

Др Зоран Р. Јовановић, ванредни професор
Универзитет у Крагујевцу
Правни факултет у Крагујевцу
zjovanovic@jura.kg.ac.rs

ПОЈАМ И КЛАСИФИКАЦИЈА УПРАВНИХ РАДЊИ – ИЗМЕЋУ ТЕОРИЈЕ И ЗАКНОДАВСТВА

Сажетак: Рад се бави појмом управних радњи и њиховом класификацијом у српском праву. Доношењем новог Закона о општем управном поступку 2016. године, управне радње су добиле своје одређење у законском тексту. Стога, појавила се потреба за анализом и теоријским одређењем овог важног институција управног права, имајући у виду да се домаћа теорија управног права бавила управним радњама само на основу посебних управноправних законских текстова. Овај рад је тежио да анализира и упореди да ли постоје значајније разлике између досадашњих теоријских схватања и новог законског одређења управних радњи. На основу уочених разлика, рад је тежио да одреди појам управних радњи, који ће бити у складу са новом законском дефиницијом и који неће зајавити досадашња теоријска схватања радњи органа управе. Такође, у раду је извршена темељна класификација управних радњи са указивањем на примере из посебних закона.

Кључне речи: Закон о општем управном поступку, управне радње, теоријска схватања управних радњи, класификација управних радњи

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У вршењу послова из своје надлежности органи управе доносе различите акте. Укупност свих аката органа државне управе донетих у примени права може се означити појмом „акти управе“. Акти управе “представљају најшири, збирни појам којим су обухваћени сви акти и радње које управа доноси, односно врши”.¹ Они се међусобно разликују по свом карактеру и правном режиму, а заједнички им је њихов вршилац – управа.

¹ Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Нови Сад 2017, 13.

Постојање правних и материјалних аката у вршењу управне делатности, представља нужност без које не би постојало управно право. Без правних аката, материјални акти органа управе кршили би све принципе владавине права и правне државе на којима се заснивају модерна, демократска друштва. Такви материјални акти представљали би приватне акте који нису снабдевени јавним овлашћењем и не испуњавају основно начело сваког правног система – законитост. Са друге стране, правни акти управе представљали би само „слово на папиру“, уколико не би постојале материјалне радње органа управе, било да се оне врше пре или након њиховог доношења. Без материјалних аката не би била могућа ни примена норми управног права.

Органи управе су у вршењу своје делатности окренути према грађанима. Они регулишу и контролишу свакодневне друштвене токове и утичу на живот грађана, тако што издају личне документе, воде различите евиденције о грађанима, врше јавне услуге, чувају јавни ред и мир и томе сл. Ове делатности су од велике важности за нормално функционисање сваког друштва. Процес примене управноправних норми и омогућавање нормалних друштвених токова остварује се кроз материјалне акте управе. Због тога, њихова важност је од изузетног значаја, не само за управно право, већ и право уопште.

2. УПРАВНЕ РАДЊЕ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ СРБИЈЕ

Управноправна регулатива у Републици Србији, у оквиру својих законских текстова, до скоро није дефинисала појам управних радњи, иако је познавала и помињала различите материјалне акте управе. Таква пракса је измењена након доношења новог Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗУП)² 2016. године. У члану 27. ЗУП-а, дефинисане су управне радње. У оквиру другог дела ЗУП-а, који носи назив „Управно посматрање“, дата је дефиниција управне радње која гласи: „**Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти**“.³ Такође, ЗУП-ом је омогућено изјављивање правног средства против управних радњи. Против управне радње или против непредузимања управне радње, могуће је изјавити приговор.⁴ „Приговор је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта“.⁵

² Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

³ Чл. 27 ЗУП-а.

⁴ Чл. 28, ст. 1 ЗУП-а.

⁵ Чл. 28, ст. 2 ЗУП-а.

Из изложене дефиниције можемо да закључимо да управне радње представљају материјалне (фактичке) акте органа јавне управе које се предузимају у управним стварима.⁶ Дакле, ЗУП одређује управне радње као материјалне (ненормативне, без самосталних правних дејстава) акте с фактичким дејствима.⁷ То је и основна разлика између њих и управних аката који представљају правне акте, којима се одлучује о одређеним правима, обавезама или правним интересима странака.⁸ ЗУП наводи да управне радње „утичу“ на права, обавезе или правне интересе странака. Коришћењем термина „утицати“ на права или обавезе странака, законодавац је дао широк простор за могућа тумачења шта се све може подвести под појам управних радњи. Законодавац наводи и поједине примере управних радњи. Користећи се синтагмом „као што су“, круг поменутих управних радњи није ограничен на оне законски поменуте, већ се тумачењем и други физички акти могу схватити као управне радње.

У оквиру наведених примера, можемо разликовати две врсте управних радњи. У прву групу радњи, спадају оне које користе странкама, те не подразумевају елемент принуде (вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација и примање изјаве). Другу групу чине оне радње које се тичу искључиво примене и извршења правних аката управе, те могу подразумевати и коришћење јавноправне моћи, односно принуде.

Прву групу управних радњи представљају: издавање извода из матичних књига рођених, пружање информација о радном времену одређеног управног органа или примање изјаве. Поменуте радње представљају групу радњи која се превасходно тиче задовољења приватног интереса. За њихово предузимање потребна је иницијатива странке, а управни орган неће никада самоиницијативно предузети такву радњу (осим код вођења евиденција које орган води по службеној дужности).

Друга група управних радњи односи се на „друге радње“ којима се извршавају правни акти. За ову групу управних радњи карактеристично је иступање са позиције „јачег“ у управном односу. У њиховој примени, орган примењује све неопходне (законске и дозвољене) мере како би правни акт био извршен. Под овим мерама могу се подразумевати и репресивне радње (на пример, сузбијање демонстрација употребом физичке силе због наруша-

⁶ Управна ствар је дефинисана ЗУП-ом као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“. Такође, „управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Чл. 2, ст. 1 и ст. 2 ЗУП-а.

⁷ Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о ошћѝем уйравном йосйууку*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд 2017, 53.

⁸ За дефиницију управног акта видети чл. 16. ЗУП-а.

вања јавног реда и мира на јавном скупу). За предузимање ових радњи понекад је потребан захтев странке, иако то не мора да буде случај. У случају друге групе, орган може и сам, непосредно примењујући општи правни акт или извршавајући одређени појединачни правни акт, *ex officio* да предузме радњу.

3. МАТЕРИЈАЛНИ АКТИ УПРАВЕ У НОВИЈОЈ ДОМАЋОЈ ЛИТЕРАТУРИ

У домаћој науци, управним радњама посвећивано је мање пажње него управним актима. Међутим, управна доктрина, ипак, се бавила појмом и класификацијама управних радњи, те ће овај одељак изложити становишта неколико аутора о управним радњама.

С. Поповић, Б. Марковић и М. Петровић дају следећу дефиницију управних радњи: „Управне радње су људске радње које се врше на основу и у извршењу донетих правних аката, а у циљу да се оживотворе ситуације предвиђене правним актима“⁹. Ова група аутора објашњава да управни органи и организације обављају своје послове и вршењем материјалних радњи и операција, које су од значаја за остварење правне норме из правних аката.

Аутори указују на значај управних радњи и њихову повезаност са јавним и приватним интересом, будући да су управне радње кључни корак у остварењу појединачних и општих правних интереса. Такође, наведено је да се управне радње могу вршити како у поступку припреме за доношење управних аката, тако и у процесу њиховог извршења. Осим тога, управне радње могу да представљају и формалне услове за пуноважност управних аката.¹⁰ Аутори указују и то да се одређени број управних радњи предузима у складу са правилима посебних техничких норми и правилима посебних струка које изискују одређена техничка знања (дакле, не само на основу правних аката).

За одређивање појма и правне природе управних радњи, важан је став аутора да „уколико се радње врше противно правним прописима и техничким правилима, заинтересована страна може захтевати поништај, односно друго правно средство, односно у случају незаконите или неправилне радње којима је причињена штета може се тражити и накнада штете“¹¹.

У раду је извршена подела управних радњи на: 1. Ауторитативне и неауторитативне управне радње (критеријум је да ли се примењује принуда

⁹ Славољуб Поповић, Брансилав Марковић, Милан Петровић, *Управно право – ојшти део*, Службени гласник, Београд 2002, 382.

¹⁰ *Ibidem*, 383.

¹¹ *Ibidem*, 383.

односно државни ауторитет или не), 2. Управне радње које се примењују у односу на ствари и управне радње које се примењују у односу на лица (критеријум је предмет управне радње), 3. Управне радње које врше органи управе и управне радње које врше организације са повереним јавним овлашћењима (критеријум је субјекат који предузима управну радњу).¹²

Д. Милков наводи да се делатност управе не састоји само од доношења управних аката, већ од читавог низа појединачних аката и радњи који немају непосредно правно дејство, односно аката који не производе директне промене у правима или обавезама.¹³ Аутор наводи да насупрот правним актима управе (који изазивају правне последице) стоје неправни акти (материјални акти и радње) који немају непосредно правно дејство. Ти акти служе примени и извршењу правне норме, те и постоје ради реализације, а не мењања права или обавеза.

Аутор врши класификацију појединачних аката и радњи управе *без непосредног правног дејства* на: 1. Документовање (бележење чињеница, околности или стања, као што је вођење евиденција и издавање исправа и уверења), 2. Акти саопштења (све оне видове интеракције којима орган комуницира са странкама, у виду обавештења, упозорења или савета), 3. Примање изјава (узимање одређених правно релеватних изјава одређених лица, попут изјава сведока, вештака), 4. Акцесорни акти (акти који служе доношењу финалног управног акта, те немају непосредно правно дејство, као што је закључак о изузећу службеног лица).¹⁴

Аутор врши још једну поделу, према којој управне радње означава као подврсту материјалних радњи управе.¹⁵ Наиме, чини се разликовање између тзв. „простих“ материјалних радњи и радњи којима се извршавају правне норме, а које могу бити извршене и принудним путем. Основни разлог прављења разлике, лежи у томе да просте материјалне радње могу бити уређене и предузете према правилима неке посебне струке. Са друге стране, под управним радњама аутор подразумева „материјалне радње којима се на основу правних прописа примењује принуда према конкретном лицу у конкретним ситуацијама“.¹⁶

У раду се врши класификација управних радњи и то на: 1. Управне радње према стварима (нпр. преглед возила, одузимање предмета, затварање објекта) и управне радње према лицима (привођење, задржавање, ограничење кретања), 2. Управне радње којима се извршавају појединачни правни акти и управне радње које се врше на основу закона, 3. Управне радње

¹² Ibidem, 383.

¹³ Д. Милков, 62.

¹⁴ Ibidem, 63-65.

¹⁵ Ibidem, 64.

¹⁶ Ibidem, 65.

које врше органи управе и управне радње које врше други субјекти, 4. Управне радње које се врше уз употребу посебних средстава (ватрено оружје) и управне радње које се врше без посебних средстава за принуду (употреба физичке силе), 5. Управне радње које се врше у редовним ситауцијама и управне радње које се врше у посебним ситауцијама (ради јавног реда, мира и безбедности).¹⁷

По мишљењу Д. Милкова и Р. Радошевића, за разлику од управних аката, управних уговора и гарантних аката који, “уз примедбу да је то код гарантних аката спорно, спадају у категорију правних аката, управне радње представљају облик “управног поступања” без непосредног правног дејства”.¹⁸ Такође, аутори констатују да у дефиницији управних радњи у новом ЗУП-у, нису поменуте јавне исправе, “па се стиче утисак као да исправе нису њоме обухваћене?”.¹⁹ Да ли је лична карта уверење или јавна исправа? Међутим, како правилно примећују Д. Милков и Р. Радошевић, “мимо дефиниције, у члану 29 новог Закона о општем управном поступку се спомиње да органи издају “уверења и друге исправе (сертификате, потврде итд.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију у складу са законом”.²⁰

3. Томић говори о томе да материјални акти управе немају сопствена правна дејства, да не изазивају непосредне, самосталне правне последице. Наводи се и то да је карактер материјалних аката управе фактички, а не правни.²¹ Аутор разликује више категорија управноматеријалних аката.²² У оквиру различитих категорија управноматеријалних аката се посебно издвајају управне радње у ужем смислу, чија је главна одлика ауторитативност. Управне радње у ужем смислу се одређују као службене радње без сопственог правног дејства, предузете на основу и у примени права, којима се једнострано и непосредно утиче на одређене правне субјекте у конкретној ситуацији, на тај начин што се испуњавају прописани услови за доношење појединачних правних аката или се правни акти непосредно извршавају.²³

¹⁷ Д. Милков, 69-70.

¹⁸ Драган Милков, Ратко Радошевић, “Неке новине у Закону о општем управном поступку “Управно поступање””, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 748.

¹⁹ *Ibidem*, 748.

²⁰ *Ibidem*, 748.

²¹ Зоран Томић, *Ојшће ујравно йраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 228-229.

²² Те категорије су следеће: 1. Праћење стања, давање иницијатива и пружање обавештења у вези са конкретном области друштвеног живота, 2. Припремање прописа, других општих аката и вршење стручних послова, 3. Вођење евиденција и издавање исправа, 4. Саопштавање, 5. Примање изјава и обавештења, 6. Акцесорни акти, 7. Стручно-техничке радње органа управе (премер земљишта, баждарење справа), 8. Ауторитативне материјалне радње (управне радње у ужем смислу). *Ibidem*, 229.

²³ З. Томић, 229.

Онда се намеће логично питање “да ли је лична карта уверење или јавна исправа”?²⁴

Аутор наводи неколико врста управних радњи у ужем смислу, а то су: 1. Управне радње предузете у извршењу појединачног акта и управне радње учињене у непосредној примени закона, 2. Управне радње према одређеном лицу и управне радње према одредивим лицима, 3. Управне радње усмерена према личности и управне радње уперене према стварима, 4. Управне радње које извршавају новчану обавезу и управне радње које извршавају неновчану обавезу, 5. Управне радње које предузимају државни органи и управне радње које врше организације са повереним јавним овлашћењима („Паркинг сервис“), 6. Управне радње са употребом директне државне принуде и управне радње без употребе државне принуде, 7. Опште управне радње (важе у свим областима друштвеног живота) и управне радње у посебној управној материји (царински преглед, искључење моторних возила из саобраћаја).²⁵

Н. Бачанин правилно закључује да “за разлику од управних аката, који данас, као и раније, представљају предмет интересовања великог броја наших правних писаца, управне радње неоправдано остају занемарене”.²⁶ Такође, овај аутор наводи да се израз управна радња ретко могао срести у правној теорији тзв. друге Југославије, па и у савременој југословенској правној теорији. Већина југословенских аутора користи израз “материјални акти” или “материјалне радње” органа управе, којим означава мање или више различите појаве. “Најчешће је ауторово схватање појма и природе управних радњи одраз његовог приступа одређивању појма управе. У условном смислу, сви југословенски правни писци се могу сврстати у две групе, зависно од тога да ли између управних радњи и материјалних радњи органа (јавне) управе стављају знак једнакости или сматрају да је реч о две различите појаве”.²⁷

Прву групу, која окупља већи број аутора, представљају аутори који управне радње изједначавају са материјалним радњама органа (јавне) управе,²⁸ док другу, мању групу правних писаца, чине они који између управних радњи и материјалних радњи органа јавне управе не стављају знак једнакости.²⁹ Надаље, овај аутор дефинише управне радње као “ауторитативне правно релевантне материјалне радње без непосредног и самосталног правног дејства,

²⁴ Д. Милков, 48.

²⁵ З. Томић, 230-231.

²⁶ Невенка Бачанин, *Управно право*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац 2000, 300.

²⁷ *Ibidem*, 300.

²⁸ Оваква одређења управних радњи су формалне, прецизније органске природе.

²⁹ Може се закључити да скоро сви аутори ове групе спадају међу писце који се приклањају материјалном појму управе.

којима се, на основу прописа, у конкретним ситуацијама, према одређеним субјектима, примењује право, испуњавањем прописима предвиђених услова за доношење појединачних правних аката (најпре, управних и судских) или непосредним извршењем правних аката (чешће појединачних, ређе општих)³⁰ Такође, аутор наводи да “управну радњу чини укупност обележја без којих она не би била то што јесте”³¹ То су следећа обележја: 1. то су правно релевантне материјалне радње, 2. то су ауторитативне радње, 3. то су радње без непосредног и самосталног правног дејства, 4. то су радње усмерене на одређене субјекте у конкретним ситуацијама, 5. то су радње засноване на правним прописима и 6. то су радње чији је циљ примена права.³²

С. Лилић наводи да се под материјалним актима управе подразумева „укупност многобројних и разноврсних појединачних аката и радњи које управа доноси или обавља, а који немају непосредно правно дејство“³³ Аутор класификује материјалне акте управе на више категорија, 1. Саопштавање, 2. Примање изјава, 3. Документовање, 4. Принудне радње.³⁴ Као посебна категорија истичу се принудне радње, код којих су доминатни ауторитативни елементи и репресивни инструменти.³⁵

Што се тиче принудних радњи, аутор разликује неколико врста: 1. Принудне радње према објекту (преглед возила, претрес стана) и принудне радње према лицима (позивање, привођење, задржавање), 2. Принудне радње којима се извршавају појединачни акти и принудне радње које се предузимају непосредно на основу закона, 3. Принудне радње које врше искључиво органи управе (растурање јавног скупа) и принудне радње субјеката којима је поверено јавно овлашћење (обезбеђивање зграде), 4. Принудне радње уз употребу посебних средстава принуде (специјална возила, гумена палица) и принудне радње без употребе посебних средстава, 5. Принудне радње у редовним ситуацијама (принудно извршење управног акта) и принудне радње у посебним ситуацијама (обезбеђење јавног реда и мира, привођење регрута).³⁶

На основу изложених ставова домаће правне теорије, можемо извести одређене заједничке ставове, који се јављају у схватањима (скоро) свих аутора.

Већина аутора прави разлику између материјалних аката управе и управних радњи. Разлика између ова два појма је у томе што материјални

³⁰ Ibidem, 301.

³¹ Ibidem, 301.

³² Ibidem, 301-302.

³³ Стеван Лилић, *Ујравно љраво и Ујравно љроцесно љраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 307.

³⁴ Ibidem, 308.

³⁵ Аутор наводи да домаћи прописи немају посебне термине којим се означавају принудне радње, него се користе термини као што су „потребне мере“ и „управне мере“. С. Лилић, 311.

³⁶ С. Лилић, 311-312.

акти управе представљају збирни назив за све материјалне поступке, а управне радње, по схватању наведених аутора, представљају само један вид материјалних аката управе, код којих је изражено својство ауторитативности (државне принуде).

Надаље, аутори наводе да материјални акти управе немају правно, већ једино фактичко дејство.³⁷ Док управни акт ствара, мења или укида одређени правни однос у појединачном случају, материјални акти управних органа имају само фактички карактер. Материјални акти управе служе као последњи чин у примени права, начин непосредне примене норме из управног акта (мада постоји могућност да се материјални акти управе врше и на основу самог закона, као општег правног акта).

Такође, скоро сви аутори праве сличне класификације материјалних аката управе. Као основни критеријуми класификовања се наводе: 1. Врста посла (документовање и вођење евиденција, издавање уверења, давање различитих информација), 2. Субјекти који примењују материјалне акте (државни органи управе и недржавни органи којима су поверена јавна овлашћења), 3. Предмет материјалних аката управе (ствар или лице), 3. Према употреби принуде (више изражено и мање изражено својство ауторитативности).

4. ОДНОС ТЕОРИЈЕ И ПРАКСЕ У ВЕЗИ СА МАТЕРИЈАЛНИМ АКТИМА УПРАВЕ

Потреба за прецизним законским одређењем материјалних аката управе представља нужност која је вођена свакодневним односима органа управе и грађана. Нови ЗУП је усвојен 2016. године, те скоро и да није било прилике да теорија искаже став по питању регулисања материјалних аката управе, односно управних радњи. Важност новог ЗУП-а, између осталог, лежи у томе што закон експлицитно уређује појам управних радњи, за разлику од претходних закона о општем управном поступању. Међутим, као што се да приметити, долази до мимоилажења законског одређења и теоријског виђења материјалних аката управе. Могу се уочити две разлике.

Прва разлика је појмовне природе. Наиме, ЗУП у члану 27 одређује „управне радње“. Под управним радњама подразумева се вођење евиденција, пружање информација и друге радње којима се извршавају правни акти. Дакле, ЗУП има у виду како радње код којих не постоји моменат предузимања

³⁷ Такав став износи и аутори Практикума за примену Закона о општем управном поступку, где наводе да ЗУП дефинише управне радње, у рангу материјалних (ненормативних, без непосредних и самосталних правних дејстава) аката с фактичким дејствима. З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 53.

државне принуде (вођење евиденција), тако и радње код којих је елемент државне принуде изражен (извршење правних аката).

Теоријска схватања по појмовном питању управних радњи иду другачијим смером. Већина аутора стоји на становишту да управне радње (у ужем смислу) или принудне радње представљају само подврсту материјалних аката управе. Аутори наводе да су материјални акти управе заједнички назив за сва материјална, физичка чињења управе и да тај појам обухвата и појам управних радњи.

Наравно, став теорије по овом питању изведен је на основу многобројних законских и подзаконских текстова у којима се јављају различити облици материјалних аката управе. Са друге стране, законодавац је пошао од тога да појам „управне радње“ даје јасну слику о каквом се институту управног права ради и да се тај појам односи на одређено материјално чињење у вршењу управне делатности.

Друга разлика у одређењу појма материјалних аката управе у ЗУП-у и у домаћој теорији односи се на питање правног дејства управних радњи. Теорија стоји на становишту да материјални акти управе не производе никакво правно дејство или у ублаженој верзији, да не производе директно правно дејство. Под правним дејством се подразумева могућност једног акта да утиче, ствара, мења или гаси одређена права или обавезе странке у правном животу. Тако, управни акт ствара, гаси или мења права или обавезе одређеног лица (или више њих) у појединачној животной ситуацији.

Међутим, ЗУП у члану 28. предвиђа правно средство против управне радње, односно против непредузимања управне радње.³⁸ У оба ова случаја, приговор је дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта.³⁹ Дакле, незадовољној странци, која сматра да јој је повређено неко право или правни интерес омогућено је изјављивање правног средства против незаконите управне радње (или против непредузимања исте).⁴⁰

Можемо поставити питање, да ли је у потпуности тачно да управне радње не производе никакво правно дејство, посматрајући кроз наведене норме ЗУП-а? Уколико странка сматра да јој је одређеним материјалним поступањем повређено неко право или законски интерес, странци се дозвољава да изјави приговор. Прецизније, странци се признаје право на изјављивање

³⁸ Зоран Лончар, “Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1516-1517.

³⁹ Чл. 28, ст. 2 ЗУП-а.

⁴⁰ ЗУП у оквиру 2. дела, под називом „Основна начела управног поступка“, у члану 13 предвиђа „Право на жалбу и приговор“. У ставу 2 наводи се да „Странка има право на приговор у случајевима утврђеним овим законом“, као што је то случај са правом на приговор против управне радње. Дакле, странка има право на приговор против одређеног акта управе који дејствује према њој.

приговора. На тај начин, сама управна радња ствара одређено право (право на приговор) и тиме производи одређено правно дејство (у смислу стварања права на приговор). Томе у прилог иде и став да је приговор дозвољен „*само ако ујравна радња није ѿвезана са доношењем ујравног актиа*“. Дакле, право на приговор је усмерен на саму управну радњу. Уколико је странка незадовољна управним актом, она има право на жалбу.

Уколико бисмо посматрали правно дејство искључиво у својству стварања, мењања или гашења одређеног права или обавезе управним актом, морали бисмо рећи да управна радња не ствара неко правно дејство, већ то чини само управни акт. Међутим, поставља се питање, како објаснити стварање права на накнаду штете у случају незаконите радње којом је повређено одређено право или правни интерес странке? Незаконита управна радња може повредити одређено добро или личност странке и тиме омогућити оштећеној странци да потражује накнаду штете. И у овом случају, могли бисмо говорити о одређеном правном дејству незаконите управне радње. Незаконита радња рађа право на накнаду штете и дејствује (производи одређене правне последице) као таква, независно од управног акта који извршава или чијем извршењу служи, будући да он може, сам по себи, бити законит.

5. ПОЈАМ И ПОДЕЛА УПРАВНИХ РАДЊИ У ДОМАЋЕМ ПРАВУ (ИЗМЕЂУ ТЕОРИЈЕ И ПРАКСЕ)

Ставови теорије о појму управних радњи разликују се у односу на појам који је постављен у „новом“ ЗУП-у. Због новог института у домаћем законодавству, ствара се и потреба за модификовањем појма управних радњи у теорији.

Одређење појма треба да се креће не само у оквирима дефиниције из ЗУП-а, већ и да буде у складу са досадашњим теоријским ставовима по питању појма управних радњи, која су утемељена на практичним животним ситуацијама.

Према законској дефиницији и досадашњим теоријским схватањима, управне радње би се могле одредити на следећи начин: „**Управне радње представљају сваки ауторитативни ненормативни акт органа управе који се тиче права, обавеза или правних интереса странака, тако што општу или појединачну правну норму остварује у конкретной животной ситуацији**“.

Ова дефиниција се односи на свако материјално (физичко) ненормативно поступање органа управе. Управне радње схваћене на овај начин тичу се права, обавеза или правних интереса физичких и правних лица. Њихов циљ је примена правне норме, било опште, било појединачне, у конкретной жи-

вотној ситуацији. У односу на претходна теоријска схватања, ова дефиниција изоставља то да управне радње немају правно дејство.

6. КЛАСИФИКАЦИЈА УПРАВНИХ РАДЊИ

Класификација управних радњи је област резервисана за теорију управног права, па ће поделе бити изведене у односу на досадашња теоријска схватања, модификоване законском дефиницијом управних радњи. На одговарајућим местима, ради лакшег разумевања, биће указано на посебне законе или подзаконске акте који регулишу поједину управну радњу. Поклапање између различитих подела, резултат је мноштва управних радњи у пракси. Навешћемо неке поделе управних радњи:

1. У зависности од **субјекта**⁴¹ који их предузима: **на управне радње органа државне управе** (дужност органа државне управе да пружају информације преко телефона)⁴² и **управне радње органа недржавне јавне управе** (Агенција за привредне регистре врши достављање потврда за удружења и страна удружења уз накнаду);
2. У зависности од **објекта** према којем се предузима управна радња: **на управне радње које се примењују према стварима одређених лица** (уништавање грла стоке заражено преносивим болестима)⁴³ као извршење посебних мера надлежног инспектора)⁴⁴ и **управне радње које се примењују непосредно према лицима** (ограничавање кретања од стране полицијског службеника ради спречавања извршења кривичног дела путем задржавања лица)⁴⁵;
3. У зависности од **правног основа извршења** управне радње: **на управне радње које се примењују непосредно на основу општег правног акта, закона** (употреба службене палице од стране полицијског службеника ради директног одбијања напада)⁴⁶ и **управне радње које се примењују на основу појединачног правног акта** (рушење незаконито изграђеног објекта на основу решења о рушењу незаконито подигнутог објекта које доноси грађевински инспектор)⁴⁷;
4. У зависности од **употребе државне принуде** приликом предузимања управне радње: **управне радње, код којих се користи државна, физич-**

⁴¹ Напомињемо да подела на органе државне и недржавне јавне управе нема упориште у законским текстовима, већ је она чисто теоријског карактера. З. Томић, 145.

⁴² Чл. 79, ст. 2 Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 99/14.

⁴³ <http://www.novosti.rs/vesti/srbija.73.html:609734-Ubijena-obilela-goveda>, 18. мај 2018.

⁴⁴ Чл. 28, ст. 4 Закона о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/15.

⁴⁵ Чл. 88, ст. 1, тач. 1 Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

⁴⁶ Чл. 113 Закона о полицији.

⁴⁷ Чл. 7, ст. 7 и чл. 37 Закона о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/15.

- ка принуда** (употреба физичке снаге полицијских службеника⁴⁸ приликом савлађивања активног отпора учесника јавног скупа)⁴⁹ и **управне радње, код којих се не користи било каква врста физичке принуде** (издавање извода из основне службене евиденције грађана, нпр. издавање извода из матичне књиге венчаних од стране матичара)⁵⁰;
5. У зависности од **животне ситуације у којој се врше управне радње: управне радње које се извршавају у редовним и сталним животним ситауцијама** (вођење регистара привредних субјеката од стране Агенције за привредне регистре)⁵¹ и **управне радње које се извршавају у ванредним, специјалним животним ситуацијама** (употреба ватреног оружја од стране полицијског службеника према возилу у покрету уколико се возило користи са циљем угрожавања живота или безбедности полицијског службеника)⁵²;
 6. У зависности од **иницијативе за вршење управне радње: управне радње које се врше на иницијативу (по захтеву) странке** (Лист непокретности из базе података катастра непокретности издаје се сваком заинтересованом лицу)⁵³ и **управне радње које се врше по службеној дужности (ex officio)** (наплата пореске обавезе од стране Пореске управе из целе имовине пореског дужника, који није платио порез у року, на основу решења о принудној наплати)⁵⁴;
 7. У зависности да ли је **поступак извршења радње унапред предвиђен или орган има могућност дискреционе оцене: управне радње које се примењују помоћу дискреционе оцене управног органа** (то је случај када службено лице може да бира између неколико могућих средстава извршења управне радње, водећи рачуна о начелу сразмерности. Нпр. када је неопходно да се заустави возило које се гони на унутрашњим водама, полиција може да употреби ватрено оружје само ако није могуће спречити бекство лица употребом других расположивих средстава као што су: светлосна сигнализација, вербално упозорење, издавање наређења, пуцњи упозорења, итд.)⁵⁵ и **управне радње код којих је у потпуности прописан поступак њиховог спровођења** (не-

⁴⁸ <https://www.slobodnaevropa.org/a/policija-prekinula-demonstracije-podgorica/27311202.html>, 20. мај 2018.

⁴⁹ Чл. 110 Закона о полицији.

⁵⁰ Чл. 80 Закона о матичним књигама, *Службени гласник РС*, бр. 20/09, 145/14.

⁵¹ Чл. 4, ст. 1, тач. 1 Закона о агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 55/04, 99/11.

⁵² Чл. 126 Закона о полицији.

⁵³ Чл. 173 Закона о државном премеру и катастру, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 47/17.

⁵⁴ Чл. 77 и чл. 78 Закона о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/02, 108/16.

⁵⁵ Чл. 127 Закона о полицији.

ма могућности за одступање, као што је случај са матичним књигама, које се морају водити у два примерка)⁵⁶.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Управне радње представљају изузетно важан правни институт који заједно са управним актима представља специфичну разлику управног права и других грана права. Управним радњама се даје живот правној норми из општег или појединачног правног акта, те се примена права и оживотворење правила понашања постиже управо предузимањем управних радњи. Право и постоји да би било примењено, те управне радње играју важну друштвену улогу, примењујући правила понашања из различитих друштвених области, од социјалних давања, право вођења матичних књига, па све до радњи којима се непосредно примењује државна сила. Велики значај које имају у друштвеном животу, препознат је у „новом“ Закону о општем управном поступку, те је дата њихова дефиниција. Такође, први пут је омогућено изјављивање посебног правног средства против незаконитих управних радњи. Са друге стране, теорија управног права је знатно више пажње посвећивала управним актима. Управне радње су у теорији, чини се, играле споредну улогу, као средство реализације правне норме, било из закона, било из управног акта. Своја схватања о управним радњама, аутори су базирали на различитим посебним законима, који уређују различите, посебне управне области, без могућности да одреде појам на основу конкретне законске дефиниције.

Аутор је тежио да анализира постојеће стање теорије по питању управних радњи и изврши својеврсно упоређивање са појмом одређеним у Закону о општем управном поступку. Са једне стране, тако постављен задатак је имао је за циљ да испита законску дефиницију и анализира појавне форме управних радњи. Са друге стране, постојала је потреба да се уваже ставови доктрине управног права, по питању одређења појма и класификације управних радњи. Како су уочене одређене разлике у појму и правном дејству управних радњи у теорији и управних радњи у законском тексту, аутор је одредио теоријски појам управних радњи, сагледавајући досадашња доктринарна становишта и истовремено нудећи одређење управних радњи које је у складу са актуелним ЗУП-ом. Такође, извршена је темељна класификација управних радњи уз навођење појавних облика управних радњи, како би се могао у потпуности разумети појам управних радњи у домаћем законодавству.

⁵⁶ Чл. 2 Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига, *Службени гласник РС*, бр. 109/09, 10/10.

Zoran R. Jovanović, Ph.D., Associate Professor
University of Kragujevac
Faculty of Law Kragujevac
zjovanovic@jura.kg.ac.rs

Concept and Classification of Administrative Material Actions – between Theory and Legislation

Abstract: *This paper deals with the concept of administrative actions and their classification in the Serbian law. With the adoption of the new Law on General Administrative Procedure in 2016, administrative actions have been defined in this Law. Therefore, there is a need for analysis and theoretical determination of this important institute of administrative law, bearing in mind that the domestic theory of administrative law dealt with administrative actions only on the basis of special administrative legal texts. This paper tried to analyze and compare whether there are significant differences between the theoretical conceptions and the new definition of Law on General Administrative Procedure, of administrative actions. Based on the spotted differences, the author tried to determine the concept of administrative actions, which would be in accordance with the new definition, but which will not neglect the previous theoretical views of the actions of the administrative bodies. Also, comprehensive classification of administrative actions was carried out, pointing to examples of administrative actions.*

Keywords: *Law on general administrative procedure, administrative actions, theoretical stand points on administrative actions, classification of administrative actions.*

Датум пријема рада: 15.10.2018.