

Др СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ • др СТЕВАН ЛИЛИЋ

# ОСНОВИ ПРАВНИХ ПОСТУПАКА УПРАВНИ ПОСТУПАК

ЗА II И III РАЗРЕД ПРАВНЕ И БИРОТЕХНИЧКЕ ШКОЛЕ

ЧЕТВРТО, ПРЕРАЂЕНО ИЗДАЊЕ



ЗАВОД ЗА УЏБЕНИКЕ И  
НАСТАВНА СРЕДСТВА  
БЕОГРАД  
2002.

ОЦЕЊИВАЧКА КОМИСИЈА

др БРАНИСЛАВ МАРКОВИЋ, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу  
МИЛАН ЖУГИЋ, педагошки саветник у Министарству просвете Републике Србије  
ЉИЉАНА РАДОЈЧИЋ, професор Правне и биротехничке школе „9. мај“ у Београду

*Уредник*

ДИМИТРИЈЕ ДИМИТРИЈЕВИЋ

*Одговорни уредник*

ПЕТАР ПИЈАНОВИЋ

*За издавача*

РАДОСЛАВ ПЕТКОВИЋ  
директор и главни уредник

---

Министарство просвете Републике Србије, решењем  
број 650-02-026/95-03 од 24. априла 1995. године, одо-  
брило је овај уџбеник за издавање и употребу у II и  
III разреду правне и биротехничке школе.

---

ISBN 86-17-09914-3

# Предговор

I – При обради материје из *Основа управних пословица* аутори су се строго придржавали садржине Наставног програма који је објављен у „Просветном гласнику РС“ број 7 од 17. априла 1993. године.

II – Књига *Основи управних пословица – управни пословица* намењена је ученицима II и III разреда правне и биротехничке школе (Образовни профил: правни техничар, техничар обезбеђења, биротехничар, дактилограф, портир). У овој књизи обрађена је у целини материја *прекршајног пословица и основа управног пословица* и у врло кратком обиму и материја *прекршајног пословица и управног спора*.

У вези с материјом *основа управног пословица* обрађена су следећа питања: 1) појам, значај и врсте управног поступка; настанак и развој прописа о управном поступку, појам управне ствари; 2) основна начела у управном поступку; 3) надлежност за вођење управног поступка; 4) службено лице овлашћено за вођење поступка и решавање; 5) странке и њихово заступање; 6) општење органа и странака; 7) рокови и повраћај у пређашње стање; 8) одржавање реда и трошкови управног поступка; 9) покретање управног поступка и захтеви странке; 10) поступак до доношења решења; 11) доказивање и доказна средства; 12) решавање и решење; 13) правна средства; 14) ванредна правна средства; 15) извршење у управном поступку.

Затим, следи текст о прекршајном поступку.

У вези с материјом *управног спора* обрађена су у скраћеном обиму питања која су нужна за разумевање института управног спора, што се види и из чињенице да је за читаво ово поглавље предвиђено само 10 часова наставе.

После излагања појединих наставних јединица наведена су контролна питања, на основу којих ученици могу сазнати главну садржину одговарајуће наставне јединице.

После контролних питања дати су укратко задаци и вежбе, при чему се указује на одговарајуће одредбе Закона о општем управном поступку, односно код управног спора на одредбе Закона о управним споровима.

После теоријског излагања материје о општем управном поступку и управном спору дати су примери за одговарајућу тематску јединицу.

Напомињемо да су аутори у овом издању регистровали све законске промене објављене у „Службеном листу СРЈ“ и „Службеном гласнику РС“ до 1. априла 2002. године; овај рок издавач је одредио као крајњи рок до кога је требало поднети рукопис.

Напомињемо и то да *Управни суд Србије* и *Ћирџовински судови* који су установљени Законом РС о уређењу судова („Службени гласник Републике Србије“, бр. 63/2001) требало да отпочну с радом 1. октобра 2002. године.

На обради тематских области које се односе на општи управни поступак и управни спор сарађивала је и *Јованка Савиншек*, адвокат из Београда.

*Аутори*

# Садржај

|   |    |
|---|----|
| Предговор .....   | 7  |
| Увод .....  | 9  |
| ПРАВНИ ПОСТУПЦИ. ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ВРСТЕ .....                                | 9  |
| 1. Појам поступка (процесног) права .....                                   | 9  |
| 2. Значај поступка .....  | 10 |
| 3. Врсте поступка (гране процесног права) .....                             | 10 |
| I. ОСНОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА .....   | 12 |
| 1. Управни поступак и судски поступак .....                                 | 12 |
| 2. Појам, значај и врсте управног поступка .....                            | 13 |
| 3. Настанак и развој прописа у управном поступку .....                      | 15 |
| 4. Обавезност примене ЗУП-а .....   | 17 |
| 5. Појам управне ствари .....   | 18 |
| II. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА .....                                  | 19 |
| 1. Појам и значај основних начела .....                                     | 19 |
| 2. Начело законитости .....   | 20 |
| 3. Начело истине .....  | 21 |
| 4. Заштита права грађана и заштита јавног интереса .....                    | 21 |
| 5. Начело двостепености .....   | 22 |
| 6. Начело саслушања странке .....   | 23 |
| 7. Начело оцене доказа или начело слободног уверења .....                   | 24 |
| 8. Начело самосталности органа у решавању .....                             | 25 |
| 9. Начело правноснажности решења .....                                      | 25 |
| 10. Начело пружања помоћи странци .....                                     | 26 |
| 11. Начело економичности поступка .....                                     | 27 |
| 12. Употреба језика и писма у поступку .....                                | 28 |
| III. НАДЛЕЖНОСТ ЗА ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА .....                           | 30 |
| 1. Појам и значај надлежности у управном поступку .....                     | 30 |
| 2. Врсте надлежности .....  | 31 |
| 3. Сукоб надлежности .....  | 33 |
| 4. Правна помоћ .....   | 34 |
| IV. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ОВЛАШЋЕНО ЗА ВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА И РЕШАВАЊЕ .....             | 38 |
| 1. Појам службеног лица и облици .....                                      | 38 |
| 2. Изузеће службеног лица .....   | 39 |
| V. СТРАНКЕ И ЊИХОВО ЗАСТУПАЊЕ .....   | 42 |
| 1. Појам странке .....  | 42 |
| 2. Врсте странака и њихов међусобни однос у поступку .....                  | 42 |
| 3. Страначка способност, процесна способност и страначка легитимација ..... | 44 |
| 4. Странке са дипломатским имунитетом .....                                 | 46 |
| 5. Заступници странака .....  | 47 |

|  |     |
|--|-----|
| VI. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА .....  | 51  |
| 1. Поднесци .....  | 51  |
| 2. Позивање .....  | 53  |
| 3. Записници и забелешке на спису .....  | 55  |
| 4. Разгледање списка и обавештавање у току поступка .....  | 57  |
| 5. Достављање .....  | 58  |
| VII. РОКОВИ И ПОВРАЋАЈ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ .....  | 62  |
| 1. Појам, врсте и рачунање рокова .....  | 62  |
| 2. Повраћај у пређашње стање .....   | 64  |
| VIII. ОДРЖАВАЊЕ РЕДА И ТРОШКОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА .....  | 68  |
| 1. Одржавање реда .....  | 68  |
| 2. Трошкови поступка .....   | 68  |
| IX. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА И ЗАХТЕВИ СТРАНАКА .....   | 71  |
| 1. Фазе редовног тока управног поступка .....  | 71  |
| 2. Покретање поступка; службена (официјелна) и страначка<br>(приватна) максима .....             | 72  |
| 3. Промене у покренутом поступку .....   | 74  |
| X. ПОСТУПАК ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА .....   | 80  |
| 1. Појам и задаци поступка до доношења решења .....  | 80  |
| 2. Овлашћења и дужности службеног лица, права и<br>дужности странке у поступку .....             | 81  |
| 3. Скраћени поступак и посебан испитни поступак .....  | 82  |
| 4. Претходно (прејудиционо) питање .....   | 84  |
| 5. Усмена расправа .....   | 87  |
| XI. ДОКАЗИВАЊЕ И ДОКАЗНА СРЕДСТВА .....  | 92  |
| 1. Предмет доказивања: спорне и неспорне чињенице .....  | 92  |
| 2. Појам и врсте законских претпоставки и неспорне чињенице .....                                | 93  |
| 3. Терет и поступак доказивања .....   | 94  |
| 4. Појам и врсте доказних средстава .....  | 97  |
| XII. РЕШАВАЊЕ И РЕШЕЊЕ .....   | 105 |
| 1. Појам, значај и форма решења .....  | 105 |
| 2. Рок за доношење решења и „ћутање администрације“ .....  | 108 |
| 3. Врсте решења .....  | 110 |
| 4. Закључак .....  | 116 |
| XIII. ПРАВНА СРЕДСТВА .....  | 118 |
| 1. Појам и врсте правних средстава у управном поступку .....                                     | 118 |
| 2. Жалба .....   | 119 |
| 3. Органи надлежни за решавање по жалби .....  | 121 |
| 4. Дејство жалбе .....   | 122 |
| 5. Рад првостепеног органа по жалби .....  | 123 |
| 6. Решавање другостепеног органа по жалби .....  | 125 |
| 7. Рок за доношење решења и жалба у<br>случају „ћутања администрације“ .....                     | 129 |
| 8. Рок за доношење решења по жалби .....   | 130 |
| XIV. ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА .....  | 132 |
| 1. Појам и врсте ванредних правних средстава .....   | 132 |
| 2. Понављање управног поступка .....   | 132 |
| 3. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором .....                                    | 136 |
| 4. Захтев за заштиту законитости .....   | 137 |
| 5. Поништавање и укидање решења донетих у управном поступку<br>по основу службеног надзора ..... | 138 |

|  |            |
|--|------------|
| 6. Укидање и мењање правноснажних решења донетих у управном поступку уз пристанак или по захтеву странке ..... | 141        |
| 7. Ванредно укидање извршног решења .....  | 143        |
| 8. Оглашавање решења ништавим .....  | 145        |
| 9. Правне последице поништавања и укидања решења .....   | 146        |
| <b>XV. ИЗВРШЕЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ .....</b>  | <b>148</b> |
| 1. Појам и врсте извршења .....  | 148        |
| 2. Обустављање и одлагање извршења .....   | 149        |
| 3. Административно извршење ради испуњења обавеза .....  | 150        |
| 4. Административно извршење ради обезбјеђења извршења обавеза .....  | 152        |
| <b>XVI. ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК .....</b>  | <b>154</b> |
| 1. Појам, врсте прекршаја и разликовање прекршаја од других деликата ..  | 154        |
| 2. Надлежност за прописивање прекршаја .....   | 156        |
| 3. Начела прекршајног поступка .....   | 157        |
| 4. Прекршајне казне и заштитне мере .....  | 159        |
| 5. Услови и посебни случајеви одговорности за прекршаје .....  | 160        |
| 6. Застарелост гоњења и извршења .....   | 163        |
| <b>XVII. УПРАВНИ СПОРОВИ .....</b>   | <b>164</b> |
| 1. Појам и врсте судске контроле рада управе .....   | 164        |
| 2. Појам, врсте и предмет управног спора .....   | 164        |
| 3. Странке у управном спору и надлежност за решавање .....   | 168        |
| 4. Тужба и поступак по тужби .....   | 170        |
| 5. Правна средства у управном спору .....  | 174        |
| 6. Обавезност пресуда донетих у управним споровима .....   | 176        |
| <b>В Е Ж Б Е .....</b>   | <b>177</b> |
| 1. Захтев за покретање управног поступка .....   | 177        |
| 2. Позиви странкама и другим учесницима у поступку .....   | 178        |
| 3. Пример закључка о изузећу службеног лица .....  | 188        |
| 4. Пример закључка о спајању више управних ствари у један поступак ...   | 189        |
| 5. Пример записника о усменој расправи .....   | 190        |
| 6. Пример решења са свим саставним деловима .....  | 192        |
| 7. Пример обрасца делимичног решења .....  | 194        |
| 8. Пример обрасца допунског решења .....   | 195        |
| 9. Пример обрасца негативног решења .....  | 196        |
| 10. Пример обрасца позитивног решења .....   | 197        |
| 11. Пример обрасца позитивног – оптерећујућег решења .....   | 198        |
| 12. Пример жалбе на првостепено решење .....   | 199        |
| 13. Пример жалбе због „ћутања администрације“ .....  | 199        |
| 14. Пример обрасца другостепеног решења о поништавању првостепеног решења .....                                | 200        |
| 15. Пример обрасца другостепеног решења о одбијању жалбе на првостепено решење .....                           | 201        |
| 16. Пример предлога којим се тражи понављање управног поступка .....   | 202        |
| 17. Пример обрасца решења по предлогу за понављање поступка .....  | 203        |
| 18. Пример тужбе за покретање управног спора .....   | 204        |
| 19. Пример пресуде о уважавању тужбе и поништавању ожалбеног решења .....                                      | 205        |
| 20. Пример замолнице за правну помоћ .....   | 206        |
| 21. Пример закључка о накнади трошкова поступка .....  | 207        |
| 22. Пример закључка о покретању управног поступка по службеној дужности .....                                  | 208        |
| 23. Пример решења другостепеног органа – одбацивање неблагоприятно изјављене жалбе .....                       | 209        |
| <b>Литература и правни извори .....</b>  | <b>209</b> |