

СПЕЦИФИЧНОСТИ ОБЈЕДИЊЕНЕ УПРАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

АПСТРАКТ: Обједињена процедура представља скуп активности и поступака које спроводи надлежни орган управе у вези са изградњом, доградњом и реконструкцијом објеката, односно извођењем радова. Ова процедура конструисана је тако да се спроводи у фазама које су у међусобној корелацији, у узрочно-последичној вези и у већини је случајева управно поступање у једној фази условљено окончањем претходне. У одређеним фазама орган управе предузима управне радње, док у другим доноси управне акте. Обједињена процедура у целини спроводи се у електронском облику. Спроводи је орган управе надлежан за урбанизам и грађевинске послове у законом прописаним кратким роковима са овлашћењем да по службеној дужности прибавља све неопходне акте од других органа управе и правних лица којима су поверена јавна овлашћења. Намера аутора јесте да кроз овај рад прикаже специфичности обједињене процедуре које се огледају у добро осмишљеној организацији, у јасном прописивању права и обавеза како странака тако и свих органа који учествују у њој, те у начину на који је обезбеђена транспарентност и економичност у њеном спровођењу. Такође, будући да се обједињена процедура у научној теорији најчешће посматра као пример јединственог управног места – института нормираног управним процесним законодавством – у раду ће се приказати њене веће сличности са појмом електронског

*Доктор правних наука, виши саветник, Републички геодетски завод, Београд, Србија, имејл: milica.office1@gmail.com



© 2026 by the authors. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

јединственог управног места предвиђеног законом којим је нормирана електронска управа.

Кључне речи: обједињена процедура, јединствено управно место, посебан управни поступак, електронска управа.

1. Увод

Једна од многобројних области друштвеног живота која је устројена нормама управног права јесте и област уређења грађевинског земљишта и изградње објеката. Предности јасног, недвосмисленог и потпуног организовања начина поступања надлежних органа као и јасног прописивања права и обавеза грађана и правних лица у овој области су вишеструке, почев од планског уређења животног простора, до обезбеђивања сигурног и хуманог становања и омогућавања несметаног обављања животних и професионалних активности свих грађана. Поред законом предвиђене процедуре, модернизација и развој управе, од раније наглашеног бирократског до садашњег усвојеног концепта *добре управе* са акцентом на социјалној улози, нужно подразумева професионализацију управе, њену ефикасност и транспарентност (Торбица, 2023а, стр. 401). Опредељеност државе за реформисање управе од административног апарата са наглашеном улогом принуде до јавног сервиса прилагођеног грађанима и њиховим потребама огледа се кроз континуирано доношење стратешких докумената (Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, 2014; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, 2021) и њиховој разради кроз акционе планове, почев од 2004. године па до данас. Резултат таквог политичког става, а у складу са потребом успостављања административних капацитета прилагођених свим изазовима и иновацијама које се стављају пред органе управе и начин и циљеве вршења њихове делатности, било је и доношење Закона о општем управном поступку 2016. године. Тим законом, као кровним и основним законом који уређује начин поступања свих органа управе, као и других органа и организација којима су поверена јавна овлашћења приликом вршења управне делатности, законодавац је покушао да исходује такво организационо-правно решење којим би успешно и у перспективи могао да удовољи разноликим и растућим друштвеним потребама (Рабреновић, 2022, стр. 10). Будући да се овим законом изменио концепт раније важећег процесног закона са традицијом вишом

од осамдесет година (Лончар, 2009, стр. 181–184), логично је да се научна и стручна јавност, како пре тако и након његовог доношења, активно оглашавала (Димитријевић, 2010; Миловановић & Васиљевић, 2011; Милков, 2013; Лилић, 2013). Критике су биле опречне, од позитивних до негативних, али је недвосмислено то да је овим законом пружена могућност даљој модернизацији како општег тако и посебних управних поступака, као и међусобној сарадњи и повезивању различитих органа управе и организација којима су поверена јавна овлашћења у циљу спровођења поступака и одлучивања.

Област грађевинарства је од најранијих периода, још од доба старог Рима, била уређена правним актима и држава је одувек показивала интерес за нормирање начина коришћења грађевинског земљишта и могућности изградње. Издавање грађевинских и употребних дозвола, као исправа којима надлежни органи поступак изградње прате од саме идеје до реализације и почетка употребе објекта, па и током касније употребе објекта кроз поступања инспекцијских органа, у нашој је правној литератури познато и устројено у последњих више од сто година. Почети свеобухватног законског нормирања ове области друштвеног живота и обавезе издавања административних дозвола данас познатих датирају још од Грађевинског закона за Краљевину Југославију из 1931. године. Овим законом је област грађевинарства и урбанизма на целој територији тадашње државе уређена на јединствен начин, чиме су престали да важе сви разнородни прописи бивше Аустроугарске и Краљевине Србије. Од тада, па до данас, издавање грађевинских и употребних дозвола било је саставни део стварне надлежности органа управе, како на локалном тако и на неком од виших нивоа организације власти. Таква пракса се задржала и до данашњих дана, уз нужне измене у поопштравању услова за издавање административних исправа који су у складу са захтевима у области грађевинарства садашњице. Оно што је основна специфичност обједињене процедуре је што је она нормирана у време важења ранијег закона којим је уређиван општи управни поступак као и скраћени управни поступак, односно у периоду када наше процесно законодавство у области управе није предвиђало тако модернизован посебан управни поступак нити такав вид организације и међусобне сарадње различитих органа управе и организација које врше јавна овлашћења. Дакле, иако је ранијим процесним законом предвиђено доношење одлука у скраћеном управном поступку електронским рачунаром, такво законско решење није омогућавало развој новонормираног поступка обједињене процедуре

који је од самог почетка предвиђен искључиво као електронски (Закон о општем управном поступку, 1997).

Међутим, иако сам почетак примене норми које се тичу обједињене процедуре није у целости имао правног основа, у закону којим је регулисан општи управни поступак, тај правни основ је настао годину и по дана касније, доношењем новог Закона о општем управном поступку 2016. године. Оваква правна ситуација једино се може правдати дугим периодом израде закона којим је уређен општи управни поступак, односно чињеницом да су већ у време законског уобличавања обједињене процедуре били заузети став и основне смернице о неопходности модернизације управног поступка кроз измену одавно превазиђених процесних решења, потребом примене одређених правних стандарда везаних за рад органа управе који су проистекли из процеса европских интеграција Републике Србије, као и подстицајем пруженим од стране грађанске јавности за неопходношћу уобличавања таквог поступка у области грађевинарства кроз који ће органи управе задовољити све захтеве за транспарентношћу, економичношћу и ефикасношћу свог рада.

2. Фазе обједињене процедуре и начин одлучивања надлежног органа

Обједињена процедура је заједнички назив за више управних радњи и посебних управних поступака које спроводе органи управе у области која се тиче изградње, доградње или реконструкције објеката, односно извођења радова на објектима. У наш правни систем уведена је 2015. године (Закон о изменама Закона о планирању и изградњи, 2015, чланови 110–160), чиме је извршена комплетна реформа у начину поступања наших органа управе у овој области. Као што смо приметили, законско уобличавање ове административне процедуре, са свим карактеристикама модерног управног поступка, претходило је реформи процесног законодавства везаној за општи управни поступак. Кроз њено спровођење у потпуности долази до изражаја новоуведени појам *управног поступања*, који, за разлику од *послова државне управе* има шири обим и односи се на све ситуације у којима се правно или фактички утиче на положај странке (Милков & Радошевић, 2016, стр. 737). То се на најбољи начин може приказати указивањем на специфичности сваке фазе обједињене процедуре, које се могу посматрати појединачно, али у већини случајева доношење позитивне одлуке у свакој фази нужно претходи истом таквом одлучивању у наредној. Наиме, издавању

употребне дозволе увек претходи издавање грађевинске дозволе, а њој издавање локацијских услова. Међутим, постоје одређени поступци који су део обједињене процедуре, али нису нужно повезани са осталима, као што је то издавање решења којим се дозвољава рушење објекта и издавање одобрења за извођење радова за оне врсте објеката које се могу градити, односно оне радове који се могу изводити без прибављања грађевинске дозволе.

Оне фазе које су међусобно условљене и имају свој законом прописан редослед јесу: издавање локацијских услова, доношење решења о одобрењу за изградњу објекта (грађевинска дозвола), потврђивање пријаве радова и доношење решења о одобрењу за употребу објекта (употребна дозвола). Издавање локацијских услова и потврђивање пријаве радова представљају управне радње, односно материјалне акте органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака (Јовановић, 2018, стр. 1098), док су поступци за издавање грађевинске и употребне дозволе посебни управни поступци, односно специфичности ове управне области налагале су да се поједина питања управног поступка уреде посебним законом (Лончар, 2016, стр. 1234). Локацијски услови и њихова садржина представљају јавну исправу која садржи све урбанистичке, техничке и друге услове и податке потребне за израду идејног пројекта, пројекта за грађевинску дозволу и пројекта за извођење радова на објекту које надлежни орган може да одреди сам, увидом у плански документ, или на основу добијања неопходних информација од других органа или носилаца јавних овлашћења (Уредба о локацијским условима, 2023, чланови 3, 13 и 53а). Издају се у односу на катастарску парцелу, а не на подносиоца захтева, и садрже услове који су неопходни за пројектовање и прикључење на инфраструктурну мрежу (струју, воду, гас), као и остале услове који су планским документом предвиђени за изградњу на одређеној катастарској парцели. Дакле, из садржине овог акта странка добија корисне информације о свим условима које будући објекат треба да испуни. Уколико подносилац захтева није задовољан, има право на изјављивање приговора у року одређеном законом (Уредба о локацијским условима, 2023, члан 15). Приговор се изјављује другостепеном органу, који је у овом случају или градско, општинско веће уколико је првостепени орган управа јединице локалне самоуправе, извршни орган аутономне покрајине, уколико је у првостепеном поступку одлучивао орган управе аутономне покрајине, односно Влада уколико је првостепени орган надлежно министарство Републике Србије. Одлука о приговору коју донесе надлежни другостепени орган је коначна у управном поступку, а

заштита права странака је обезбеђена могућношћу покретања управног спора (Закон о планирању и изградњи, 2009, члан 15). На овом месту је неопходно указати на могућу, а правно неоправдану ситуацију у којој другостепени орган по приговору одлучује тако да га усваја и издаје нове, измењене, локацијске услове. Наиме, издавање локацијских услова представља управну радњу, односно такву активност управе која не може бити предмет управног спора. С друге стране, предмет управног спора јесте решење којим надлежни другостепени орган одлучује о приговору (Радошевић, 2021, стр. 612–613). У поменутој ситуацији, другостепени орган доноси решење којим приговор усваја и издаје локацијске услове, дакле одлуком у управном поступку иницираном приговором одлучује и о нечему што представља управну активност која се не врши по правилима управног поступка, односно управну радњу. Узимајући у обзир да управна радња не може бити предмет управног спора, исправније би било да је законодавац за одлучивање по приговору одредио руководиоца органа надлежног за спровођење обједињене процедуре, о чијој одлуци би по жалби одлучивало градско или општинско веће, извршни орган аутономне покрајине или Влада. На тај начин би, по приговору, био спроведен управни поступак и донет управни акт против кога би се могао покренути управни спор.

У другој фази обједињене процедуре надлежан орган издаје, ако су испуњени сви законом прописани услови, грађевинску дозволу, односно доноси решење којим одобрава изградњу објекта (Закон о планирању и изградњи, 2009, чланови 133–147). По правилима овог поступка, надлежни орган може да изда решење о грађевинској дозволи, привременој грађевинској дозволи, грађевинској дозволи за припремне радове и привременој грађевинској дозволи за извођење припремних радова. Орган који је надлежан за издавање грађевинских дозвола јесте ресорно министарство, док органи јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине те послове обављају као поверене послове. У овом поступку надлежни орган решење доноси у складу са раније издатим, а важећим локацијским условима, као и на основу законом прописане техничке документације уз испуњене услове који се тичу својинских права на земљишту на којем се планира изградња објекта (Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре, 2023). Надлежан орган по правилима овог посебног управног поступка може да донесе три врсте управних аката, две негативне одлуке којима се захтев: одбацује, због процесног недостатка и непотпуне документације, и одбија чак иако је формално уредан, уколико техничка документација није у сагласности

са локацијским или законом прописаним условима, као и позитивну одлуку којом захтев усваја и одобрава изградњу објекта (Вучетић, 2021, стр. 83). Уколико је одлуку донео орган управе јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине, странка своје право може да заштити пред другостепеним органом, ресорним министарством или извршним органом аутономне покрајине уколико се ради о грађењу објекта на територији аутономне покрајине. Када у првом степену одлучује надлежно министарство, та одлука је коначна и незадовољна страна своје право може да заштити подношењем тужбе управном суду (Мартиновић, 2018, стр. 200–204).

У трећој фази обједињене процедуре, надлежни орган поступа по пријави радова коју може да потврди уколико су испуњени законски услови или да одбаци због формалних недостатака. Уколико потврди пријаву радова, надлежни орган дужан је да правоснажну грађевинску дозволу, коју је издао у претходној фази поступка, као и потврду о пријави радова, достави органу надлежном за послове државног премега и катастра ради предбележбе тог објекта у евиденцију катастра непокретности и надлежној грађевинској инспекцији која је овлашћена за вршење инспекцијског надзора. Дакле, потврда пријаве радова, уз решење о грађевинској дозволи, представља акт којим се иницира покретање посебног управног поступка уписа у евиденцију катастра непокретности по службеној дужности (Торбица, 2023б, стр. 467). Будући да у овој фази поступка надлежни орган за спровођење обједињене процедуре врши управну радњу, странка има право приговора на одбачај пријаве радова, а надлежност за одлучивање о основаности приговора и начин поступања органа управе су већ објашњени у делу рада који се тиче локацијских услова. У поступку пријаве завршетка изградње темеља и завршетка изградње објекта у конструктивном смислу надлежан орган за спровођење обједињене процедуре иницира поступак инспекцијског надзора који је грађевинска инспекција дужна да у законом прописаном року изврши, без обзира на то да ли овакве пријаве садрже неке формалне недостатке.

У четвртој фази обједињене процедуре орган, по захтеву странке, одлучује у поступку за издавање употребне дозволе, односно решења којим се одобрава употреба изграђеног објекта. Надлежан орган и у овом поступку одлучује у складу са приложеном документацијом, и може донети две врсте одлука, позитивну и негативну. Негативну одлуку, решењем којим одбацује захтев, надлежни орган доноси уколико нису испуњени формални услови предвиђени законом. Странка у оба случаја

има право да изјављивањем жалбе, односно подношењем тужбе, покрене другостепени управни поступак односно управни спор ради заштите својих права и интереса. Решење којим орган одлучује у овој фази поступка нема рок важења, објекат се након извршене техничке контроле сматра у потпуности изграђеним у складу са законом, а правноснажна одлука надлежног органа може да се испитује једино по улагању ванредних правних средстава. Поступак издавања употребне дозволе представља скраћени управни поступак, а будући да је у потпуности регулисан посебним законом, ради се о посебном управном поступку. Надлежан орган, по стицању правноснажности решења о издавању употребне дозволе, по службеној дужности, покреће поступак уписа у евиденцију катастра непокретности (Закон о планирању и изградњи, 2009, чланови 154–160).

Поред ових фаза поступка обједињене процедуре, које су у међусобној корелацији, који претходе или следе један другом, предвиђен је и посебан управни поступак издавања одобрења за извођење радова за оне врсте објеката који се могу градити, односно оне радове који се могу изводити без прибављања грађевинске дозволе. Надлежни орган и у овом случају одлучује по захтеву странке ценећи формалну исправност достављених исправа и садржину захтева, сходно чему захтев може да одбије, одбаци или усвоји. Одлуку којом захтев одбија доноси искључиво у ситуацији у којој је за изградњу конкретног објекта неопходно издајствовати грађевинску дозволу (Закон о планирању и изградњи, 2009, чланови 143–145).

3. Електронско управно поступање у обједињеној процедури

Једна од основних карактеристика обједињене процедуре јесте то што се у потпуности спроводи електронски, уз прецизно и тачно одређене улоге органа и странака и уз прописивање кратких рокова у којима су органи обавезани на поступање. Такође, сви акти, осим решења којим се издаје употребна дозвола, које у обједињеној процедури доносе надлежни органи управе јесу ограниченог дејства и престају да важе након истека одређених законских рокова. Односно, уколико странка не искористи право које јој је својом одлуком утврдио орган управе, остаје без њега. Након истека рока важења аката издатих у овом поступку, странка има право да покрене нове поступке ради остварења својих права и интереса који ће се даље водити сагласно правилима и условима

који важе у време подношења нових захтева. Читав поступак је ближе разрађен подзаконским актом (Правилник о спровођењу обједињене процедуре електронским путем, 2023) на који начин је ова област у потпуности уређена, а све евентуалне дилеме и нејасноће у законском решењу превазиђене су. Прописивањем оваквог поступка одлучивања надлежних органа управе поштује се смисао и значај свих начела општег управног поступка без умањења зајемчених права странака, односно обезбеђено је законито, ефикасно и делотворно одлучивање о правима и обавезама правних и физичких лица.

Надлежност за спровођење обједињене процедуре подељена је између органа управе републичког, покрајинског и локалног нивоа у зависности од врсте објеката чија се изградња, доградња или реконструкција планира. Сваки од наведених органа дужан је да за спровођење свих поступака и активности који чине обједињену процедуру (издавање локацијских услова као и њихове измене, решења о уклањању објеката, грађевинске дозволе као и њихове измене, потврђивање пријаве радова, употребне дозволе као и издавање решења за објекте за које се не издаје грађевинска дозвола) одреди посебну организациону целину у свом саставу чији руководилац је одговоран за њено ефикасно спровођење (Закон о планирању и изградњи, 2015, члан 8). Сва акта која се достављају од стране странака или акти које орган прибавља по службеној дужности од стране других ималаца јавних овлашћења, као и акта којима орган одлучује у поступку спровођења обједињене процедуре имају форму електронског документа (Golić, 2023, стр. 46–52). Односно, читава процедура и размена докумената и поднесака обавља се у електронској форми, а изузетак је учињен само у ситуацији предаје поднесака којима се изјављују правни лекови или захтева признање својства странке у поступку. У тим случајевима надлежан орган дужан је да поднеске примљене у папирној форми дигитализује и потврди истоветност те копије оригиналу, на који начин копија добија исту доказну снагу као и оригинал. Поред кратких рокова који су прописани за поступање надлежног органа у обједињеној процедури (Закон о планирању и изградњи, 2015, члан 8д), рокови су прописани и за носиоце јавних овлашћења којима се са захтевом за издавање одређених аката из њихове надлежности обраћају органи надлежни за спровођење обједињене процедуре ради комплетирања сопствених предмета и прикупљања свих исправа неопходних за доношење одлуке. Законодавац је обезбедио поштовање прописаних рокова од стране свих учесника у овом поступку обавезом покретања прекршајног поступка и изрицања

законом прописаних новчаних казни за непоступање, одредивши распон новчане казне, случајеве у којима су лица овлашћена за покретање прекршајног поступка дужна да исти иницирају као и лица против којих се прекршајни поступак покреће (Закон о планирању и изградњи, 2015, члан 211а и 211б).

4. Дилеме око правне природе обједињене процедуре

У правној теорији постоје дилеме око тога да ли је обједињена процедура скуп посебних управних поступака који су свакако повезани будући да одлуке у одређеним поступцима представљају претходно питање за одлучивање у неким другим поступцима, или се обједињена процедура опредељује у складу са међусобном сарадњом надлежних органа и одлучивањем као јединствено управно место. У обједињену процедуру уврштени су различити посебни управни поступци и управне радње које су међусобно повезане и условљене како правовременом реакцијом странака, благовременим подношењем захтева и достављањем исправне документације, тако и међусобном сарадњом различитих органа управе и носилаца јавних овлашћења. Орган управе који је надлежан за спровођење обједињене процедуре, након подношења захтева странке, има централну улогу у поступку и својим обављањем управних послова за које је надлежан иницира покретање различитих поступака код других органа управе или носилаца јавних овлашћења. Такође је овлашћен и на покретање прекршајних поступака уколико од истих не добије благовремени одговор.

Суштина јединственог управног места јесте да се омогући поступање у папирном или електронском облику, једног или више органа, ради остваривања једног или више права или правног интереса корисника јавних услуга и задовољавања њихових потреба (Уредба о ближим условима и критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту, 2023, члан 1; Закон о општем управном поступку, 2016, члан 42). Јединствено управно место подразумева координирано поступање органа који решавају по захтевима странака, благовремено међусобно обавештавање и благовремену размену докумената и аката по службеној дужности. Оно што је специфично за јединствено управно место, једно место на које странка може да дође и поднесе захтев за покретање више поступака, јесте што странка на истом месту може добити и правну

помоћ око садржине захтева који подноси, око неопходне документације коју треба да преда, информације о току предмета као и обавештење о одлукама које су надлежни органи евентуално донели.

С друге стране, успостављање и одржавање електронске везе и комуникације у јавној управи је регулисано Законом о електронској управи донетим 2018. године, а акценат на међусобној сарадњи, координацији и помоћи између свих органа јавне управе прописана је свим законима којима су уређени посебни управни поступци. Наиме, сви органи јавне управе дужни су да учине доступним податке о којима воде службене евиденције (матичне књиге, подаци о пребивалиштима, држављанству, подаци о власништву на непокретностима, подаци о регистрацији привредних субјеката) преко јединствене информационо-комуникационе мреже и сервисне магистрале. На тај начин се врши размена података између органа јавне управе, односно странка није више дужна да одређене чињенице и околности сама доказује уколико орган који води поступак до тих информација и документације може да дође путем размене података са органом који их изворно поседује. Закон о електронској управи (2018, члан 4) уводи појам електронског јединственог управног места као веб-портала или другог софтверског решења које на једном месту омогућава електронско управно поступање једног или више органа ради остваривања једног или више права. Ова дефиниција је доста широка и приближнија радњама које органи управе предузимају приликом одлучивања по правилима обједињене процедуре, него самој дефиницији јединственог управног места. Али, када се узме у обзир да је јединствено управно место регулисано законом у делу под називом „Сарадња и службена помоћ“, можемо да претпоставимо да се ипак ради о намери законодавца да се кроз овај институт оствари један вид комуникације између различитих органа управе, све у циљу да се странкама омогући брже, једноставније и лакше остваривање различитих права и интереса. Иако је овај институт невесто дефинисан, он је, осим за одређене поступке који се воде пред надлежним органима јединице локалне самоуправе, и превазиђен, будући да се поступци у којима су ангажовани различити органи управе већ нормирани тако да се њихова сарадња врши по службеној дужности и да странка није у обавези да прибавља такве исправе сама (Димитријевић, 2023, стр. 9–11). Дакле, тумачењем законских норми долазимо до закључка да суштина јединственог управног места није умрежавање органа управе, већ омогућавање да странка на једном месту покрене више управних поступака ради заштите свога интереса и да на једном месту

може да добије информације о свим тим поступцима. Код обједињене процедуре странка покреће само један поступак, а све остале радње и обавеза прикупљања различитих јавних исправа, као и евентуално иницирање других посебних управних поступака, врши надлежан орган по службеној дужности, чиме је она ближа електронском јединственом управном месту. То је свакако и логично будући да органи надлежни за спровођење обједињене процедуре у потпуности поступају електронски.

5. Закључак

Обједињена процедура је скуп посебних управних поступака и управних радњи које врше надлежни органи управе у области изградње објеката и уређења грађевинског земљишта. Њеним уређивањем постају јаснији разлози уобличавања нових облика управног поступања у закону којим је уређен општи управни поступак. Иако су ти појмови недовољно јасно дефинисани и међусобно разграничени, а веза са правилима управног поступка привидна, омогућено је нормирање једне овакве процедуре којом се у потпуности остварују сва прописана начела управног поступка, а заштита права странака остварује се на ефикасан, економичан и транспарентан начин. Такође, немогућност ближег дефинисања правне природе обједињене процедуре и подвођења под предвиђене институте општег дела управног права указује на недоследност у нормирању јединственог управног места и његове електронске верзије. Анализом електронског управног поступања у обједињеној процедури утврдили смо да она представља електронско јединствено управно место које је регулисано законом чији предмет уређивања нису правила по којима органи управе поступају у управним стварима, већ начин на који органи управе успостављају, одржавају и користе електронску управу. С тим у вези, можемо да претпоставимо да је воља законодавца била да омогући да органи управе кроз управно поступање по правилима различитих електронских процедура на најефикаснији начин учествују у остваривању права и интереса странака. Дакле, обједињена процедура у области грађевинарства, као јединствен пример, егзистира у нашем правном систему као скуп различитих, а међусобно повезаних и условљених, послова управе, са тачно и јасно одређеним правима и обавезама свих њених учесника. Њено нормирање је дозвољено новим концептуалним правилима општег управног поступка, често оправдано критикованим од стране научне јавности, и представља прави пример давања примата социјалној улози управног права науштрб јасно и конзистентно

дефинисаним управноправним институтима. Управним поступањем кроз обједињену процедуру остварују се сва начела прописана законом, а степен заштите права странака не само да није умањен већ је заштита обезбеђена обавезним санкционисањем поступања учесника у овој процедури супротно прописаним правилима.

Изјава о непостојању сукоба интереса

Аутор изјављује да нема сукоб интереса.

Финансирање

Ово истраживање није остварило никакво додатно финансирање.

Изјава о доступности података

Оригинални доприноси представљени у раду укључени су у сам рукопис, а додатна питања могу се упутити аутору.

Информисани пристанак свих учесника у истраживању/одобрење надлежног одбора

Није применљиво.

Torbica Milica

Republic Geodetic Authority, Belgrade, Serbia

SPECIFICS OF THE UNIFIED ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

ABSTRACT: The unified procedure represents a set of activities and procedures carried out by the competent authority in connection with the construction, extension and reconstruction of buildings, i.e. the execution of works. This procedure is constructed in such a way that it is carried out in phases that are mutually correlated in a cause-and-effect relationship, and in most cases the administrative action in one phase is conditioned by the completion of the previous one. In certain phases, the administrative body undertakes administrative actions, while in others it

issues administrative acts. The unified procedure is carried out entirely in electronic form. It is carried out by the administrative body responsible for urban planning and construction works, within the legally prescribed short deadlines, with the authority to obtain, ex officio, all necessary acts from other administrative bodies and legal entities entrusted with public powers. The author's intention is to show through this work the specifics of the unified procedure, which are reflected in a well-designed organization, by clearly prescribing the rights and obligations of both the parties and all authorities participating in it, and the way in which transparency and cost-effectiveness are ensured in its implementation. Also, since the unified procedure is most often regarded in scholarly theory as an example of the single administrative place — an institution governed by administrative procedural legislation — this paper will demonstrate that it bears greater similarity to the concept of the electronic single administrative place established by the law governing electronic administration.

Keywords: *unified procedure, single administrative place, special administrative procedure, electronic administration.*

Литература

1. Димитријевић, П. (2010). У сусрет новом закону о општем управном поступку у Републици Србији, *Facta universitatis – series: Law and Politics*, 8(1), стр. 33–42
2. Димитријевић, П. (2023). Јединствено управно место – идеја, правна регулатива и пракса у Србији, *Архив за правне и друштвене науке*, 118(4), стр. 9–26. DOI: 10.5937/adpn2304009D
3. Golić, D. (2023). Normative regulation in Electronic Administration in Republic of Serbia. *Pravo – teorija i praksa*, 40(suppl.), pp. 44–62. DOI: 10.5937/ptp2300044G
4. Грађевински закон. *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 135/1932
5. Јовановић, З. (2018). Појам и класификација управних радњи – између теорије и законодавства. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 3(52), стр. 1097–1111. DOI: 10.5937/zrpfns52-19185
6. Лилић, С. (2013). Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција) У: Лилић, С. (уред.), *Перспективе имплементације*

- европских стандарда у управном систему Србије – зборник радова, књ. 3 (стр. 11–27). Београд: Правни факултет
7. Лончар, З. (2016). Посебни управни поступци. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 4(50), стр. 1231–1249. DOI: 10.5937/zrpfns50-13080
 8. Лончар, З. (2017). Правна средства у новом закону о општем управном поступку. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 4(51), стр. 1505–1523. DOI: 10.5937/zrpfns51-16415
 9. Лончар, З. (2009). Пledoаје за нови Закон о општем управном поступку. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 43(3). стр. 181–193
 10. Мартиновић, А. (2018). Управно-правни аспекти уређења простора у Републици Србији – поступак издавања грађевинске дозволе. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 52(1). стр. 199–209
 11. Милков, Д., & Радошевић, Р. (2016). Неке новине у Закону о општем управном поступку „управно поступање“. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 50(3), стр. 733–752. DOI: 10.5937/zrpfns50-12732
 12. Милков, Д. (2013). Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 47(1), стр. 85–99. DOI: 10.5937/zrpfns46-3996
 13. Миловановић, Д., & Васиљевић, Д. (2011). У сусрет новим законским решењима у управном поступку Републике Србије У: Давитковски Б. (уред.), *Међународна научна конференција – „Развојне тенденције у управном законодавству“* (стр. 69–80). Скопље: Правни факултет „Јустинијан Први“
 14. Рабреновић, М. (2022). Управно право на прекретници и правна природа управних активности: Осврт на неке особености надзора над делатношћу осигурања у Србији. *Европска ревија за право осигурања* (2), стр. 9–17. DOI: <https://doi.org/10.46793/ERPO2102.09R>
 15. Радошевић, Р. (2021). Правна природа решења којим се одлучује о приговору у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 55(2), стр. 601–616. DOI: 10.5937/zrpfns55-33699
 16. Правилник о спровођењу обједињене процедуре електронским путем. *Службени гласник РС*, бр. 96/23
 17. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији. Влада Републике Србије, новембар 2004. Приступљено 22. 2. 2026. <https://otvorenavlada.rs/strategija-drzavna-uprava-lat-doc/>

18. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка и 54/18
19. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године. *Службени гласник РС*, бр. 42/21 и 9/22
20. Торбица, М. (2023а). Унапређење развоја управљања људским потенцијалима као стратешки циљ реформе јавне управе у Републици Србији У: Сударић, Ж. (уред.), *13. међународна конференција Развој јавне управе* (стр. 398–406). Вуковар: Велеучилиште „Лавослав Ружичка“
21. Торбица, М. (2023б). Утицај начела официјелности на правни положај странке у управном поступку уписа у катастар непокретности у Републици Србији У: Ћеранић Д., и др., (уред), *Зборник радова „Право између стварања и тумачења“ – том. 1* (стр. 461–477). Источно Сарајево: Правни факултет
22. Уредба о локацијским условима. *Службени гласник РС*, бр. 87/23
23. Уредба о ближим условима и критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту. *Службени гласник РС*, бр. 93/23
24. Вучетић, Д. (2021). Делотворност процесних решења у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 60(91), стр. 75–96. DOI: 10.5937/zrpfno-33292
25. Закон о планирању и изградњи. *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14
26. Закон о општем управном поступку. *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/01, *Службени гласник РС*, бр. 30/10
27. Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС
28. Закон о електронској управи. *Службени гласник РС*, бр. 27/18