

Др Дејан Вучетић,*
Ванредни професор,
Правни факултет, Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-33292

UDK: 35.077.3(497.11)
Раd примљен: 25.07.2021.
Раd прихваћен: 01.09.2021.

ДЕЛОТВОРНОСТ ПРОЦЕСНИХ РЕШЕЊА У ПРВОСТЕПЕНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

Апстракт: У раду је извршена анализа делотворности процесног решења које је у српски Закон о општем управном поступку (ЗУП) уведено 2016. године. Циљ је био да се утврди шта је била сврха увођења овог института, а потом да се нормативним методом истражи текст ЗУП-а и идентификују сва „места“ у којима је прописано да се ова врста решења има донети, јер се норме којима је то регулисано налазе на више различитих места у Закону о општем управном поступку. Истовремено у раду је извршена лексичко-логичка анализа проучаваних норми, како би се показало колико је новоуведено процесно решење делотворно. Зато је значајна пажња у раду посвећена и појму делотворности. Иако се и у другостепеном поступку, као и у поступку по ванредним правним лековима, јављају процесна решења, фокус анализе је стављен првенствено на она процесна решења која су уведена у првостепени поступак.

Кључне речи: управно право, општи управни поступак, решење, закључак, делотворност, ефикасност.

* dvucetic@prafak.ni.ac.rs

** Раd је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

1. Увод

Процесно решење представља новину у српском управном процесном праву, уведено након доношења новог Закона о општем управном поступку 2016. године¹ (даље: ЗУП). Иако се велики број радова и аутора бавио различитим питањима које је нови „кровни закон“ српског управног процесног права отворио, колико је аутору познато, ниједан рад није дубински проучио институт процесног решења.² По претходним верзијама ЗУП-а, решењем се одлучивало о управној ствари која је предмет поступка,³ док је закључак био резервисан за одлучивања о питањима која се тичу поступка (Томић, Бачић, 1999: 273).⁴ Данас се решењем такође одлучује о управној ствари, али се и улази у домен материје раније искључиво резервисане за закључке – а то је одлучивање о процесним питањима. Закључак је задржан, али као акт којим се управља поступком када се не

1 Сл. гласник РС, 18/16, и 95/18 - аутентично тумачење.

2 Као најзначајније радове посвећене „новом“ ЗУП-у, свесни да „круг“ није потпун, навешћемо: *Апорије Закона о општем управном поступку* (Димитријевић, 2014); *Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије* (Вучетић, 2014); *Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији* (Миловановић, Цуцић, 2015); *Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије* (Васиљевић, 2016); *Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку* (Пљакић, 2016); *Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије* (Лилић, 2016); *Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди* (Лончар, 2016а); *Посебни управни поступци* (Лончар, 2016б); *Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку РС* (Радошевић, 2016); *Неке новине у Закону о општем управном поступку - 'управно поступање'* (Милков, Радошевић, 2017); *Поводом новог нацрта Закона о општем управном поступку Републике Србије* (Лончар, 2017); *Временско важење Закона о општем управном поступку* (Миловановић, 2017); *Нови закон о општем управном поступку: зборник радова* (Томић, 2018); *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања* (Вучетић, 2018); *Претпоставке за примену Закона о општем управном поступку* (Миловановић, 2018); *Практична примена новог ЗУП-а: спорна питања и одговори: анализа и коментар најзначајнијих отворених питања практичне примене новог Закона о општем управном поступку (2016)* (Лилић, Манојловић Андрић, Голубовић, 2018); *Фино подешавање Закона о општем управном поступку* (Цуцић, 2018); *Управна ствар и управно-судска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа* (Прица, 2019); *У име јавности: легитимација заступника колективних интереса и ширих интереса јавности у управним стварима* (Јеринић, 2020); *Начело предвидивости у управном поступку* (Милков, Радошевић, 2020), *Chapter IX – Serbia, in: Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries* (Вучетић, 2020).

3 В. одредбу члана 192. ЗУП-а из 1997. године.

4 В. одредбу члана 210. ЗУП-а из 1997. године. У ставу 2. поменутог члана наводило се да постоји и друга врста закључка којом се: „... одлучује о питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а о којим се не одлучује решењем“ (Томић, Бачић, 1999, 302).

доноси решење. Увођењем института процесног решења, проширено је његово дејство на све ситуације у којима се одлучује о питањима која су од таквог значаја да за собом повлаче право странке на изјављивање жалбе (и, евентуално, тужбе). Питања на која ћемо у наставку пробати да дамо одговор јесте какав је био циљ законодавчевог увођења тог института, у којим ситуацијама се процесно решење има доносити и колико је овакав „новитет“ делотворан.

2. Теоретске и методолошке поставке истраживања

Појам делотворности у правној науци често изазива различите недоумице. Прво, зато што му се може приступати из различитих углова. Први угао је рефлексивна доктрина новог јавног менаџмента и доброг управљања и у том контексту делотворност се често доводи у везу са организационим нормама које регулишу рад јавне управе и питањима као што су стратешко управљање, јавне политике, мерење ефеката, исхода резултата, и учинка делатности јавне управе. У том контексту реч делотворност често се мења дословнијим преводом енглеског изворника (*effectiveness*), па се у радовима често може наћи израз ефикасност који би требало да значи потпуно исто. О тим аспектима делотворности, у контексту локалног управног поступања, опширно је писано у *Приручнику о добром управљању на локалном нивоу* (Јеринић, Вучетић, Станковић, 2020: 323-347).

У овом раду питању делотворности приступамо из другог, више правног угла.⁵ Пре него што пређемо на други начин одређивања појма делотворности, морамо само да истакнемо да и у овом првом појмовном одређењу, у садржину појма делотворности не треба да улази само минимално коришћење расположивих ресурса у управном деловању, јер се онда делотворност меша са сличним појмом, а то је ефикасност (која такође има своју процесну страну). И у овом, тзв. „управљачком“ дефинисању делотворности, примат има њена аксиолошка страна, јер се „у игру“ уводе циљеви управног рада (као најважније вредности неког друштва), и њихов однос са резултатима који се тим радом остварују. Тако, делотворност ће постојати када се најважнији друштвени циљеви и вредности у раду управе остварују у највећој могућој мери. У питању је степен остварености добро изабраних циљева максималним коришћењем расположивих ресурса (Јеринић, Вучетић, Станковић, 2020: 291, 323-325). У том контексту отвара се и прво истраживачко питање нашег рада – који је био циљ законодавца када је увео институт процесних решења

⁵ Претходни приступ својствен је ауторима који се баве научном дисциплином Наука о управљању.

у првостепени управни поступак, и да ли се он најбоље може остварити коришћењем института процесног решења на начин на који је оно регулисано тренутно важећим Законом о општем управном поступку? По правилу, уколико се у стварним животним ситуацијама јавља јаз између нормативе и праксе, а резултати не одговарају постављеним циљевима, истраживачка пажња се има усмерити на утврђивање узрока (фактора) тако насталог јаза. Такав приступ заузећемо и овде. Но, пре него што почнемо да дајемо одговор на ово истраживачко питање, биће потребно да још ближе „осветлимо“ садржину појма делотворности. Овога пута, реч је о другом могућем „углу“, о правној делотворности.⁶

У чисто правном смислу, најзначајнија је делотворност правне заштите. У којој мери неки процесни институт, нпр. правни лек, омогућава странци да заштити своја права. Чак се може рећи да је право на делотворну правну заштиту део основног корпуса људских права, али да се под њиме подразумева пре свега судска заштита основних права човека и грађанина. Илустрације ради навешћемо само одредбе члана 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода који наводи да „свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира на то јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“. У управним поступцима, као што ћемо касније ближе видети, правна делотворност се додатно компликује, јер се има мерити са аспекта странке, али и са аспекта јавног/општег интереса. Делотворност је у правном смислу тесно повезана са применљивошћу одређених правних института, која може бити интерна и екстерна (Јеринић, Вучетић, Станковић 2020: 324). Тзв. екстерни облик применљивости тиче се институција које норму примењују. Интерни аспект применљивости норми постоји онда када се „мери“ у ком степену се њихови адресати придржавају прописаних правила.⁷

У разматрању теоријског одређења правне делотворности нужно је да се вратимо, макар за тренутак, на „класике“ српске правне науке и на њихово

6 Постоје и друге врсте делотворности, нпр. економска и друштвена. Види више опет у поменутом *Приручнику за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу* (Јеринић, Вучетић, Станковић, 2020: 324-325).

7 Могло би се, на трагу онога што Митровић пише, говорити и о примарној и секундарној (не)делотворности правне норме. Примарна би била исто што и интерна, док би секундарна делотворност (за коју овај аутор као синоним, користи термин ефикасност – по нашем схватању погрешно) постојала „када државни органи присиљавају субјекте да се понашају по санкцији правне норме или је извршавају уместо њих“ (Митровић, 2017: 321).

разумевање тог појма.⁸ Радомир Лукић, у свом *Систему филозофије права*, бавећи се аксиологијом права, као учењем о вредностима (Лукић, 1995: 484) у основне правне вредности сврстава правну сигурност и правну делотворност!

Дакле, по њему, делотворност је чисто правна вредност и у тесној вези је са практичношћу права, потребом да оно буде благовремено примењено, услед чега оно долази у колизију, сукоб са другим правним вредностима попут истине, правде и законитости, јер њихово најпотпуније остваривање захтева и трошење највише времена (Лукић, 1995: 519). Лукић зато наводи: „Отуд и велика одговорност правника, односно свих учесника у правном животу, како би се обезбедила највећа делотворност уз највеће поштовање осталих правних вредности“. Међутим, наводи он даље: „Ниједна правна вредност, није толико значајна да би се могло захтевати да за рачун њеног потпуног остварења друге вредности буду окљаштрене или чак и неостварене, али пред делотворношћу, практичношћу права уступају теоријске вредности и савршенство права“. (Лукић, 1995: 520). Али значај делотворности најбоље илуструје следећи цитат овог великана српске правне науке:

„Позната истина „*summum ius, summa iniuria*“ има и једну своју страну која је повезана управо са делотворношћу права. Наиме, да би право било „савршено“ у смислу који је напред одређен, оно би морало да утроши сувише времена и напора за регулисање датих односа, што би могло да доведе до кашњења и неделотворности. Право мора у првом реду бити делотворно, па макар то водило и извесној несавршености“ (Лукић, 1995:520).

Међутим, у Лукићевом одређивању делотворности поткрало се нешто што ће касније изазвати доста неспоразума, спорења и неслагања. Наиме, он је за делотворност као синоним употребио и реч „ефикасност“ (Лукић, 1995: 519), иако је, као што смо видели, делотворност надградња ефикасности. Тумачење правога схватања појма делотворности овог аутора оставићемо за неку другу прилику. Ми смо право схватање тог појма изнели нешто раније у тексту. Међутим, под утицајем Лукића, и неки други аутори, по нама погрешно, редукују делотворност на ефикасност, или лутају при одређивању њене садржине. Тако нпр. Митровић, у свом *Уводу у право* наводи: „Делотворност (*ефикасност, efficacitas*) је чисто практична правна вредност“, да би одмах потом, реченицу касније, написао: „Али, чему ефикасност без делотворности?“ и фактички прихватио да је делотворност

⁸ Разлог томе је тај што се у управно-правној литератури много више пажње посвећује делотворности рада управних службеника, тј. овлашћених службених лица.

више од пуке ефикасности, јер „ефикасно поступање могло би лако да постане неделотворно, како показују бирократизовани државни апарати“ (Митровић, 2017: 321). Зато овај теоретски део нашег рада, као секундарни циљ има и то да се отклоне појмовна мешања делотворности и ефикасности. Према нашем, у другим делима, већ изнетом схватању, ефикасност значи да се „реализација изабраних циљева оствари уз оптимално коришћење времена, материјалних и људских ресурса“ (Јеринић, Вучетић, Станковић, 2020: 291). Деловати ефикасно значи „радити на прави начин“, док делотворност значи остваривати у што већој мери „праве ствари“, односно, да поновимо, степен остварености добро постављених циљева максималним коришћењем расположивих ресурса. Наравно, у пракси ће најбоље резултате имати њихова комбинација, коју најбоље илуструје крилатица „радити праве ствари на прави начин“!

Но, не заборавимо да је прави предмет нашег рада заправо анализа института процесних решења, као новине уведене изменама Закона о општем управном поступку 2016. године. Како засебно, тако и из угла њихове делотворности. Зато ћемо у наставку видети како је, нормативно (у ЗУП-у), одређен институт процесног решења.

Процесним решењима се одлучује о (процесним) правима и обавезама странака током управног поступка, док се мериторним решењем одлучује о предмету управног поступка – управној ствари! Увођењем института процесног решења јасна разлика између главне и споредне одлуке, која је својствена већини правних поступака, је напуштена, са циљем веће заштите процесних права странака. Тиме се у српском управном процесном праву, од ситуације коју смо имали у претходним ЗУП-овима, у којој је постојала једна врста решења (као мериторног управног акта) и две врсте закључака (као управних аката, и помоћних акцесорних аката) сада дошло до ситуације у којој имамо три врсте управних аката – од којих се две називају решење, а једна закључак.

Како наводе Томић, Милосављевић и Цуцић: „Решењем се увек окончава поступак, макар и немериторно, тј. њиме се одбацује захтев за покретање првостепеног поступка или жалба (чланови 92 и 162) и обуставља поступак (члан 101). Решење се доноси и у другим случајевима одређеним ЗУП-ом, на пример кад се прекида поступак (члан 100) или у поступку управног извршења (члан 196).“ (Томић, Милосављевић и Цуцић, 2017: 154). Овде се, у вези са предметом рада отвара још једно значајно, теоријско, питање. Да ли су сва немериторна решења, истовремено и процесна решења? Да ли, заправо, имамо три врсте решења? Или две и које две? Да ли су то мериторна и немериторна решења или мериторна и процесна решења?

Или поделу треба правити на решења којима се окончава поступак (мериторно и немериторно) и процесна решења – чиме већ долазимо до могуће троеобе. Да ли постоји разлика између немериторних и процесних решења или је између њих могуће ставити знак једнакости?

Милков је става да постоје две врсте решења. „Једно су процесна решења, која се тичу одлучивања о правима и обавезама странке током вођења поступка, а друго је мериторно решење о самој управној ствари, којим се одлучује о правима и обавезама странке, о предмету управног поступка.“ (Милков 2017: 210).

На сличном становишту је и Томић. У Коментару ЗУП-а из 2019 године он наводи да „Осим мериторних, класичних (у смислу става 1) постоје и процесна решења: о одбацавању захтева или жалбе странке, о обустављању поступка, као и о његовом прекидању, о новчаном кажњавању сведока, поводом одлучивања о приговору, о ускраћивању заступања надриписару, о трошковима поступка, код одлучивања о понављању поступка и многа друга, предвиђена ЗУП-ом“ (Томић, 2019: 544). Овај аутор, у свом *Коментару*, неспорно на супротан крај од мериторног решења ставља процесно, а не немериторно решење (што није био случај у коауторском *Практикуму*). Он тако пише: „Мериторан управни акт може да буде и решење о приговору, (в. члан 150) ако се приговор усваја. С друге стране, оно је процесног карактера ако се њиме приговор одбија“. (Томић, 2019: 161) Ипак у наставку прави одређену градацију међу процесним решењима, чиме показује да још увек, „подсвесно“, оставља простор за издвајање тзв. немериторних решења. „Поједина од њих приближавају се својом улогом значају који има одлука о главној ствари. Такво је, на пример, решење о обустављању поступка (примерице оно из члана 101. став 3. као последица одустанка странке од захтева), о одбацавању жалбе (члан 162. и члана 167. код одлучивања о понављању поступка (члан 181) и слично“ (Томић, 2019: 161).

Увођењем категорије процесног решења, „пољуљана“ је једна од основних, теоретских карактеристика (обележја) управних аката – њихов (правно) решавајући карактер. Ово обележје управних аката има карактер „општег места“ у теоретским деловима уџбеника Управног права⁹ и засновано је на раније важећим верзијама Закона о општем управном поступку. Међутим, шире посматрано и процесна решења имају правно решавајући карактер, али у процесном смислу, јер се њима одлучује о процесним правима и обавезама учесника у управном поступку. Зато смо мишљења

⁹ В. нпр. *Опште управно право: организационо, материјално, процесно* (Томић, 2021: 209), *Управно право – општи део* (Димитријевић, 2019: 169, 175-176), *Управно право* (Васиљевић, Вукашиновић-Радојичић, 2019:296), и др.

да је увођењем института процесног решења наведена одлика решења само „пољуљана“, али не и обесмишљена, и да уз додатна појашњења везана за две врсте решења може остати на снази.

До овог рада, колико је аутору познато, нико није поименце издвојио и детаљно анализирао процесна решења, и зато ће се томе приступити у наредном, емпиријском делу рада, како би се остварио и други циљ истраживања. Том приликом биће највише коришћен лексичко-логички нормативни правни метод.

3. Резултати истраживања

Пре него што пређемо на позитивно-правна, управно-процесна одређења конкретних облика процесних решења, погледајмо како се делотворност одређује у нашем позитивном праву и документима јавних политика. Пођимо прво од *Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године*, којом је делотворност сврстана у једно од основних начела реформе јавне управе.¹⁰ *Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016-2020 године*,¹¹ као карактеристике делотворности одређује: решавање проблема прописом, применљивост прописа, јасно дефинисање надлежности субјеката који ће пропис примењивати и могућност поштовања прописа и његовог придржавања од стране грађана и привредника (Јеринић, Вучетић, Станковић, 2020: 329).

У контексту делотворности рада поступајућег овлашћеног службеног лица је свакако најзначајније одређење делотворности у одредби става 1. члана 9. Закону о општем управном поступку из 2016. године. Према тој норми орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите своја права и правне интересе.¹² Поставља се питање

10 У овој Стратегији, делотворност је одређена као „окренутост ка резултатима“. Стратегија је објављена у *Сл. гласник РС*, бр. 42/21, и наслања се на претходна документа јавних политика у овој области.

11 *Сл. гласник РС*, бр. 8/16.

12 Као примере законског регулисања службеничке делотворности, можемо навести одредбе још неколико Закона. Када је у питању поступање овлашћених службеника Закон о државним службеницима (одредба члана 6), Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (одредба члана 17) и Закон о запосленима у јавним службама (одредба члана 22) садрже идентичну формулацију која, осим за законитост и стручност, предвиђа њихову одговорност за делотворност рада! Закон о инспекцијском надзору на више места истиче значај делотворности, али је у њему битно то што он успоставља и критеријуме делотворности инспекцијског рада у виду показатеља у одредби члана 44.

како тумачити, тј. одредити садржину правних стандарда успешно и целовито, али оно излази изван оквира нашег истраживања. Одредба члана 9. ЗУП-а, иако директно не говори о делотворности самог тог прописа, и њиме уведеног института процесног решења, од значаја је за делотворност сваког појединачног, конкретног управног поступања.

Погледајмо сада које врсте процесних решења у првостепеном поступку регулише ЗУП и како то чини.

3.1. Решење о одбацивању захтева странке

Према одредбама чланова 59, 62. и 92. Закона о општем управном поступку ова врста процесног решења доноси се када нема услова за покретање поступка, односно нису испуњене процесне претпоставке за вођење управног поступка, када није реч о управној ствари, када је орган ненадлежан за одлучивање, а не може да одреди ко је надлежан; када је поднесак поднет од неовлашћеног лица, када је захтев неблаговремено поднет и када је неурадан, па није уређен у остављеном року; када се у истој управној ствари већ води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза.

3.2. Решење којим се не дозвољава измена захтева

Према одредби члана 97. ЗУП-а „странка може да измени захтев док не буде обавештена о решењу првостепеног органа, ако се измена заснива на битно истом чињеничном стању“. Према одредби става 2 истог члана о недозвољености измене захтева одлучиће орган решењем.

3.3. Решење којим се обуставља поступак

Разлози за обустављање поступка су ако орган нађе да нема услова да се поступак даље води, а закон не налаже да се поступак настави, као и „други случајеви одређени законом“. Овде је законодавац очито мислио на тзв. посебне законе. Примера ради, поступак ће бити обустављен ако је странка одустала од захтева којим је покренут поступак; ако је закључено поравнање; ако понашање странке очигледно указује да више нема интереса да учествује у поступку (члан 108. став 3, члан 114. став 2. и члан 86. став 2), ако је наступила смрт странке или престанак правног лица у току поступка и слично.

Решење о обустављању поступка неће се донети у вишестраначким поступцима у којима „се противна страна противи обустављању поступка

или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу“ (члан 98. ст. 3).

Према одредби члана 108. ЗУП-а, ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак „не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању“, сматраће се „да је одустала од захтева,“ па ће овлашћени службеник обуставити поступак процесним решењем. Овде се поставља питање који је оправдани рок?

Слична ситуација ће се поновити и уколико странка изостане са усмене расправе. Уколико странка изостане са усмене расправе на коју је уредно позвана, а поступак је покренут њеним захтевом, према одредби члана 114. ЗУП-а, орган решењем обуставља поступак (овде нема простора за оцену целисходности) „ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева“.

3.4. Решење о прекиду поступка

Последњом верзијом ЗУП-а нормирано је да се прекидање поступка врши процесним решењем. Разлози када се то има учинити су по први пут таксативно побројани у ЗУП-у у односу на раније верзије у којима се о прекиду поступка одлучивало закључком.

Према одредби члана 100 ЗУП-а орган решењем прекида поступак: „1) ако законски заступник странке умре или изгуби процесну способност – док се странци не постави привремени заступник или не одреди законски заступник; 2) ако законски заступник физичког лица не показује потребну пажњу у заступању – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника; 3) ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке или ако противне странке заступа исти законски заступник – док орган старатељства не одлучи о томе кога ће поставити за новог законског заступника; 4) ако наступе правне последице стечаја – док стечајни управник не ступи у поступак.“

Поступак је могуће прекинути „и у другим случајевима одређеним законом“. Специфичност овог решења јесте да жалба против њега не одлаже извршење решења. Овакав приступ показује да је законодавац морао да се „повије“ под захтевима практичности, јер би одлагање извршења овог решења значајно успорило одлучивање о главној управној ствари. Првостепени орган обавестиће другостепени о наставку поступка, при чему треба имати у виду да рокови за предузимање радњи у поступку не

теку док је поступак прекинут, што се односи и на рок у коме се има издати „мериторно“ решење.

Поступак се нарочито прекида ради утврђивања чињеница без чијег решења се не може водити поступак. Најчешће се ради о питањима која чине самосталну правну целину, за чије је решавање надлежан суд или други државни орган. Реч је о тзв. претходним правним питањима. Прекид поступка обавезан је због питања која се тичу „постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства“, и ако је то посебним законом уређено (Димитријевић, 2019: 292-294).

3.5. Решење о изрицању новчане казне

Овде заправо имамо две подврсте овог решења, али смо се ипак одлучили да их заједно обрадимо. Прво, према одредби члана 115. ЗУП-а овлашћено службено лице ће упозорити лице које омета ток расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може му изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике. Новчана казна изриче се процесним решењем, а жалба на њега не одлаже извршење, што је у реду са аспекта делотворности.

Друго, према одредби члана 127. ЗУП-а, новчана казна може се изрећи и сведоку који је уредно позван па не дође на усмену расправу, нити оправда изостанак, или се са усмене расправе удаљи без дозволе овлашћеног службеног лица (уз то је могуће решењем одлучити и о томе да то лице сноси трошкове довођења на расправу). Казна ће се изрећи и уколико сведок дође на усмену расправу, па неоправдано ускрати сведочење. Специфичност ове врсте процесног решења јесте та да ће орган поништити решење о новчаној казни ако сведок накнадно оправда изостанак са усмене расправе, односно накнадно пристане да сведочи. Ово друго решење се може донети, а ово прво се мора донети у случају наступања предвиђених чињеница (видети одредбе става 3. и 4. члана 127 ЗУП-а).

3.6. Решење о одбијању захтева и његове подврсте

„Претходно“ питање које се отвара приликом анализе ове врсте решења, јесте да ли су она процесна или материјално-правна? Питање је могуће поставити јер се њима индиректно одлучује о праву странке, тако што се захтев за њиховим признавањем права одбија, након мериторног разматрања предмета поступка. Ми смо ипак на линији коју заступају

и други аутори, да се ради о процесним решењима, јер се њима одбија промена правне ситуације странке, па она не могу стећи својство правне непроменљивости.¹³ Пошто смо ово питање разрешили погледајмо сада које подврсте овог решења, осим решења о одбијању главног захтева странке, постоје.

Прво, то је решење о одбијању захтева за измену „управног уговора због промењених околности“ (одредба члана 23 ЗУП-а). У ставу другом поменутог члана наводи се да ће орган одбити „захтев странке ако нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпела странка“.

Друго, према одредби члана 29 ЗУП-а (став 4): „Захтев странке за издавање уверења и друге исправа може да се одбије решењем“. Истим таквим решењем одбиће се захтев странке да се већ издато „уверење или исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција“ издају „сагласно подацима из службене евиденције“, па странка тражи „њихову измену или издавање новог уверења“. Крајњи рок за издавање оваквог уверења је 8 дана, а у случају његовог пропуштања законодавац је нормирао претпоставку да је донето негативно решење, односно да је захтев странке одбијен.

Треће је решење којим се одбија „издавање уверења о којима се не води службена евиденција“. Ова врста решења нормирана је идентично као и претходно решење. Једина, практична, разлика јесте та што се ово решење има донети у року од 30 дана.

Четврто је решење о одбијању захтева странке за разгледање списка, или обавештавање о току поступка. Сходно одредби члана 65 ЗУП-а овлашћени службеник ће решењем одбити захтев странке „за разгледање списка и обавештавање о току поступка“. Решење се доноси у року од осам дана од пријема захтева (боље би било да је стајало од дана пријема захтева), може се поднети жалба другостепеном органу у року од 8 дана.

3.7. Решење о извршењу

Према одредби члана 196. ЗУП-а, „орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења, у року од осам дана од подношења предлога“.¹⁴

13 Види претходни, теоретски, део рада.

14 Према ранијој верзији Закона о општем управном поступку у овој ситуацији се доносио закључак о дозволи извршења (в. члан 268 ЗУП-а из 1997. године, *Сл. лист*

У ставу другом истог члана наводи се да: „Решење о извршењу садржи утврђење о томе када је решење постало извршно, време место, и начин извршења и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења“. Решење о извршењу може да садржи „додатни рок за извршење обавезе“ или се њиме може наложити да се обавеза има извршити одмах. У последња два става члана 197. наводи се да се о „решењу о извршењу обавештава се извршеник и тражилац извршења ако је донето на његов предлог“, те да „трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења доноси допунско решење“.

3.8. Решење о обезбеђењу извршења

Према одредби става 1. члана 205. ЗУП-а: „Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано.

Према одредби става 2. члана 205. ЗУП-а: „Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором са трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе. О извршењу ради обезбеђења доноси се привремено решење о обезбеђењу“.

Као што видимо ово процесно решење има привремен карактер.

3.9. Решење о постављању привременог заступника

Према одредби члана 48. ЗУП-а, орган овим „решењем поставља странци привременог заступника“ уколико она „није процесно способна, а нема законског заступника“. Потом, исто ће учинити и „ако правно лице, организација, насеље, и друга странка која није правно лице нема овлашћеног представника; ако странку заступа законски заступник чији су интереси супротни интересима странке; ако противне странке заступа исти законски заступник; ако радњу треба предузети према странци чије пребивалиште или боравиште није познато, а нема пуномоћника.“ Услов за овакво поступање је хитност одлучивања и спровођења поступка. Иста врста решења има се донети када странци није познато пребивалиште

СРЈ, 33/97). Нешто детаљније објашњење могуће је наћи у Коментару Закона о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97 и 21/2001 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/2010) по члановима (Урошевић 1997: 285).

или боравиште, а оно се онда објављује на веб страници и огласној табли органа.

Из разлога хитности привремени заступник ће се поставити и када радња не трпи одлагање, а странка, њен законски заступник, овлашћени представник или пуномоћник не могу бити благовремено позвани да присуствују радњи.

Разлози хитности утицали су на чињеницу да је законодавац прописао да жалба против ове врсте решења не одлаже његово извршење. Овакво компромисно решење допринело је делотворности целокупне норме.

3.10. Решење о ускраћивању заступања надриписару

Према одредби члана 49. ЗУП-а „пуномоћник може бити свако ко је потпуно пословно способан, изузев лица које се бави надриписарством“. Том лицу „орган ускраћује заступање решењем против кога је дозвољена жалба“, али која неће одложити његово извршење.

Обзиром да се у овој ситуацији индиректно ради о праву странке, али се ипак решењем одлучује више о (не)праву надриписара, чињеница да жалба не одлаже извршење доприноси делотворности целокупног поступка.

3.11. Решење о предлогу за повраћај у пређашње стање

Странци која из оправданих разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку, услед чега изгуби право да ту радњу предузме, дозволиће се решењем, враћање у пређашње стање. Исто ће се учинити и када је услед очигледне омашке или незнања поднесак благовремено предат ненадлежном органу. На крају, повраћај у пређашње стање ће се дозволити и када је странка очигледном омашком прекорачила рок, ако надлежни орган прими поднесак у наредна три дана од прекорачења рока (уколико би странка због прекорачења изгубила неко право). Против решења којим је одобрено враћање у пређашње стање жалба није дозвољена, изузев ако је предлог био неблагоприятан или недозвољен (став 7. члана 83. ЗУП-а).

3.12. Решење о претходном сношењу трошкова поступка

Према одредби става 2. члана 86. ЗУП-а, „ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл.) орган може решењем наложити странци да у одређеном року, унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци“.

Овде видимо да законодавац поштује процесну дискрецију овлашћеног службеног лица које ће пре доношења решења одлучити о целисходности његовог доношења.¹⁵

3.13. Решење о ослобађању од плаћања процесних трошкова

Према одредби члана 89 Закона, „странка може бити ослобођена од плаћања трошкова у целини или делимично ако не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице или ако је то предвиђено потврђеним међународним уговором“. Остварење овог процесног права странка мора тражити, а о њему се одлучује решењем.

3.14. Решење о плаћању трошкова насталих изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења

Као што смо већ навели, приликом анализе одредби члана 127. ЗУП-а, у вези са изрицањем новчане казне,¹⁶ „орган може одлучити да сведок накнади трошкове које је изазвао својим неоправданим изостанком или неоправданим ускраћивањем сведочења“. У одредби става 5. члана 127. се не наводи да се том приликом одлука доноси у форми процесног решења, али се тумачењем свих осталих одредби тог члана, а пре свега става 2 и 3, може лако закључити да је у питању баш решење и то вероватно решење о изрицању новчане казне које ће у себи садржати и одлуку о плаћању трошкова. Овде се поставља питање да ли је ову одлуку могуће донети засебно, јер ако није онда ова врста процесних решења не може имати самосталну егзистенцију.

15 Међутим, како у делу *Правна везаност и оцена целисходности* наводи Петровић позивајући се на В. Јелинека (W. Jellinek) употреба израза „може“, „сме“, „овлашћен је“, итд. „ствара додуше јаку, али обориву претпоставку оцене целисходности“ (Петровић 1981: 84). Иако овај рад није посвећен дискреционој процени управног органа, сматрамо корисним да читаоце једним цитатом из поменутог дела подсетимо на изузетну сложеност тог питања: „Сасвим обрнуто, дубоки смисао »може-прописа« је у томе да управа, примењујући их, остаје у *типичним случајевима* везана и даље чињеничним стањем. Тек у *атипичним случајевима*, када против главне правне последице говоре прецизни, посебни, претежни разлози, управни орган може да одступи од ње, дајући маха својој оцени целисходности. Јер законодавац допушта оцену целисходности код »може-прописа« као један изузетак, зато што не може да предвиди све могуће атипичне ситуације, чије неузимање у обзир може да угрози постизање циља закона, а никако не зато да би, као код јачег облика оцене целисходности, оставио управи један простор слободе преображавања.“ (Петровић, 1981: 85).

16 В. поднаслов 3.5.

3.15. Решење о накнади штете држаоцу ствари

Према одредби члан 133. ЗУП-а којим се регулишу сва питања од значаја за вршење увиђаја, у ставу 10. се наводи да се „држаоцу ствари надокнађује штета коју увиђај проузрокује“, а о томе се доноси одлука у форми процесног решења.

3.16. Решење о предлогу за обезбеђивање доказа

Према одредби члана 135. ЗУП-а, у случају оправдане бојазни да неки доказ касније неће моћи да се изведе или да ће његово извођење бити отежано, доказ може да се изведе у току поступка или пре покретања поступка – и та радња се назива обезбеђење доказа. Она се предузима на предлог странке или по службеној дужности, а уколико се ради о предлогу о њему се одлучује процесним решењем органа који води поступак. Уколико се обезбеђивање доказа предлаже пре покретања поступка, или после коначности или правноснажности решења, о предлогу одлучује орган на чијем подручју се налази ствар која треба да се разгледа или борави лице које треба да се саслуша. Интересантно је да се дословним тумачењем одредбе става 8. члана 135. може закључити да се обезбеђење сужава само на разгледање ствари или саслушање лица што би по нашем мишљењу било упитно, јер је обезбеђење доказа шири појам који у себи може садржати и друге радње.

3.17. Решење о одређивању привремене мере

Према одредби члана 105. ЗУП-а „орган може да одреди привремену меру, у складу са законом.“ Одређивање привремене мери извршиће се процесним решењем „које се издаје без одлагања“.

4. Дискусија и закључак

Пре него што пређемо на сумирање резултата истраживања, треба рећи да у вези са процесним решењима има још питања која је могући анализирати. Нпр. када је реч о форми процесних решења, иако се на облик и саставне делове процесних решења примењују исте одредбе ЗУП-а које се односе на тзв. материјално-правна решења, мишљења смо да је у некој будућој новели ЗУП-а потребно извесну пажњу посветити специфичностима те форме, јер одредбе чланова 140.-144. искључиво регулишу форму материјално-правних решења. Потом, поставља се питање да ли се у жалби против главног, мериторног решења може оспоравати нека чињеница која претходно није оспорена жалбом против процесног

решења? На крају, поставља се питање да ли је било простора да се допуни текст одредбе члана 69. којом је регулисано постављање пуномоћника за пријем писмена, и да се пропише да се и у овим ситуацијама привремени заступници постављају процесним решењем. Наиме, према одредби става 2. поменутог члана ако „се странка или законски заступник странке налазе у иностранству, а немају пуномоћника у Републици Србији орган њима, при упућивању првог писмена, оставља рок који не може бити дужи од 30 дана да одреде пуномоћника за пријем обавештења. При томе упозорава их да ће, ако то пропусти, поставити о њиховом трошку пуномоћника за пријем обавештења“. Исто ће орган учинити и у ситуацијама када више од пет странака учествује у истом поступку, а немају супротне интересе и заједничког пуномоћника – када се поставља заједнички пуномоћник за пријем обавештења. Мишљења смо да у некој будућој новели ЗУП-а треба допунити текст ових норми и изричито навести да се пуномоћник и заједнички пуномоћник за пријем обавештења постављају решењем!

Да се сада вратимо на основна истраживачка питања која смо поставили у уводу текста. Прво од њих се тицало циља који је законодавац хтео да оствари увођењем института процесног решења. Тај циљ је на првом месту био да се странкама омогући већи степен правне заштите. И тај циљ је свакако остварен. Са друге стране, детаљно испитивање стварног коришћења жалбе на процесна решења у пракси, можда би довело у питање и нашу тврдњу да је увођењем института процесног решења повећана правна заштита странке. То је питање које тек треба истражити у посебном раду. За сада тврдњу да странке ретко посежу за жалбом на процесна решења, можемо изнети само на основу информација које смо добили у разговорима са службеницима појединих локалних самоуправа.

Други задатак нашег истраживања био је да тачно идентификујемо која се процесна решења могу доносити и у којим ситуацијама. Према нашим налазима у питању је у основи седамнаест врста процесних решења, премда се у два случаја појављују и подврсте ових решења (решење о изрицању новчане казне и решење о одбијању захтева странке), тако да је њихов укупан збир заправо већи. У закључку ћемо само набројати ове врсте решења: решење о одбацивању захтева странке, решење којим се не дозвољава измена захтева странке, решење којим се обуставља поступак, решење о прекиду поступка, решење о изрицању новчане казне, решење о одбијању захтева, решење о извршењу, решење о обезбеђењу извршења, решење о постављању привременог заступника, решење о ускраћивању заступања надриписару, решење о предлогу за повраћају пређашње стање, решење о претходном сношењу трошкова поступка, решење о ослобађању од трошкова поступка, решење о плаћању трошкова насталих изостанком

или неоправданим ускраћивањем сведочења, решење о накнади штете држаоцу ствари, решење о предлогу за обезбеђивање доказа и решење о одређивању привремене мере.

Као што смо већ навели, основни закључак на који извршена анализа упућује јесте да је увођење института процесног решења утицало на веће гарантовање одређених процесно правних вредности (већу правну заштиту, законитост, правичност итд.), али поставља се питање какав је оно ефекат имало на последње истраживачко питање у нашем раду, а то је питање делотворности таквог нормативног поступка. Наш је налаз да је то учињено на уштрб делотворности процесног поступања. Тога је био свестан и сам законодавац, па је покушао да смањену делотворност ублажи, допуном да жалба против неких од процесних решења не одлаже извршење решења, јер свако одлагање извршења решења смањује делотворност читавог поступка. Да је законодавац морао да поклекне пред захтевима „практичности“ поступка, односно права како их Лукић назива, показује и чињеница да је на више места увођење процесног решења „ублажено“ одредбом да жалба не одлаже извршење решења (решење о прекиду поступка, решење о изрицању новчане казне, решење о постављању привременог заступника, решење о ускраћивању заступања надриписару, и решење којим се одобрава повраћај у пређашње стање).

На крају, навешћемо да је увођењем института процесног решења отклоњен низ недоумица које су постојале у вези са закључцима који су се имали доносити током управног поступања и њиховим правним квалификацијама, што је за сваку похвалу, али да је тај поступак изазвао, и неке нове дилеме на чије правце решавања смо покушали да укажемо у овом раду.

Литература и извори

Васиљевић, Д. (2017). Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку РС. *Правни живот*. 10 (II). 351-362.

Васиљевић, Д., Вукашиновић-Радојичић, З. (2019). *Управно право*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

Вучетић, Д. (2014). Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 68 (LIII). 175-186.

Вучетић, Д. (2018). О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 78(LVII). 197-215.

Вучетић, Д. (2020). Chapter IX – Serbia, in: Kmiecik Z., et al. *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Łódź University Press, Wolters Kluwer, 2020.

Димитријевић, П. (2014). Апорије Закона о општем управном поступку. *Правни живот*. 10 (II). 197-210.

Димитријевић, П. (2019). *Управно право: општи део*. Ниш: Медивест, 2019.

Јеринић, Ј., Вучетић, Д., Станковић М. (2020). *Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу*. Београд: Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије.

Јеринић, Ј. (2020). У име јавности: легитимација заступника колективних интереса и ширих интереса јавности у управним стварима. *Правни записи*. 2. 504-531.

Лилић, С. (2016). Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије (са освртом на регионално управног законодавство). У: Лилић С. (прир.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије: зборник радова*. Књ. 6. Београд: Центар за издаваштво и информисање. 11-37.

Лилић, С. Манојловић Андрић, К., Голубовић К. (2018). *Практична примена новог ЗУП-а: спорна питања и одговори: анализа и коментар најзначајнијих отворених питања практичне примене новог Закона о општем управном поступку (2016)*. Београд: Службени гласник.

Лончар, З. (2016а). Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди. У Стајић, Љ. (прир.) *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније: тематски зборник*. Књ. 5. Нови Сад: Правни факултет, Центар за издавачку делатност. 379-400.

Лончар, З. (2016б). Посебни управни поступци. *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*. 4 (50). 1231-1249.

Лончар, З. (2017). Поводом новог нацрта Закона о општем управном поступку Републике Србије. У: Лукић, Р. (прир.). *Зборник радова: двадесет година Дејтонског мировног споразума*. Источно Сарајево: Правни факултет. 318-340.

Лукић, Р. (1995). *Систем филозофије права (Целокупна дела. Књ. 4)*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Милков, Д (2017). *Управно право. (Књ.) 2, Управна делатност*. Нови Сад: Правни факултет, Центар за издавачку делатност.

Милков, Д., Радошевић, Р. (2016). Неке новине у Закону о општем управном поступку - 'Управно поступање'. *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду*. 3(50). 733-752

Милков, Д., Радошевић, Р. (2020). Начело предвидивости у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 1 (54). 1-19.

Митровић, Д. (2017). *Увод у право*. Београд: Центар за издаваштво и информисање Правног факултета.

Миловановић, Д., Цуцић, В. (2015). Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији. *Правни живот*. 10 (II). 95-110.

Миловановић, Д. (2017). Временско важење Закона о општем управном поступку. *Правни живот*. 10 (II). 267-281.

Миловановић, Д. (2018). Претпоставке за примену Закона о општем управном поступку. *Правни живот*. 10 (II). 149-167.

Петровић, М. (1981). *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*. Београд: Савремена администрација.

Пљакић, Љ. (2016). Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку. *Правни живот*. 10 (II). 237-249.

Прица, М. (2019). Управна ствар и управно-судска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа. Мирковић, Д. (ур.) *Право у функцији развоја друштва. Зборник радова*. Том I. 597-639.

Радошевић, Р. (2016). Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку РС. *Правна ријеч*. 46. 325-342.

Томић, З., Бачић, В. (1999). Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова. Београд: Службени лист СРЈ.

Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В. (2017). *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*. Београд: Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Томић, З. (ур.), (2017). *Нови Закон о општем управном поступку: зборник радова*. Београд: Глосаријум.

Томић, З. (2021). *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*. Београд: Центар за издаваштво и информисање Правног факултета.

Урошевић, Р. (2017). *Коментар Закона о општем управном поступку ("Сл. лист СРЈ", бр. 33/97 и 21/2001 и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010) по члановима*. Београд: Параграф Лекс.

Цуцић, В. (2018). *Фино подешавање Закона о општем управном поступку. Анали Правног факултета у Београду*. 2 (LX). 139-163.

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од 2016-2020 године. *Сл. гласник РС*. Бр. 8/16.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године *Сл. гласник РС*. Бр. 42/21.

Закон о државним службеницима. *Сл. гласник РС*. Бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20.

Закон о инспекцијском надзору. *Сл. гласник РС*. Бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18.

Закон о запосленима у јавним службама. *Сл. гласник РС*. Бр. 113/17, 95/18, 86/2019 и 157/2020.

Закон о општем управном поступку. *Сл. лист СРЈ*. Бр. 33/07.

Закон о општем управном поступку. *Сл. гласник РС*. Бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. *Сл. гласник РС*. Бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон.

Dejan Vučetić, LL.D.,
Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

EFFECTIVENESS OF PROCEDURAL DECISIONS IN FIRST- INSTANCE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The paper analyzes the normative regulation of the procedural administrative decision institute, which was introduced into the Serbian administrative process as a novelty by the General Administrative Procedure Act (GAPA) in 2016. The paper aims to address three research questions: to determine the legislator's goal in regulating this institute, to identify in which situations such a decision has to be made, and to establish how effective that type of decision is. At the beginning of the paper, the author focuses on the concept of effectiveness, including different, mutually opposed, approaches to defining that notion. The author points out the conceptual misunderstanding between efficiency and effectiveness, and their unjustified equalization. The main goal of introducing the institute of procedural administrative decision is the aspiration for greater protection of parties' procedural rights. The analysis of the text of the General Administrative Procedure Act has yielded seventeen basic types of procedural administrative decisions: a decision on rejecting the party's request, a decision not to allow alteration of the party's request, a decision on suspending the procedure, a decision on termination of the procedure, a decision on imposing a fine, decision on request, a decision on execution, a decision on securing the execution, a decision on appointing a temporary representative, a decision on denying representation to a quack lawyer for unlicensed practice of law, a decision on proposal for restitution, a decision on bearing preliminary procedure costs, a decision on exemption from procedure costs, a decision on payment of costs resulting from the absence or unjustified denial of testimony, a decision on compensation for damage to the holder, a decision on the proposal for providing evidence, and a decision on ordering an interim measure. The author concludes that the institute of procedural administrative decision can negatively affect the effectiveness of administrative proceedings due to the possibility of its unnecessary extension.

Keywords: administrative law, general administrative procedure, decision, conclusion, effectiveness, efficiency.