о пријави држања оружја и друге административне документе.<sup>93</sup> За сваки од докумената Закон предвиђа поступак. Тако се захтев за набављање оружја из категорије Б подноси уз личну карту, уверење о здравственој способности, доказе оправданости набавке и уверење о обучености. Надлежни орган користи податке из евиденција при одлучивању. Услове из чл. 11 Закона утврђује полицијски службеник посетом дому подносиоца захтева. Одобрење важи шест месеци, а неиспуњавање услова води одбијању захтева.<sup>94</sup>

Чл. 44 Закона предвиђено је да надлежни орган води свеобухватне евиденције о физичким и правним лицима везано за оружје, укључујући податке о захтевима, издатим одобрењима, здравственој способности, регистрованом оружју, размени оружја, и др. Подаци у евиденцијама укључују личне идентификационе податке, информације о оружју и правним субјектима. Чувају се трајно и у електронском облику. Надлежни орган може делити ове податке у складу са Законом о заштити података о личности, ради извршавања послова и заштите података.<sup>95</sup>

## 8. Остали закони

Остали закони у области унутрашњих послова у свом тексту такође садрже процесне одредбе. Рецимо Закон о азилу и привременој заштити (2018), који регулише статус, права и обавезе тражилаца азила, особа којима је одобрено право на азил и привремена заштита, те услове и поступак за одобрење и престанак права на азил и привремену заштиту.<sup>96</sup> Чл. 35-47 Закона детаљно одређују поступак за подношење захтева за азил у Републици Србији - регистрацију, покретање поступка азила,

<sup>92</sup>Чл. 12. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>93</sup>Чл. 10. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>94</sup>Чл. 13. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>95</sup>Чл. 44. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022;

<sup>96</sup>Чл. 1. Закона о азилу и привременој заштити, *Сл гласник РС*, 24/2018;

саслушање, одлучивање о захтеву за азил и рокове и посебне поступке.<sup>97</sup> Такође, Закон о заштити од пожара (2009), уређује систем заштите од пожара, те регулише надзор над спровођењем мера заштите од пожара и друга релевантна питања у вези са тим системом дефинисањем одговарајућих процесних одредби које се тичу начина заштите од пожара, задовољења одређених услова, прибављања потребних сагласности и др.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup>Чл. 35-47. Закона о азилу и привременој заштити, *Сл гласник РС*, 24/2018;

<sup>98</sup>Закон о заштити од пожара, *Сл гласник РС*, 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 –др. закони)

## **V ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА**

Како су закони у области унутрашњих послова посебни закони, када су процесне одредбе у питању они подлежу општем Закону о општем управном поступку (2016) (у даљем тексту: ЗУП). Тако, уколико дефинишу процесне одредбе, оне треба да су усклађене са процесним одредбама овог закона. Са друге стране, иако поставља основне норме, допуштено је одступање од општег режима правних института у оквиру посебних закона. Међутим, за таква одступања мора постојати правни основ у ЗУП-у, који ће изричито установити могућности и границе одступања (Прица, 2021:110).

У случајевима да дефинишу процесне одредбе за поједине управне ствари или их не дефинишу, непосредно и супсидијарно се примењују одредбе ЗУП-а (Лилић, 2014:144-145).

Процесне одредбе у законима унутрашњих послова дефинишу одлучивање о управним стварима у овој области, као што су: издавање личних карата, путних исправа, издавање возачких и саобраћајних дозвола, дозвола за ношење оружја, других исправа, као и рокове за решавање захтева, обавезе странака, начин достављања одлука и решења, могућности правног реаговања (жалба, приговор) и др.

У наставку рада бавимо се односом ЗУП-а и појединих посебних закона из области унутрашњих послова у контексту нормативне усклађености. Настојимо да утврдимо на који начин је законодавац ускладио процесне одредбе посебних закона из области унутрашњих послова са одредбама општег процесног закона, те да ли су и којој мери испоштоване прописане норме усклађивања посебних закона са општим. Анализираћемо да ли конкретни посебни закони из области унутрашњих послова садрже одредбе које се односе на обележја управног поступка као што су надлежност, услови, покретање и вођење поступка, рокови за поступање, правна средства, извршност и трошкови поступања. Уколико буду садржане процесне одредбе, анализа ће се фокусирати на то да ли је реч о конкретизацији одговарајућих одредби ЗУП-а или о предвиђању посебних решења која представљају дозвољена одступања од општих процесних одредби. У случају да конкретни посебни закони не садрже процесне одредбе за поједина или сва обележја управног поступка, биће анализирано да ли се у некој одредби посматраног посебног закона изричито позива на примену одредби

општег процесног закона или се примена одредби општег процесног закона претпоставља с обзиром на утврђена правила односа општих и посебних закона.

Како је управни поступак сложен и у зависности од управне ствари у већој или мањој мери различит, бавићемо се анализом само неких обележја управног поступка: надлежност, услови, покретање и вођење поступка, рокови за поступање, правна средства, извршност и трошкови поступања. С обзиром на бројност процесних одредби у законима у области унутрашњих послова, бавићемо се само оним одредбама које се односе на управне ствари у којима се предузимају радње које за циљ имају издавање уверења или друге исправе и оне које се окончавају доношењем решења као управног акта. Додатно, бавимо се издавањем уверења и других исправа које су најчешће најзначајније у пракси примене конкретних посебних закона, као и доношењем решења прописаних конкретним посебним законима, којима се најчешће ограничавају нека од основних права и слобода грађана (нпр. решење о задржавању), или права прописана тим законом (нпр. решење о одузимању возачке дозволе).

### **1. Однос ЗУП-а и Закона о полицији (2016)**

Процесне одредбе у Закону о полицији Републике Србије (2016) дефинишу полицијске послове и активности, укључујући услове и начин примене полицијских овлашћења, мера и радњи, као и средстава принуде. Ови послови се обављају применом законски дефинисаних овлашћења, а у случајевима када начин примене није прецизно прописан, министар унутрашњих послова доноси одговарајуће подзаконске акте. Закон детаљно уређује и услове и начин употребе средстава принуде, која се користе као последња мера када друге методе не успеју да остваре легитиман циљ. Поред законских одредби, постоји потреба за додатним нормативним уређивањем кроз правилнике који ближе дефинишу употребу ових средстава, осигуравајући да полиција ради у складу са највишим стандардима правне сигурности и људских права.

Важно полицијско овлашћење је задржавање лица и привремено ограничење слободе кретања о којима надлежни орган, у овом закону је то Полиција, доноси *решење о задржавању и одлуку о привременом ограничењу слободе кретања*. Полицијски службеници могу задржати лице у случају када је то другим законом прописано, уз обавезу да донесу одговарајуће решење. Лице мора бити обавештено о задржавању и правима, укључујући право на браниоца, а полицијски службеник мора

одложити даље поступање до доласка браниоца. Одлука о привременом ограничењу слободе кретања може се увести ради спречавања кривичних дела, хапшења лица или проналажења доказа, на одређеном простору или у објекту, и њу доноси директор полиције или овлашћено лице, а не може трајати дуже од осам часова без судског одобрења.<sup>99</sup> Слобода кретања, гарантована Уставом Републике Србије, је универзална категорија. Сва ограничења ове слободе морају бити временски ограничена. Чим се постигне циљ примене мера, као што су спречавање кривичног дела, хапшење починиоца, проналажење предмета кривичног дела или лица за којим се трага, полиција мора одмах престати са применом тих мера (Никач и Лештанин, 2016:192). Новина у важећем Закону о полицији је да се доношење решења о задржавању и поступање по жалби врши у складу са законом на основу којег је задржавање одређено, као што је Закон о безбедности саобраћаја на путевима. Ранији Закон о полицији се није ослањао на друге законе, већ је сам регулисао процес задржавања (Петровић, Прица, 2020:133). У складу са овим, један од закона који ближе дефинише процес доношења решења о задржавању је Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009), који у чл. 283 каже да када полицијски службеник утврди да је возач теже алкохолисан или под дејством психоактивних супстанци, доноси решење о његовом задржавању до 12 сати.<sup>100</sup> Ни Закон о полицији, а ни Закон о безбедности саобраћаја на путевима, осим надлежности, услова и обележја извршења решења не дефинише ближе сам управни поступак, те се претпоставља да када су у питању остала обележја (нпр. извршност решења, право на жалбу, рокови и трошкови...) супсидијарно примењују одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку. Но, поменути закони ни то изричито не наводе.

## **2. Однос ЗУП-а и Закона о држављанству Републике Србије (2004)**

Закон о држављанству Републике Србије (2004) дефинише начине стицања и губитка држављанства. Стицање држављанства пореклом и рођењем регулисано је строгим условима и процедурама, док пријем захтева одобрење за стално настањење и испуњавање одређених услова. Закон такође предвиђа услове за престанак држављанства као што су отпуст или одрицање. Поступак стицања и престанка

---

<sup>99</sup> Чл. 86-88. Закона о полицији, Сл гласник РС, 6/2016, 24/2018 и 87/2018;

<sup>100</sup> Чл. 283. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, Сл гласник РС, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

држављанства надзире министарство надлежно за унутрашње послове, које има одређену слободу у одлучивању, али мора осигурати правну сигурност и ефикасност у остваривању права грађана. Оно доноси *решење о стицању држављанства и решење о отпусту из држављанства*. Норме овог Закона које дефинишу обележја управног поступка који се окончава доношењем ових решења представља конкретизацију норми ЗУП-а. Када је у питању надлежност, Закон о држављанству наводи да је надлежно министарство надлежно за унутрашње послове<sup>101</sup> што је у складу са одређивањем надлежности у Закону о општем управном поступку (стварна надлежност)<sup>102</sup>. Поступак се покреће на захтев странке, изузев у ситуацијама стицања држављанства пореклом или рођењем. Када је у питању стицање држављанства пријемом, надлежни орган припрема поступак прикупљањем потребних информација и доказа,<sup>103</sup> и на основу утврђеног чињеничног стања и применом релевантних правних норми, доноси решење о стицању држављанства. Поступак се детаљно дефинише у посебном поглављу, што посебно иде у прилог тврдњи да се овим законом конкретизују норме Закона о општем управном поступку и ближе одређују у односу на област закона. Чланом 25 Закона о држављанству прописано је да даном достављања решења о пријему у држављанство Републике Србије странци, решење постаје извршно<sup>104</sup>, што је такође у складу са ЗУП-ом. На исти начин законодавац дефинише и управни поступак доношења *решења о отпусту из држављанства*.<sup>105</sup> Оно што Закон изричито не дефинише јесу право на жалбу, рокови за доношење решења, као и трошкови управног поступка. Претпоставка је да се по питању ових обележја у поменутим управним поступцима супсидијарно примењују одговарајуће норме ЗУП-а, онако како правило о односу општих и посебних закона налаже, али Закон то изричито не дефинише.

### **3. Однос ЗУП-а и Закона о јединственом матичном броју грађана (2018)**

Закон о јединственом матичном броју грађана Републике Србије (2018) уређује доделу и управљање матичним бројем као јединственом и непоновљивом идентификационом ознаком за грађане, која се користи за повезивање и вођење

---

<sup>101</sup>Чл. 6. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>102</sup>Чл. 33. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС);

<sup>103</sup>Чл. 14-23; 38-45. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>104</sup>Чл. 25. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

<sup>105</sup>Чл. 28-32; 38-45. Закона о држављанству Републике Србије, *Сл гласник РС*, 135/2004, 90/2007 и 24/2018;

евиденција о личности. Закон прописује надлежност, рокове за доставу података из матичне књиге рођених, обавештавање органа о одређивању матичног броја и поступак пасивизације матичног броја умрлих лица. Такође, дефинише процедуре у случају промена података, грешака у одређивању броја (*решење о пасивизирању погрешно одређеног матичног броја и одређивању новог*) и ситуација када више грађана има исти број. Закон дефинише надлежни орган према стварној надлежности и наводи да је надлежно министарство надлежно за унутрашње послове,<sup>106</sup> што је у складу са одређивањем надлежности у Закону о општем управном поступку (стварна надлежност)<sup>107</sup>. У односу на општи закон, Закон о јединственом матичном броју грађана дефинише краће рокове за достављање података надлежном органу који одређује матични број, као и за обавештење органа управе који води матичну књигу рођених о одређеном матичном броју, односно за достављање податка о чињеници смрти надлежном органу ради пасивизирања матичног броја умрлог лица (до 15 дана, за разлику од општег рока од 30 дана).<sup>108</sup> Можемо рећи да овде имамо доношење посебних одредби које су у складу са одредбама општег закона, односно представљају допуштено одступање. О осталим обележјима управног поступка – право на приговор и жалбу, извршност решења и трошкови - претпоставља се на основу правила важења одредби општег закона за посебне законе, те одговарајуће одредбе ЗУП-а важе и овде, иако то Закон изричито не наводи. Изузетак је Члан 10 који говори о вођењу евиденције о матичним бројевима у електронском облику, где законодавац у ставу 2 изричито наводи да је „на обраду података о личности и евиденције које води надлежни орган, као и на садржину тих евиденција, ажурирање и брисање, рокове чувања и мере заштите података примењују се одредбе закона којим се уређују евиденције и обрада података у области унутрашњих послова“.<sup>109</sup> Иако законодавац овде говори о вођењу евиденције, под „ажурирањем и брисањем евиденције“ можемо сматрати и доношење нових матичних бројева, те пасивизирање и брисање матичних бројева умрлих лица, стога иако то законодавац изричито не наводи, можемо рећи да се Закон позива на примену одредби ЗУП-а и када је у питању остало управно поступање дефинисано овим законом.

---

<sup>106</sup>Чл. 3. Закона о јединственом матичном броју грађана, Сл гласник РС, 24/2018;

<sup>107</sup>Чл. 33. Закона о општем управном поступку, Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС);

<sup>108</sup>Чл.7. Закона о јединственом матичном броју грађана, Сл гласник РС, 24/2018;

<sup>109</sup>Чл. 10. Закона о јединственом матичном броју грађана, Сл гласник РС, 24/2018;

#### 4. Однос ЗУП-а и Закона о личној карти (2006)

Закон о личној карти (2006) у Републици Србији дефинише личну карту као јавну исправу за доказивање идентитета грађана. Он прописује права и обавезе у вези са *личним картама*, укључујући право на издавање, рокове важења и поступак издавања који подразумева подношење захтева уз пратеће документе и биометријске податке. Закон одређује надлежне органе за издавање, садржај и облик личне карте, рок за издавање и санкције за неправилности. Такође прописује начин вођења евиденције о личним картама и заштиту података. За овај закон можемо рећи да је конкретизовао одредбе ЗУП-а, с обзиром на то да изричито дефинише већину обележја управног поступка у оквирима општих одредби, са изузетком рокова где Закон о личној карти (2006) прописује краћи рок (до 15 дана, за разлику од општег рока од 30 дана) за подношење захтева за издавање личне карте<sup>110</sup>, за издавање личне карте<sup>111</sup> и за издавање нове личне карте,<sup>112</sup> па је на делу прописивање посебних решења уз допуштено одступање. Надаље, Закон је усклађен са општим законом и по питању одређивања надлежног органа - стварна надлежност<sup>113</sup> и месна надлежност<sup>114</sup>, поступка издавања личне карте – покретање поступка на лични захтев где надлежни орган разматра захтев и издаје исправу ако су испуњени сви услови;<sup>115</sup> и трошкова поступка, које делимично плаћа странка – образац личне карте и трошкови техничке израде.<sup>116</sup> Међутим, законодавац ни у једном члану Закона о личној карти не помиње право на приговор или жалбу, а жалбу помиње једино у делу о неважећој личној карти, где наводи да против решења о проглашавању нестале личне карте неважећом није могуће упутити жалбу.<sup>117</sup> Претпоставка је да и овде важе одговарајуће одредбе ЗУП-а, иако законодавац то изричито не наводи.

---

<sup>110</sup>Чл. 11. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>111</sup>Чл. 17. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>112</sup>Чл. 19. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>113</sup>Чл. 6. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>114</sup>Чл. 10. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>115</sup>Чл. 10. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>116</sup>Чл. 10. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;

<sup>117</sup>Чл. 23. Закона о личној карти, *Сл гласник РС*, 62/2006, 36/2011 и 53/2021;



## 5. Однос ЗУП-а и Закона о путним исправама (2007)

Законом о путним исправама (2007) уређују се врсте, начин издавања и коришћење путних исправа за грађане Републике Србије, који омогућавају путовање и боравак у иностранству, као и повратак у земљу. *Путне исправе* су јавне исправе које издају надлежни органи, попут полицијских управа или дипломатских представништава, уз лично присуство подносиоца захтева. Одредбе које дефинишу надлежност, услове и покретање управног поступка, рокове за поступање и трошкове поступања у потпуности одговарају одредбама општег ЗУП-а и представљају њихову конкретизацију, али негде ипредвиђају посебна решења. Примера ради, рок за издавање путне исправе је до 30 дана, односно 60 дана преко дипломатских представништава, што је општи рок који прописује ЗУП, но Закон о путним исправама даје и могућност хитног издавања путне исправе у року од 48 сати у посебним случајевима као што су потреба за хитним лечењем у иностранству, обавештење о смрти или тешкој болести члана породице или неодложан службени пут.<sup>118</sup>

Како ЗУП за спровођење управних радњи, односно издавање уверења и других исправаналаже, сам поступак издавања путне исправе покреће се на захтев, потом надлежни орган разматра захтев и издаје исправу ако су испуњени сви услови. То значи да постоји могућност да надлежни орган одбије захтев за издавање путне исправе, што овде законодавац такође предвиђа и то доношењем *решења о одбијању захтева за издавање путне исправе*.<sup>119</sup> Иако законодавац изричито наводи ситуације у којима надлежни орган доноси ово решење, ни у једној од тих ситуација не наводи право на жалбу, нити га одузима. Претпоставка је да и овде у том случају важе одредбе ЗУП-а, а које се односе на право на жалбу. Врло слична ситуација је и са одредбама које се односе на доношење *решења о одузимању путне исправе*, које такође изричито не помињу право на жалбу, нити га одузимају. Надаље, законодавац ни у случају управних радњи, односно у овом закону издавања јавне исправе, не предвиђа могућност упућивања приговора коју даје ЗУП,<sup>120</sup> што поново, по правилу, упућује на општи закон.

---

<sup>118</sup>Чл. 34. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>119</sup>Чл. 35. Закона о путним исправама, *Сл гласник РС*, 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010, 62/2014 и 81/2019

<sup>120</sup>Чл. 28. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС);

## 6. Однос ЗУП-а и Закона о безбедности саобраћаја на путевима (2009)

Законом о безбедности саобраћаја на путевима (2009) уређује се систем безбедности саобраћаја у Републици Србији, укључујући правила понашања у саобраћају, надлежности субјеката, саобраћајну сигнализацију, услове за возаче и возила, техничке прегледе и регистрацију возила. Закон дефинише услове и поступак добијања возачких дозвола, који укључују старосне и здравствене услове, као и процедуру издавања међународних возачких дозвола. Возила морају бити регистрована, односно имати саобраћајну дозволу, регистарске таблице и регистрациону налепницу. Законодавац детаљно одређује надлежност, услове, поступак и рокове за издавање како возачке дозволе и уверења потребних за њено издавање, као и за регистрацију возила, односно издавање саобраћајне дозволе, регистарске таблице и регистрационих налепница. Одредбе које се односе на ове сегменте се у многоме ослањају на ЗУП и представљају његову конкретизацију уз уважавање специфичности области коју Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) уређује.

Законодавац у више одредби у Закону, а о *издавању возачке дозволе*, наводи да је надлежна, „територијално надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова на чијем подручју лице коме се издаје дозвола има пребивалиште“, уз могућност да лицу које услед различитих животних околности (запослење, студирање...) борави ван места пребивалишта дуже од три месеца, возачку дозволу изда Министарство унутрашњих послова на чијем подручју лице има боравиште.<sup>121</sup> Из овога се види да Закон јасно и недвосмислено дефинише стварну и месну надлежност која је и предвиђена ЗУП-ом. Када је у питању покретање и вођење управног поступка за издавање возачке дозволе, како ЗУП и налаже, орган разматра захтев и издаје исправу ако су испуњени сви услови. У овом случају Закон предвиђа како услове за издавање исправе, тако и услове који морају бити испуњени, односно додатне исправе прибављене, а не односе се на јавне исправе које странка по правилу има (нпр. лична карта), како би се захтев за издавање возачке дозволе уопште поднео и

---

<sup>121</sup>Чл. 183. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

поступак започео. Важно је напоменути да иако надлежни орган разматра захтев и услове за издавање возачке дозволе, те по логици ствари има могућност да исправу не изда, то се неће десити уколико возач испуњава све прописане услове (Вукчевић, 2018:287). Први међу њима је *доказ о оспособљености кандидата за возача* чије доношење Закон предвиђа посебну обуку која се састоји од теоријског и практичног дела, те возачког испита.<sup>122</sup> Закон даље ближе дефинише надлежност (стварна надлежност), начин спровођења обуке, рокове и начин испитивања, као и трошкове<sup>123</sup>, уз напомену да поједине одредбе ближе прописује министар надлежан за унутрашње послове (нпр. ближе услове о организовању, спровођењу и начину полагања возачког испита, вођењу евиденција и роковима њиховог чувања).<sup>124</sup> Овде остаје само претпоставка да ће министар надлежан за унутрашње послове ближе прописати наведено у складу са општим одредбама ЗУП-а, с обзиром на то да Закон то изричито не наводи. Претпоставка је и да за остала обележја управног поступка које Закон у овом делу изричито не наводи (нпр. право на приговор или жалбу), важе одредбе општег закона. Други потребни документ за покретање поступка издавања возачке дозволе је *доказ о завршеној обуци из прве помоћи и положеном испиту*. Чл. 241 и 242 Закона о безбедности саобраћаја на путевима (2009) уређују обуку из прве помоћи, где се посебно наводи да је ово надлежност Црвеног крста Србије или овлашћене здравствене установе (стварна надлежност). Закон даље прописује услове издавања и трошкове уз давање овлашћења надлежном министру здравља да о томе одлучује, заједно са Владом. Одредбе су уопштене и за остала обележја управног поступка (рокови, право на приговор или жалбу) претпоставља се примена одредби општег закона. Трећи потребни документ за покретање поступка издавања возачке дозволе је *уверење о здравственој способности за возаче моторних возила*, које према чл. 188 Закона о безбедности саобраћаја на путевима (2009) издајусамо правна лица која испуњавају прописане услове и добију овлашћење од министарства надлежног за послове здравља (стварна надлежност). Поступак је делимично дефинисан, између осталог обавезивањем министра надлежног за послове здравља да ближе одреди

---

<sup>122</sup>Чл. 206. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>123</sup>Чл. 206-240. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>124</sup>Чл. 232. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

погодност правног лица да врши здравствени преглед, као и начин вршења здравственог прегледа.<sup>125</sup> Одредбе у овом сегменту дају и рокове, који су оквирима ЗУП-а, нпр. чл. 189 Закона каже да ако се на здравственом прегледу утврди да лице није психофизички способно за управљање моторним возилом здравствена установа је дужна да о томе одмах, а најкасније у року од 15 дана, обавести надлежну организациону јединицу Министарства унутрашњих послова. Закон изричито не дефинише остале рокове, као нпр. рок за издавање уверења, као ни трошкове у случају да није у питању професионални возач, па је претпоставка да у овом случају важе одредбе општег закона. Закон прописује и контролни здравствени преглед, који се прописује доношењем *решења о упућивању на контролни здравствени преглед*. Доноси се ако постоји сумња у психофизичку способност возача. Захтев за преглед може поднети више субјеката, укључујући полицију, инспекторе, јавне тужиоце и послодавце. За разлику од општих одредби ЗУП-а, где се извршност решења одлаже док не истекне рок за жалбу, жалба на решење не одлаже извршење прегледа. Уколико се на прегледу утврди неспособност, возачка или инструкторска дозвола се одузима. Трошкове прегледа сноси лице ако је неспособно, а орган који је захтевао преглед ако је лице способно. У случају противречних лекарских налаза, возач се сматра неспособним до одлуке другостепене лекарске комисије.<sup>126</sup> Овде је законодавац био детаљан и изричито дефинисао сва обележја управног поступка доношења решења и скоро све одредбе су у оквирима општег закона, те представљају њихову конкретизацију. Изузетак је право на жалбу на донето решење које у овом случају, како законодавац изричито и наводи, не одлаже извршење, што представља доношење посебног решења и допуштено одступање од одредби општег процесног закона.<sup>127</sup>

Када је у питању сам поступак издавања возачке дозволе, поред услова издавања<sup>128</sup> и надлежности, законодавац прописује поједине рокове, који се односе на важење возачке дозволе и на обавезу пријаве промене пребивалишта, као и трошкове, који су у оквирима општег закона и представљају конкретизацију одредби. Но, Закон не

---

<sup>125</sup>Чл. 188. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>126</sup>Чл. 179. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;

<sup>127</sup>Чл. 154. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, 18/2016, 95/2018 –аутентично тумачење и 2/2023 –одлука УС);

<sup>128</sup>Чл. 191-193. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

дефинише рокове за издавање возачке дозволе, нити могућност упућивања приговора, па је претпоставка да и у овим сегментима важе одредбе општег закона, иако Закон то изричито не дефинише. Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) предвиђа и могућност доношења *решења о одузимању возачке дозволе* које је ближе дефинисано чл. 197-200, где законодавац наводи надлежност и разлоге за одузимање возачке дозволе. Законодавац такође прописује да министар унутрашњих послова ближе прописује начин одузимања возачких дозвола, те поступак решавања по овом управном поступку остаје изричито недефинисан овим Законом. Претпоставка је да ће се министар надлежан за унутрање послове придржавати одредби општег закона при ближем одређивању самог поступка. Када је у питању право на жалбу, овде Закон изричито наводи да жалба не одлаже извршење, што је другачије у односу на опште одредбе ЗУП-а, али у његовим оквирима, јер ово предвиђа као могућност, па и овде представља допуштено одступање. Ово је због тога што законодавац настоји да избегне могућност злоупотребе права и опструкције возача коме је одузета возачка дозвола по основу става 3 овог члана, односно ако је у периоду од пет година више пута правноснажно осуђен за кривично дело против безбедности јавног саобраћаја које је довело до тешких телесних повреда другог лица (Вукчевић, 2018:322). На крају, Закон предвиђа да трошкове издавања нове возачке дозволе сноси возач<sup>129</sup>, што је у складу са одредбама општег закона.

Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) предвиђа и *регистрацију возила*, односно издавање *саобраћајне дозволе, регистарске таблице и регистрационе налепнице*. Агенција за безбедност саобраћаја, која је задужена за анализу, праћење и унапређење безбедности саобраћаја<sup>130</sup> издаје *уверење (потврду) о испитивању појединачно произведеног или преправљеног возила*, које потврђује да возило испуњава услове прописане Споразумом о усвајању једнообразних техничких прописа за возила са точковима, опрему и делове, и условима за узајамно признавање додељених хомологација, а које мора бити издато пре пуштања возила у саобраћај.<sup>131</sup> То значи да Закон прописује да је Агенција надлежна за испитивање возила, односно правно лице

---

<sup>129</sup>Чл. 199. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>130</sup>Чл. 6. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>131</sup>Чл. 249. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

које извршава испитивање у име Агенције.<sup>132</sup> Закон даље чл. 254-267 ближе одређује поступак, права и обавезе свих страна у поступку испитивања возила, односно техничком прегледу возила. Овде Закон, између осталог, прописује редовне, ванредне и контролне техничке прегледе, те у оквиру њих ближе одређује рокове и трошкове. Нпр. редовни технички прегледи обухватају годишње и шестомесечне прегледе. Годишњи преглед се обавља пре уписа у јединствени регистар возила или издавања регистрационе налепнице и може се извршити до 30 дана пре подношења захтева. Шестомесечни преглед се обавља пре истека шест месеци од почетка важења саобраћајне дозволе и може се обавити најраније 15 дана пре истека овог рока. Трошкове годишњег прегледа одређује Влада, а правна лица не могу наплатити више или мање од прописане цене.<sup>133</sup> Из овога видимо да Закон конкретизује одредбе општег ЗУП-а, те законодавац прописује одредбе које су у складу са општим, али прилагођене специфичностима и потребама области коју уређује. Закон сем надлежности и помињања поступка позивањем на министра надлежног за послове саобраћаја, изричито не дефинише поједине рокове (нпр. рок за издавање уверења (потврду) о испитивању појединачно произведеног или преправљеног возила) и право на приговор, па је претпоставка да у овим сегментима важе одговарајуће одредбе општег процесног закона. Даље, Закон прописује издавање *саобраћајне дозволе* за регистровано возило од стране територијално надлежне организационе јединице Министарства унутрашњих послова, у складу са местом пребивалишта или седишта власника возила, што је у складу са општим законом. Она се издаје заједно са регистарским таблицама и регистрационом налепницом. Закон прописује да министар унутрашњих послова ближе одређује садржину и начин вођења јединственог регистра возила, услове за упис возила у регистар, издавање саобраћајне дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице.<sup>134</sup> Међутим, Закон нигде изричито не дефинише да сам поступак треба бити у складу са општим ЗУП-ом. Законодавац даље дефинише и поједине рокове, као што су нпр. да власник или корисник возила мора да врати таблице ако не поднесе захтев за нову налепницу у року од 60 дана од истека важења,

---

<sup>132</sup>Чл. 249. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>133</sup>Чл. 264. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>134</sup>Чл.270\*-. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

као и да одјави возило ако је уништено или отписано у року од 15 дана,<sup>135</sup> но изричито не дефинише рокове за издавање саобраћајне дозволе, регистрационе налепнице и регистарске таблице. И овде се оставља као претпоставка да се поступа поодговарајућим општим одредбама, када у посебним законима нису изричито дефинисане. Исто важи и када је упућивање приговора, односно жалбе у питању, јер ни ово Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) изричито не дефинише. Када су трошкови у питању, Закон дефинише да су намирени трошкови регистрације возила један од услова за регистрацију возила<sup>136</sup> па се претпоставља да трошкове сноси подносилац захтева, иако то Закон изричито не дефинише, што би било у складу са одредбама општег закона.

## 7. Однос ЗУП-а и Закона о оружју и муницији (2015)

Закон о оружју и муницији (2015) регулише набавку, држање, ношење, промет и превоз оружја и муниције, изузимајући државне органе када је у питању употреба оружја по посебним прописима. Прописује услове за физичка лица, правна лица и предузетнике за набавку, држање и ношење оружја, укључујући безбедносне провере, обуку и оправдане разлоге за поседовање. Води евиденције о оружју и корисницима, а подаци се чувају трајно и у електронском облику, уз примену Закона о заштити података о личности.

Закон у потпуности представља конкретизацију ЗУП-а, када су у питању процесне одредбе. Такође, чл. 8 изричито наводи да се на питања која нису уређена овим законом примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак.<sup>137</sup> Поред тога овим чланом дефинисана је и двостепеност у одлучивању, те да је на првостепена решења могуће упутити жалбу у року од 15 дана од уручења решења, што је у складу са одредбама општег закона, али допуштено одступа од њих у ставу 2 поменутог члана који каже да жалба не одлаже извршење решења.

---

<sup>135</sup>Чл. 274-. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>136</sup>Чл. 270\*-. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, *Сл гласник РС*, 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС, 55/2014, 96/2015 - др. закон, 9/2016 - одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - др. закон и 76/2023;17

<sup>137</sup>Чл. 8. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

Закон помиње издавање више различитих исправа, али ми ћемо овде укратко поменути неке које се односе на физичка лица, као што су *одобрење за набављање оружја, оружни лист и дозвола за ношење оружја*.

За издавање *одобрења за набављање оружја* Закон прописује услове које у самом поступку надлежни орган разматра и издаје исправу ако су сви испуњени<sup>138</sup> што је у складу са одредбама општег закона. Један од услова је издато *уверење о здравственој способности за држање и ношење оружја* које се надлежном органу доставља на сваких пет година, а које издаје здравствена установа која је о томе добила решење министарства надлежног за послове здравља.<sup>139</sup> Као што видимо, Закон и овде дефинише стварну надлежност, што представља конкретизацију одредби општег процесног закона. Остала обележја управног поступка, као што су право на приговор, рокови издавања исправа, извршност и трошкови, нису изричито дефинисани овим законом, али се чл. 8 Закона о оружју и муницији (2015) наводи да се на питања која нису уређена овим законом примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а то је ЗУП.

Када је у питању *оружни лист* Закон предвиђа да физичко лице које је набавило оружје на основу одобрења надлежног органа мора у року од осам дана поднети захтев за издавање оружног листа, уз доказ о пореклу оружја. Ако већ поседује оружни лист за исту врсту оружја, подноси захтев за регистрацију новог оружја. Трошкове израде листа сноси подносилац захтева. Министар прописује поступак и изглед оружног листа, а захтев за нови лист подноси се најкасније 30 дана пре истека важећег листа.<sup>140</sup> И у овом случају имамо усклађеност одредби посебног закона са одредбама општег закона, те допуштено одступање, а за питања која нису дефинисана – нпр. право на приговор, супсидијарно се примењују одредбе ЗУП-а, како Закон у чл. 8 и наводи.

На крају, захтев за *дозволу за ношење оружја* може поднети физичко лице које поседује оружје за личну безбедност из категорије Б, уз доказ о угрожености личне безбедности. Захтев одобрава директор полиције или овлашћени полицијски службеник. Дозвола важи до пет година и важи уз оружни лист. Жалба на *решење којим се ношење оружја забрањује* може се поднети министру у року од 15 дана.<sup>141</sup> Законодавац и овде усклађује одредбе посебног закона са одредбама општег закона – с тим што овде, иако изричито не дефинише, важи чл. 8 који прописује да жалба не

<sup>138</sup>Чл. 11. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>139</sup>Чл. 12. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>140</sup>Чл. 17. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022

<sup>141</sup>Чл. 25. Закона о оружју и муницији, *Сл гласник РС*, 20/2015, 10/2019, 20/2020 и 14/2022



одлаже извршење решења. За остала питања која нису дефинисана – нпр. рок за доношење решења, право на приговор, трошкови управног поступка, супсидијарно се примењују одредбе ЗУП-а, како Закон у чл. 8 и наводи.

## 8. Однос ЗУП-а и осталих закона у области унутрашњих послова<sup>142</sup>

Код одредби осталих закона у области унутрашњих послова такође се опажа усклађеност са одредбама општег ЗУП. Тако Закон о азилу и привременој заштити (2018) дефинише услове и поступак за одобрење права на азил, тако што прописује надлежност (стварна надлежност) – Канцеларија за азил; покретање поступка и рок започињања поступка - усмено или писмено пред овлашћеним полицијским службеником се региструје намера и упућује у центар за азил или други одређени објекат, где мора стићи у року од 72 сата од издавања потврде о регистрацији, где покреће подношењем захтева овлашћеном службенику најкасније у року од 15 дана од дана регистрације; рок по основу враћања у пређашње стање - ако службеник не омогући подношење захтева у том року, странац може попунити образац у року од осам дана од истека првог рока<sup>143</sup>, који одговарају одредбама општег закона и представљају њихову конкретизацију и допуштено одступање. Чл. 39 Закона о азилу и привременој заштити (2018) прописују се рокови за доношење одлуке о основаности захтева за азил: одлука о захтеву за азил у редовном поступку доноси се у року од три месеца од подношења захтева, уз могућност продужења за додатна три месеца ако захтев садржи сложена питања или ако велики број странаца истовремено поднесе захтев. Рок се може додатно продужити за још три месеца ако је то неопходно за потпуно и одговарајуће разматрање захтева. У случају да одлука не може бити донета у предвиђеном року, тражилац се обавештава о новом року за доношење одлуке. Ако је доношење одлуке одложено због привремено несигурног стања у држави порекла тражиоца, стање у тој држави се проверава свака три месеца, а тражилац се обавештава о одлагању. У сваком случају, одлука мора бити донета најкасније у року од 12 месеци од подношења захтева.<sup>144</sup> Ови рокови представљају посебно донете одредбе које се једним делом разликују од одредби општег закона. Како је доношење одлуке по ЗУП- у управна радња, чл. 30 прописано је да се уверења и друге исправе о којима се не води

<sup>142</sup> У области унутрашњих послова постоје и правни предмети са елементом иностраности. О томе, видети: Vučetić, Prca, 2022: 172-201.

<sup>143</sup> Чл. 35-36. Закона о азилу и привременој заштити, Сл гласник РС, 24/2018;

<sup>144</sup> Чл. 39. Закона о азилу и привременој заштити, Сл гласник РС, 24/2018;

службена евиденција, као што је у овом случају доношење одлуке о основаности захтева за азил, доносе у року од 30 дана од дана подношења захтева ако законом или прописом није одређен краћи рок,<sup>145</sup> одредбе Закона о азилу и привременој заштити (2018) које уређују рокове за доношење одлуке, недозвољено одступају од одредби општег процесног закона. Иако ЗУП предвиђа одступање, оно није у смеру дужег рока, као што је овде случај, већ краћег. Међутим, чл. 79 Закона предвиђено је слободно одређивање и продужење рокова, с обзиром на околности случаја, од стране службеног лица које води поступак.<sup>146</sup> Одлучивање о основаности захтева за азил свакако можемо сматрати специфичном ситуацијом која из више објективних разлога (сложена питања или велики број захтева странаца у истом тренутку, као што Закон о азилу и привременој заштити (2018) став 2 чл. 39 и предвиђа)<sup>147</sup> може да захтева дуже рокове за доношење одлуке, што законодавац и предвиђа. С друге стране, поставља се питање у којој мери је конкретно одступање у складу са основним начелима Закона о општем управном поступку, као што су: *Начело сразмерности* и *Начело заштите права странака и остваривање јавног интереса*. Како поменута начела налажу да се у пракси преферира поступање које најмање ограничава права или најмање утиче на правни интерес странке (*начело сразмерности*) и да су органи који спроводе управни поступак дужни да обезбеде да права и интереси странака буду заштићени и остварени на најлакши начин (*начело заштите права странака и остваривање јавног интереса*), у вулнерабилној ситуацији у којој се лице које тражи азил налази, може се протумачити да одступање не само да је недозвољено, већ представља непоступање према основним начелима општег процесног закона.

Одступање од одредби ЗУП-а опажа се *у захтеву за издавање визе* Закона о странцима (2018) где се одлучује у року од 15 дана од подношења захтева, а ако постоје оправдани разлози, овај рок може бити продужен до 30 дана.<sup>148</sup> То значи да Закон о странцима (2018) предвиђа краћи рок за одлучивање у односу на општи рок предвиђен ЗУП-ом, што је допуштено одступање од одредби општег процесног закона (Прица, 2021:109-110).

---

<sup>145</sup>Чл. 30. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>146</sup>Чл. 79. Закона о општем управном поступку, *Сл гласник РС, 18/2016, 95/2018 –ауентично тумачење и 2/2023 –одлука УС*;

<sup>147</sup>Чл. 39. Закона о азилу и привременој заштити, *Сл гласник РС, 24/2018*;

<sup>148</sup>Чл 30. Закона о странцима, *Сл гласник РС.24/2018, 31/2019 I 62/2023*;

## ЗАКЉУЧАК

Предмет рада била је анализа односа Закона о општем управном поступку (2016) (у даљем тексту: ЗУП) и посебних закона у области унутрашњих послова. Циљ рада био је утврдити на који начин је законодавац ускладио процесне одредбе посебних закона из области унутрашњих послова са одредбама општег процесног закона, те да ли су и којој мери испоштоване прописане норме усклађивања посебних закона са општим. Због сложености управног поступка, те разлика међу управним поступцима различитих управних ствари, анализирали смо само нека обележја управног поступка: надлежност, услове, покретање и вођење поступка, рокове за поступање, правна средства, извршност и трошкове поступања. Такође, с обзиром на бројност процесних одредби у законима у области унутрашњих послова, бавили смо се само одредбама које се односе на управне ствари у којима се издају уверења или друге исправе и оне које се окончавају доношењем решења као управног акта. Још ближе, анализирали смо одредбе које се односе на издавање уверења и других исправа које су најчешће и најзначајније у пракси примене конкретних посебних закона, као и доношење решења прописаних конкретним посебним законима, којима се најчешће ограничавају нека од основних права и слобода грађана (нпр. решење о задржавању), или права прописана тим законом (нпр. решење о одузимању возачке дозволе). Пратили смо да ли конкретни посебни закони из области унутрашњих послова садрже одредбе које се односе на горе поменута обележја управног поступка. Уколико садрже процесне одредбе, анализирали смо о ком обележју управног поступка је реч, те да ли је у питању конкретизација одговарајућих одредби ЗУП-а или предвиђање посебних решења која представљају дозвољено одступање од општих процесних одредби. Уколико конкретни посебни закони не садрже процесне одредбе за поједина или сва обележја управног поступка, анализирали смо да ли се у некој одредби посматрани посебни закон изричито позива на примену одредби општег процесног закона или се примена одредби општег процесног закона претпоставља с обзиром на утврђена правила односа општих и посебних закона.

Анализом одредби посебних закона у области унутрашњих послова у односу на ЗУП, можемо закључити да је усклађеност у великој мери постигнута, али постоје и одређене специфичности и изузеци. Када је у питању одређивање *надлежности*, посебни закони углавном поштују одредбе о одређивању надлежности ЗУП-а и

представљају конкретизацију одговарајуће опште процесне одредбе. Тако, на пример, Закон о држављанству Републике Србије (2004), Закон о јединственом матичном броју грађана (2018), изричито наводе министарство надлежно за унутрашње послове као надлежни орган, што је у складу са одређивањем стварне надлежности у општем закону, док Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) поред стварне надлежности, изричито одређује и месну надлежност. Исто опажање је и за *покретање и вођење поступка*. У већини посматраних посебних закона, поступак се покреће на захтев странке и вођење поступка се детаљно дефинише уз конкретизацију одредби ЗУП-а, али и доношењем нових решења која су у оквирима дозвољених одступања и оправдана специфичностима области коју закон регулише. На пример, Закон о држављанству Републике Србије (2004) детаљно дефинише поступак пријема у држављанство и одлучивање о захтевима, док Закон о личној карти (2006) и Закон о путним исправама (2007) дефинишу процедуре издавања личних исправа. Са друге стране, Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) и Закон о оружју и муницији (2015) прописују да министар надлежан за области које регулишу ближе прописује поступак, но овде се поставља питање да ли ће прописани поступак бити у складу са општим процесним одредбама, с обзиром на то да поменути закони изричито не дефинишу ту обавезу.

Када говоримо о *роковима за поступање*, у посматраним законима срећемо како конкретизацију општих процесних одредби, тако и доношење посебних одредби које представљају допуштено одступање од општих. Посебни закони често предвиђају краће рокове за одређене радње у односу на општи закон. Тако, Закон о личној карти (2006) и Закон о јединственом матичном броју грађана (2018) прописују краће рокове за издавање личних исправа и доставу података, што је посебно у складу са *начелом делотворности и економичности поступка* и оправдано када су у питању јавне исправе чије доношење не захтева сложен поступак доказивања. Међутим, срећемо и оне одредбе чије одступање иде у смеру који није предвиђен општим процесним законом, рецимо одступање које се односи на рокове за доношење одлуке о основаности захтева за азил Закона о азилу и привременој заштити (2018). Закон предвиђа значајно дуже рокове за доношење одлуке, што представља одступање од општег процесног закона. Иако општи закон дозвољава продужење рокова у зависности од околности, као што је у случају одлучивања о основаности захтева за азил сложеност поступка или велики број захтева, питање је да ли је то одступање у складу са основним начелима ЗУП-а, попут *начела сразмерности* и *начела заштите*

*права странака и осигурања јавног интереса.* Ова начела налажу да поступци буду што бржи и да се права странака заштите на најбољи могући начин, што може бити од посебног значаја у вулнерабилној ситуацији у којој се и налази лице које тражи азил. Ако су одредбе посебног закона несагласне основним начелима и степену правне заштите ЗУП-а, орган је дужан да непосредно примени одговарајуће норме овог општег закона. Ту су и посебни закони који не дефинишу неке или све рокове, па се изричито, као што је на пример Закон о оружју и муницији (2015), или прећутно (већина закона који немају одредбе које се односе на неке или све рокове) позивају на опште процесне одредбе. ЗУП дефинише да се његове одредбе примењују на поступање у свим управним стварима и правило је да посебан закон упућује на непосредну, супсидијарну примену целокупног ЗУП-а у случају да посебни закон не садржи процесне одредбе (Прица, 2021:101). Овде говоримо о „супсидијарној примени целокупног општег процесног закона“ и то за „посебне законе који не садрже процесне одредбе“ који треба да „упућују“ на примену општих процесних одредби. Поставља се питање - шта када посебни закон делимично дефинише процесне одредбе? Да ли је довољно претпостављати примену одредби општег процесног закона за обележја управног поступка који нису посебно дефинисани одредбама или је и овде неопходно изричито упућивањена одредбе општег процесног закона? Само поједини посматрани посебни закони, као што је Закон о оружју и муницији (2015), изричито упућују на примену одредби општег процесног закона. Код већине других посебних закона примена се претпоставља, а и једни и други дефинишу неке процесне одредбе. На основу тога, поставља се ново питање разлике између ових посебних закона – зашто законодавац у неким изричито позива на примену одредби општег процесног закона, а у другима не, иако су у оба случаја у питању закони који дефинишу неке процесне одредбе, па искључујемо непостојање процесних одредби уопште као разлог. Једно од објашњења може бити да при уређивању области које су од посебног друштвеног и безбедносног значаја, као што је Закон о оружју и муницији (2015), законодавац посебно пажљиво и детаљно дефинише одредбе како би се смањила вероватноћа слободног тумачења, која би последично потенцијално довела до угрожавања безбедности. Свакако, мишљења смо да су све области које се правно уређују од једнаког друштвеног значаја, те да је важно смањити вероватноћу слободног тумачења одредби, што се у овом случају може превенирати изричитим упућивањем на опште одредбе које постоје да би штитиле права и слободе како појединца, тако и друштва.

Слична ситуација је и када су у питању *правна средства и извршност*. Већина посебних закона изричито не помиње право на жалбу или приговор у случају одлука органа и претпоставља се примена одговарајућих одредби ЗУП-а. Ово је посебно карактеристично за законе у којима се спроводе радње које ни у једној одредби не помињу право на приговор које гарантује општи процесни закон. Једино где се помињу правна средства и то жалбе, је у појединим одредбама појединих посматраних посебних закона где се помиње доношење решења којим се ограничава или не дозвољава испуњење права странке (Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) и Закон о оружју и муницији (2015)). Најчешће, жалба се изричито помиње када њено упућивање не одлаже извршење решења, што је и очекивано, с обзиром на то да се у тим одредбама ради о посебно прописаним решењима која допуштено одступају од одредби општег процесног закона. И ово се може објаснити тиме да законодавац посебно пажљиво и детаљно настоји да дефинише одредбе које уређују осетљиве правне ситуације (ограничавање права и слобода странака), као и оне које се односе на очување безбедности друштва. На крају, најмање процесних одредби односи се на дефинисање *трошкова поступка*. Док већина посматраних посебних закона не дефинише трошкове, одређени посебни закони конкретизују одредбе о трошковима поступка, као што су Закон о путним исправама (2007), Закон о оружју и муницији (2015) и Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009).

Анализом усклађености посебних закона у области унутрашњих послова са ЗУП-ом, можемо закључити да је законодавац у великој мери успео да постигне конкретизацију одредби, као и да пропише посебне одредбе које су у складу са допуштеним одступањима од одредби општег процесног закона. Са друге стране, постоје и одређени изузеци и специфичности које указују на потребу за даљим усклађивањем. Посебни закони углавном поштују основна начела ЗУП-а, али се сусрећемо са ситуацијама у којима посебни закони предвиђају различита решења која нису у складу са допуштеним одступањима општег процесног закона или не садрже све неопходне процесне одредбе, нити изричито упућују на примену одредби општег процесног закона, што оставља простор слободном тумачењу, чиме се може угрозити правна сигурност и једнакост странака у поступку. Такође, примена одредби ЗУП-а се често претпоставља и не наводи изричито, што може довести до различитих тумачења и проблема у пракси. Препорука за законодавце је да приликом доношења и измена посебних закона у области унутрашњих послова изричито наводе супсидијарну примену ЗУП-а тамо где посебни закон не садржи све процесне одредбе. Ово би

допринело већој правној сигурности и уједначености поступања у управним стварима. Препорука за даља истраживања је да се подробније испита усклађеност посебних закона са општим процесним законом, па и у погледу осталих обележја управног поступка, те да се дају смернице за даље унапређење, усклађености, посебно у погледу примењивости општих начела у специфичним управним поступцима, чиме би се осигурала ефикасност, правичност и делотворност управних поступака у свим областима унутрашњих послова.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Анђелковић, Ј. (2018). Управна ствар, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 79 (LVII), 455-475;
2. Благојевић Даниловић, А. и Даниловић, Н. (2019). Правна комуникација у управном поступку, *Баштина*,(XLVII), 153-171;
3. Вукашиновић, П. и Шолтес, И. (2009). Доказивање у управном поступку – значајан сегмент општег дела управног права; *Право - теорија и пракса*. 7-8(XXVI), 156-167;
4. Вукчевић, Б. (2018). *Коментар Закона о безбедности саобраћаја на путевима са судском праксом*, Београд: Пословни биро;
5. Vučetić, D. Prica, M. (2022). Administrative-Legal and Administrative-Judicial Aspects of International Protection of Asylum Seekers - Dostupno na: [https://www.seelawschool.org/images/SEE\\_Law\\_Journal/2022/SEE\\_LawJournal\\_No10\\_FF.pdf](https://www.seelawschool.org/images/SEE_Law_Journal/2022/SEE_LawJournal_No10_FF.pdf). U: SEE Law Journal (Skopje.Print). - ISSN 2671-311X. - Vol. 1, no. 10, Special Edition, str. 172- 201.
6. Вучетић, Д. (2018). *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 78, 197-214;
7. Димитријевић, П. (2021). *Управно право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Нишу;
8. Јовановић, З. и Вучинић, Д. (2020). *Странке у управном поступку – позитивно-правни аспект са освртом на поједине земље бивше СФРЈ*, Зборник радова „Право, традиција и промјене“, Источно Сарајево. 161-177;
9. Лештанин, Б. (2017). Закон о оружју и муницији Републике Србије – критички поглед, *Безбедност*. 2(LIX), 153-172;
10. Лилић, С. (2018). *Управно право: Приручник за припремање правосудног испита*, Београд: Службени гласник;
11. Лилић, С. (2014). *Управно право, Управно процесно право*, Београд: Универзитет у Београду, Правни факултет;
12. Лончар, З. Вучетић, Д. (2013). Принцип сразмерности у европском и српском праву — управноправни аспекти, *Теме*, 4, 1617-1642;
13. Лончар, З. (2016). Посебни управни поступци. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4(L), 1231–1249;



14. Лончар, З. (2017). Правна средства у новом Закону о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4(LI), 1505–1523;
15. Марковић, В.(2012). Уговор о пуномоћству, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*. 84(12), 790-820;
16. Марковић, В. (2014). О правном појму заступања, *Право- теорија и пракса*.31(4-6), 29-41;
17. Марковић, Н. (2014). Управно поступање Министарства унутрашњих послова у области држављанства, *Безбедност*. 1(LVI). 158-174;
18. Марковић, Н. (2016). Упоредни и историјски поглед на принципе стицања и престанка држављанства, *Безбедност*. 2(LVIII), 169-186;
19. Милков, Д. и Радошевић, Р. (2017). Обавештавање у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4(LI), 1207-1227;
20. Никач, Ж. и Лештанин, Б. (2016). *Коментар Закона о полицији: са прилозима*, Београд: Пословни биро;
21. Никач, Ж. и Лештанин, Б. (2016). Кратак осврт на новеле у Закону о полицији, *Војно дело*. 1(LVIII), 104-128;
22. Никач, Ж. и Лештанин, Б. (2017). Нови закон о полицији и примена средстава принуде, *Војно дело*.1(LXIX), 191-209;
23. Поповић, С. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право — општи део*, Ниш: Свен;
24. Петровић, М. и Прица, М. (2020). *Посебно управно право са међународним управним правом*. Ниш: Правни факултет;
25. Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 91(LX), 97-116;
26. Прица, М. (2009/2010). *Проф. др Милан Петровић, Посебно управно право са међународним управним правом: Ауторизоване белешке са предавања*. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет;
27. Томић, З. (2017). Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, Београд: Службени гласник;
28. Томић, З. Миловановић, Д. Цуцић, В. (2017). *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, Службени гласник Републике Србије;

29. Рајић, Н. (2015). Одлучивање по захтеву за пријем удржављанство Републике Србије на основу слободне оцене – границе уставносудске нормативне контроле, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4(XLIX), 1911–1924;
30. Цветковић, Д. (2023). Управне радње у позитивно-правном законодавству Републике Србије, *Баштина*, 60(XXXIII), 207-216;
31. Zimmermann, A., Dorschner, F. M. (2011). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press;
32. Muddle, C. (2012). *The Relationship between Immigration and Nativism in Europe and North America*. Washington, DC: Migration Policy Institute;
33. Metcalfe-Hough, V. (2015). The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions. *ODI Briefing*, 1-6;
34. Penninx, R. (2014). *Regional Economic Integration and Migration: Lessons from the Case of Europe*. Springer International Publishing;
35. Squires, N. (2015). More Than 5,000 Migrant Children “Disappear” in Italy after Crossing the Mediterranean. *The Telegraph*, 25 June.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон о азилу и привременој заштити. *Службени гласник РС*. Бр. 24. 2018.
2. Закон о безбедности саобраћаја на путевима. *Службени гласник РС*. Бр. 41. 2009.
3. Закон о држављанству Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 135. 2004.
4. Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005.
5. Закон о заштити од пожара. *Службени гласник РС*. Бр. 111. 2009.
6. Закон о јединственом матичном броју грађана. *Службени гласник РС*. Бр. 24. 2018.
7. Закон о личној карти, *Службени гласник РС*. 62. 2006.
8. Закон о министарствима. *Службени гласник РС*. Бр. 128. 2020.
9. Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*. Бр. 18. 2016.
10. Закон о оружју и муницији. *Службени гласник РС*. Бр. 20. 2015.
11. Закон о полицији. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016.
12. Закон о путним исправама. *Службени гласник РС*. Бр. 90. 2007.
13. Закон о странцима. *Службени гласник РС*. Бр. 24. 2018.

## ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

1. Минић, З. (2024). *Непоступање органа по захтеву странке*, Адвокатска канцеларија Минић, преузето 29.6.2024.  
<https://kancelarijainic.rs/cyr/nepostupanje-organa-po-zahtevu-stranke/>
2. Министарство унутрашњих послова (2024). *Надлежност*, преузето 30.4.2024.  
<http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/nadleznost>

## САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

### Однос Закона о општем управном поступку и посебних закона у материји унутрашњих послова

Рад анализира усклађеност Закона о општем управном поступку (2016) (ЗУП) са посебним законима у области унутрашњих послова у Републици Србији. ЗУП поставља основне правне оквире и правила која органи власти морају поштовати у доношењу управних одлука, осигуравајући правичност, законитост и транспарентност у управним поступцима. Посебни закони који уређују специфичне управне области, укључујући и област унутрашњих послова, морају бити усклађени са ЗУП-ом како би се избегле правне неусклађености и побољшала ефикасност управљања.

Предмет рада је анализа усклађености процесних одредби посебних закона у области унутрашњих послова са одредбама ЗУП-а, фокусирајући се на *надлежност, услове, покретање и вођење поступка, рокове за поступање, правна средства, извршност и трошкове поступања*. Рад је подељен у пет поглавља: појам управног права, ЗУП, унутрашњи послови, посебни закони у области унутрашњих послова и однос ЗУП-а и поменутих посебних закона.

Анализом је утврђено да је усклађеност у великој мери постигнута, али постоје специфичности и изузеци. Посебни закони углавном поштују начела ЗУП-а и представљају конкретизацију одговарајућих општих процесних одредби. На пример, Закон о држављанству Републике Србије (2004) и Закон о јединственом матичном броју грађана (2018) изричито наводе министарство надлежно за унутрашње послове као *надлежни орган*, док Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) поред стварне надлежности одређује и месну надлежност. У погледу *покретања и вођења поступка*, већина посматраних посебних закона дефинише поступак на захтев странке и конкретизује одредбе ЗУП-а. На пример, Закон о држављанству Републике Србије (2004) детаљно дефинише поступак пријема у држављанство, док Закон о личној карти (2006) и Закон о путним исправама (2007) дефинишу процедуре издавања личних исправа. Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009) и Закон о оружју и муницији (2015) прописују да министар надлежан за области које регулишу ближе прописује поступак, што поставља питање усклађености са општим процесним одредбама. Када је реч о *роковима за поступање*, посебни закони некад предвиђају

краће рокове за одређене управне радње у односу на општи закон. На пример, Закон о личној карти (2006) и Закон о јединственом матичном броју грађана (2018) прописују краће рокове за издавање личних исправа и доставу података, што је у складу са начелом делотворности и економичности поступка. Међутим, неки закони, као што је Закон о азилу и привременој заштити (2018), предвиђају дуже рокове за доношење одлука, што може бити у супротности са начелима ЗУП-а. *Правна средства и извршност* су покривени одредбама ЗУП-а и посебни закони углавном изричито не помињу право на жалбу или приговор. *Трошкови поступка* су ретко дефинисани у посебним законима, а када јесу, обично конкретизују одредбе ЗУП-а. На пример, Закон о путним исправама (2007) и Закон о оружју и муницији (2015) дефинишу трошкове поступка.

Закључно, усклађеност посебних закона са ЗУП-ом је углавном постигнута, али постоје области које захтевају даље усклађивање и изричито упућивање на одредбе ЗУП-а како би се осигурала правна сигурност и уједначеност поступања. Препорука законодавцима је да при изменама и доношењу посебних закона изричито упућују на супсидијарну примену ЗУП-а тамо где посебни закон не садржи све процесне одредбе.

**Кључне речи:** *управни поступак, Закон о општем управном поступку, посебни закони, унутрашњи послови, правна средства;*

## SUMMARY AND KEYWORDS

### **The Relationship Between The Law On General Administrative Procedure And Special Laws In The Field Of Internal Affairs**

The paper analyzes the compliance of the General Administrative Procedure Act (2016) (GAPA) with special laws in the field of internal affairs in the Republic of Serbia. GAPA sets the basic legal framework and rules that authorities must follow when making administrative decisions, ensuring fairness, legality, and transparency in administrative procedures. Special laws governing specific administrative areas, including internal affairs, must align with GAPA to avoid legal inconsistencies and improve administrative efficiency.

The subject of the paper is the analysis of the compliance of procedural provisions of special laws in the field of internal affairs with the provisions of GAPA, focusing on jurisdiction, conditions, initiation and conduct of proceedings, deadlines for actions, legal remedies, enforceability, and procedural costs. The paper is divided into five chapters: the concept of administrative law, GAPA, internal affairs, special laws in the field of internal affairs, and the relationship between GAPA and the mentioned special laws.

The analysis has shown that compliance is largely achieved, but there are specificities and exceptions. Special laws generally adhere to GAPA principles and represent a concretization of relevant general procedural provisions. For example, the Law on Citizenship of the Republic of Serbia (2004) and the Law on the Unique Master Citizen Number (2018) explicitly designate the Ministry of Internal Affairs as the competent authority, while the Law on Road Traffic Safety (2009) specifies both subject-matter and local jurisdiction. Regarding the initiation and conduct of proceedings, most observed special laws define procedures at the request of the party and concretize GAPA provisions. For instance, the Law on Citizenship of the Republic of Serbia (2004) details the procedure for acquiring citizenship, while the Law on ID Cards (2006) and the Law on Travel Documents (2007) define procedures for issuing personal documents. The Law on Road Traffic Safety (2009) and the Law on Weapons and Ammunition (2015) stipulate that the minister responsible for the regulated areas prescribes the procedure in more detail, raising questions of compliance with general procedural provisions.

When it comes to deadlines for actions, special laws sometimes prescribe shorter deadlines for certain administrative actions compared to the general law. For example, the

Law on ID Cards (2006) and the Law on the Unique Master Citizen Number (2018) prescribe shorter deadlines for issuing personal documents and delivering data, which is in line with the principles of efficiency and procedural economy. However, some laws, such as the Law on Asylum and Temporary Protection (2018), prescribe longer deadlines for decision-making, which may be contrary to GAPA principles. Legal remedies and enforceability are covered by GAPA provisions, and special laws generally do not explicitly mention the right to appeal or complaint. Procedural costs are rarely defined in special laws, and when they are, they usually concretize GAPA provisions. For instance, the Law on Travel Documents (2007) and the Law on Weapons and Ammunition (2015) define procedural costs.

In conclusion, the compliance of special laws with GAPA is generally achieved, but there are areas that require further alignment and explicit reference to GAPA provisions to ensure legal certainty and uniformity in proceedings. The recommendation to legislators is to explicitly refer to the subsidiary application of GAPA when special laws do not contain all procedural provisions during amendments and the adoption of special laws.

**Key Words:** *administrative procedures, General Administrative Procedure Act, special laws, internal affairs, legal remedies*

## БИОГРАФИЈА

Мирјана Петровић рођена је 24.04.1995. у Прокупљу. Завршила је Основну школу „Никодије Стојановић Татко“ у Прокупљу, са одличним успехом и Гимназију Прокупље такође са одличним успехом. На Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду, одељење у Нишу, дипломирала је 25.06.2019. год. са просечном оценом 8,81. У именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Ниш уписана је 03.10.2019. год. Као адвокатски приправник у оквиру реализације програма *Јавни позив за реализацију мере приправништва за младе са високим образовањем у 2020. години* Националне службе за запошљавање Ниш, заснива радни однос на одређено време у адвокатској канцеларији у Нишу. Од октобра 2021. год до 03.10.2024. год у истој канцеларији обавља приправнички стаж као приправник-волонтер. Као дипломирани правник закључује уговор о привременим и повременим пословима у Дому ученика средњих школа Прокупље 03.10.2024. године. Мастер академске студије права, смер Унутрашњи послови, на Правном факултету Универзитета у Нишу уписује школске 2023/24. године.

Велику захвалност дугујем професору ментору, др Милошу Прици, пре свега због подршке и стрпљења које ми је пружао током писања овог рада. Његово стручно знање, савети и охрабрење током мастер студија били су од непроцењиве вредности за мој професионални развој.

Такође, желим да се захвалим својој породици на безусловној подршци током целокупног процеса образовања и усавршавања. Ваша љубав, разумевање и подстицај били су кључни за успешан завршетак и овог поглавља!



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

Име и презиме аутора мастер рада:

Мирјана Петровић

Наслов мастер рада:

Однос закона о општем управном поступку и посебних закона у материји унутрашњих послова

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, 13.8.2024.

Потпис аутора

---

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом

Однос закона о општем управном поступку и посебних закона у материји унутрашњих послова

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: Мирјана Петровић

У Нишу, 13.8.2024.

Потпис аутора

---