КБ 22721
www.zavod.co.rs
8 600262 040398

СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ • СТЕВАН ЛИЛИЋ

ОСНОВИ ПРАВНИХ ПОСТУПАКА – УПРАВНИ ПОСТУПАК

СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ
СТЕВАН ЛИЛИЋ

ОСНОВИ ПРАВНИХ ПОСТУПАКА – УПРАВНИ ПОСТУПАК

Уџбеник за II и III разред правне и биротехничке школе

Др СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ • Др СТЕВАН ЛИЛИЋ

ОСНОВИ ПРАВНИХ ПОСТУПАКА – УПРАВНИ ПОСТУПАК

Уџбеник за II и III разред правне и биротехничке школе

ЗАВОД ЗА УЏБЕНИКЕ
Београд

РЕЦЕНЗЕНТИ
др Бранислав МАРКОВИЋ, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу
Милан ЖУГИЋ, педагошки саветник у Министарству просвете Републике Србије
Љиљана РАДОЈИЧИЋ, професор Правне и биротехничке школе „9. мај" у Београду

УРЕДНИК
Мирјана МИСАИЛОВИЋ

ОДГОВОРНИ УРЕДНИК
Татјана КОСТИЋ

ГЛАВНИ УРЕДНИК
Драгољуб КОЈЧИЋ

ЗА ИЗДАВАЧА
Драгољуб КОЈЧИЋ, директор

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

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

37.016:35.077.3(075.3)
ПОПОВИЋ, Славољуб, 1912-2006
Основи правних поступака – управни поступак : за II и III разред правне и биротехничке школе / Славољуб Поповић, Стеван Лилић. – 8., прерађено изд. – Београд : Завод за уџбенике, 2015 (Београд : Планета принт). – 199 стр. ; обрасци : 24 cm
Тираж 600. – Библиографија: стр. [200].
ISBN 978-86-17-18915-8
1. Лилић, Стеван, 1948– [аутор]
COBISS.SR-ID 216892684

© Завод за уџбенике, Београд (1995–2015)
Ово дело не сме се умножавати и на било који начин репродуковати, у целини нити у деловима, без писменог одобрења издавача.

САДРЖАЈ

Предговор 7

Увод – ПРАВНИ ПОСТУПЦИ, ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ВРСТЕ 9
1. Појам поступка (процесног права) 9
2. Значај поступка 10
3. Врсте поступка (гране процесног права) 11

I. ОСНОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА 13
1. Управни поступак и судски поступак 13
2. Појам, значај и врсте управног поступка 15
3. Настанак и развој прописа о управном поступку 16
4. Обавезност примене ЗУП-а 17
5. Појам управне ствари 18

II. ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА 20
1. Појам и значај основних начела 20
2. Начело законитости 21
3. Начело истине 22
4. Заштита права грађана и заштита јавног интереса 22
5. Начело двостепености 23
6. Начело саслушања странке 24
7. Начело оцене доказа 25
8. Начело самосталности органа у решавању 26
9. Начело правноснажности решења 26
10. Начело пружања помоћи странци 27
11. Начело економичности поступка 28
12. Употреба језика и писма у поступку 29

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 33

IV. СЛУЖБЕНО ЛИЦЕ ОВЛАШЋЕНО ЗА ВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА И РЕШАВАЊЕ 36
1. Појам службеног лица и облици 36
2. Изузеће службеног лица 37

V. СТРАНКЕ И ЊИХОВО ЗАСТУПАЊЕ 40
1. Појам странке 40
2. Врсте странака и њихов међусобни однос у поступку 40
3. Страначка способност, процесна способност и страначка легитимација 42
4. Странке са дипломатским имунитетом 44
5. Заступници странака 45

VI. ОПШТЕЊЕ ОРГАНА И СТРАНАКА 49
1. Поднесци 49
2. Позивање 51
3. Записници и забелешке на спису 53
4. Разгледање списа и обавештавање у току поступка 55
5. Достављање 56

VII. РОКОВИ И ПОВРАЋАЈ У ПРЕЂАШЊЕ СТАЊЕ 60
1. Појам, врсте и рачунање рокова 60
2. Повраћај у пређашње стање 62

VIII. ОДРЖАВАЊЕ РЕДА И ТРОШКОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА 66
1. Одржавање реда 66
2. Трошкови поступка 66

IX. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА И ЗАХТЕВИ СТРАНАКА 69
1. Фазе редовног тока управног поступка 69
2. Покретање поступка; службена (официјелна) и страначка (приватна) максима 70
3. Промене у покренутом поступку 72

X. ПОСТУПАК ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА 78
1. Појам и задаци поступка до доношења решења 78
2. Овлашћења и дужности службеног лица, права и дужности странке у поступку 79
3. Скраћени поступак и посебан испитни поступак 80
4. Претходно (прејудиционо) питање 82
5. Усмена расправа 85

XI. ДОКАЗИВАЊЕ И ДОКАЗНА СРЕДСТВА 90
1. Предмет доказивања: спорне и неспорне чињенице 90
2. Појам и врсте законских претпоставки и неспорне чињенице 91
3. Терет и поступак доказивања 92
4. Појам и врсте доказних средстава 95

XII. РЕШАВАЊЕ И РЕШЕЊЕ 102
1. Појам, значај и форма решења 102
2. Рок за доношење решења и „ћутање управе" 105
3. Врсте решења 106
4. Закључак 113

XIII. ПРАВНА СРЕДСТВА 114
1. Појам и врсте правних средстава у управном поступку 114
2. Жалба 115
3. Органи надлежни за решавање по жалби 117
4. Дејство жалбе 118
5. Рад првостепеног органа по жалби 119
6. Решавање другостепеног органа по жалби 120
7. Рок за доношење решења и жалба у случају „ћутања управе" 124
8. Рок за доношење решења по жалби 125

XIV. ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА 126
1. Појам и врсте ванредних правних средстава 126
2. Понављање управног поступка 126
3. Мењање и поништавање решења у вези с управним спором 130
4. Поништавање и укидање решења донетих у управном поступку по основу службеног надзора 130
5. Укидање и мењање правноснажних решења донетих у управном поступку уз пристанак или по захтеву странке 132
6. Ванредно укидање извршног решења 134
7. Оглашавање решења ништавим 136
8. Правне последице поништавања и укидања решења 138

XV. ИЗВРШЕЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ 139
1. Појам и врсте извршења 139
2. Обустављање и одлагање извршења 140
3. Административно извршење ради испуњења обавеза 140
4. Административно извршење ради обезбеђења извршења обавеза 142

XVI. ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК 145
1. Појам, врсте прекршаја и разликовање прекршаја од других деликата 145
2. Надлежност за прописивање прекршаја 147
3. Начела прекршајног поступка 148
4. Прекршајне санкције 151
5. Услови и посебни случајеви одговорности за прекршаје 152
6. Застарелост гоњења и извршења 155

XVII. УПРАВНИ СПОР 156
1. Појам и врсте судске контроле рада управе 156
2. Појам, врсте и предмет управног спора 156
3. Странке у управном спору и надлежност за решавање 159
4. Тужба у управном спору и поступак по тужби 160
5. Правна средства у управном спору 164
6. Извршење пресуда донетих у управним споровима 166

ВЕЖБЕ

1. Захтев за покретање управног поступка.....167
2. Позиви странкама и другим учесницима у поступку 168
3. Пример закључка о изузећу службеног лица 177
4. Пример закључка о спајању више управних ствари у један поступак ..178
5. Пример записника о усменој расправи.....179
6. Пример решења са свим саставним деловима 182
7. Пример обрасца делимичног решења 184
8. Пример обрасца допунског решења 185
9. Пример обрасца негативног решења 186
10. Пример обрасца позитивног решења 187
11. Пример обрасца позитивног – оптерећујућег решења 182
12. Пример жалбе против првостепеног решења 189
13. Пример жалбе због „ћутања управе".....189
14. Пример обрасца другостепеног решења о поништавању првостепеног решења.....190
15. Пример обрасца другостепеног решења о одбијању жалбе на првостепено решење.....191
16. Пример предлога којим се тражи понављање управног поступка 192
17. Пример обрасца решења по предлогу за понављање поступка.....193
18. Пример тужбе за покретање управног поступка.....194
19. Пример пресуде о уважавању тужбе и поништавању оспореног решења.....195
20. Пример замолнице за правну помоћ по ЗУП-у 196
21. Пример закључка о накнади трошкова поступка 197
22. Пример закључка о покретању управног поступка по службеној дужности.....198
23. Пример решења другостепеног органа – одбацивање неблаговремено изјављене жалбе.....199

Литература и правни извори 200

ПРЕДГОВОР 8. ИЗДАЊУ

При обради материје из предмета *Основи правних поступака* аутори су се, као и до сада придржавали Наставног програма за овај предмет који је објављен у „Просветном гласнику РС", уз одговарајућа усклађивања која су проистекла из промена у важећем законодавству.

Уџбеник *Основи правних поступака – управни поступак* намењен је ученицима II и III разреда правне школе. У овом уџбенику обрађена је у целини материја *основи управног поступка*, као и материја *основи прекршајног поступка* и материја *основи управног спора* (*управно-судског поступка*).

У вези са материјом *основи управног поступка* обрађене су следеће тематске целине: 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 његово 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 доношења решења; 11) доказивање и доказна средства; 12) решавање и решење; 13) правна средства; 14) ванредна правна средства; 15) извршење у управном поступку.

У вези са материјом *основи прекршајног поступка*, обрађене су следеће тематске целине: 1) појам и врсте прекршаја и разликовање прекршаја од других деликата; 2) надлежност за прописивање прекршаја; 3) начела прекршајног поступка; 4) прекршајне казне и заштитне мере; 5) услови и посебни случајеви одговорности за прекршаје; 6) застарелост гоњења и извршење. У овој области, међутим, дошло је до одређених новина, посебно у смислу да су почели са радом прекршајни судови и апелациони прекршајни судови, као и да прекршајни поступак сада поприма карактеристике судског, а управног поступка.

У вези с материјом *основи управног спора* (*управно-судског поступка*) обрађене су следеће тематске целине: 1) појам и врсте судске контроле управе; 2) појам, врсте и предмет управног спора; 3) странке у управном спору и надлежност за решавање; 4) тужба и поступак по тужби; 5) правна средства у управном спору; 6) обавезност пресуда донетих у управним споровима. Ова материја обрађена је у складу са Законом о управним споровима који је усвојен крајем 2009. године, а од јануара 2010. године надлежност за решавање управних спорова у потпуности прелази на Управни суд.

Из разлога педагошке методике, након излагања појединих тематских целина дато је више контролних питања, на основу којих се може извршити рекапитулација обрађених тема. После контролних питања дати су задаци и

вежбе, при чему се указује на одговарајуће одредбе законских текстова које треба прочитати и проучити.

У овом, осмом измењеном и допуњеном издању *Основа правних поступака* – Управни поступак за II и III разред правне и биротехничке школе регистроване су одговарајуће промене (тј. које су уведене, односно које су престале да важе) у законским текстовима, као и у стручној литератури до 31. октобра 2014. године, када је рукопис предат у штампу. Приликом припремања рукописа извршене су и одговарајуће адаптације и техничке исправке текста.

АУТОРИ

УВОД ПРАВНИ ПОСТУПЦИ. ПОЈАМ, ЗНАЧАЈ И ВРСТЕ

1 ПОЈАМ ПОСТУПКА И ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

Израз *поступак* може се користити у ширем и у ужем смислу.

У *ширем смислу* израз поступак означава одређени унапред прописан процес, или начин рада у некој друштвеној области ради постизања одређеног циља (нпр., процес производње, процес образовања, процес приватизације и сл.).

У *ужем смислу*, међутим, израз поступак користи се у области права и означава скуп правних правила која се морају поштовати да би се донела нека правна одлука. Пошто у праву поступак представља скуп процесних правила која су прописана законом, то се и ова област права назива процесно право.

Поступци у праву могу бити различити. Тако разликујемо поступак доношења закона (тзв. законодавни поступак који спроводи парламент), затим поступак који спроводе судови када доносе судске пресуде (тзв. судски поступак), као и поступак који спроводе органи управе када доносе управна решења (тзв. управни поступак). Осим ових општих, постоје и бројни специфични правни поступци који се односе на разне специфичне ситуације и који су регулисани посебним прописима (нпр., поступак доношења уредбе од стране владе, поступак стављања под старатељство, поступак утврђивања очинства, прекршајни поступак и др.). У оквиру предмета „Основи правних поступака", међутим, не проучавају се сви правни поступци, већ пре свега основи оних правних поступака које спроводе судови (судски поступци), затим поступак који спроводи управа (управни поступак), као и прекршајни поступак.

Сваки правни систем садржи две врсте закона: законе материјално-правног карактера (материјални закони) и законе процесно-правног карактера (процесни закони). Материјални закони утврђују права, односно обавезе за грађане и правна лица, док процесни закони прописују поступак и начин на који се признају нека права или утврђују неке обавезе у конкретном случају. У том смислу, материјални закони и прописи чине тзв. материјално право, док процесни закони и прописи чине тзв. процесно право. Некада је ово врло лако разликовати јер постоје два одвојена закона (нпр. Кривични законик спада у материјално право, док Закон о кривичном поступку спада у процесно право), а некада један закон у себи има и елементе материјалног права и елементе процесног права (нпр. Закон о прекршајима садржи материјалне одредбе