

Рајко С. Радошевић  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

## ПРАВНА ПРИРОДА РЕШЕЊА КОЈИМ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПРИГОВОРУ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ\*

**Сажетак:** Приговор је „правно средство“ у управном поступку, које се изјављује против нових облика „уравне делатности“: због неиспуњења обавеза из управног уговора, против управне радње и због начина пружања јавних услуга. О приговору се одлучује решењем, које би требало да има карактер управног акта. Захваљујући томе, правна заштита од нових облика „уравне делатности“ требало би да се осигура у складу са правилима управноправног режима: изјављивањем жалбе у управном поступку и подношењем тужбе у управном спору. На управни акт, међутим, решење о приговору досећа једино именом – не и својим обележјима. На такав закључак упућују законске дефиниције управног акта, из Закона о поступку у управном поступку и Закона о управним споровима. Најкраће речено, решење о приговору није управни акт због ситуације у којима се оно доноси нису управне ствари, већ разноврсне ситуације, различите правне природе.

**Кључне речи:** управни поступак, приговор, решење, управни акт, управна ствар.

### 1. УВОД

Спроведећи у дело идеју о томе да управна делатност треба да захвата активности органа управе и субјеката којима су поверена јавна овлашћења шире и свеобухватније, законодавац је у нови Закон о општем управном

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ (број пројекта 179079) који се финансира средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

поступку (ЗУП) уградио и норме о приговору. Како није могао да их подиже на постојећем темељу, одлучио је да га прошири. Одлучио је да прошири појам управне ствари, тако да под „управно поступање”, након изјављеног приговора, може да се подведе и закључење управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга.

У намери да правна заштита од ових нових облика „управне делатности” започне у управном поступку, приговор је у новом ЗУП-у заузео место међу правним средствима. О њему би, онако како је то иначе уобичајено за реконструктивна правна средства, требало да одлучује сам орган чијим поступањем странка није задовољна. Кључни потез законодавца тек следи: о приговору се одлучује решењем, а оно би, по својој правној природи, требало да буде управни акт. Његовим доношењем, правна заштита странке добија своје истинске управноправне обресе; она може да се настави даље: изјављивањем жалбе у управном поступку и подношењем тужбе у управном спору.

Осмишљена правна заштита странке у новим „управним стварима” последично је довела до новог појма управног акта. И њега је законодавац проширио, ако би тако могло да се назове то што га је засновао на нејасним и непрецизним обележјима. Без поузданог критеријума, тешко је рећи шта би то управни акт, „у смислу” новог ЗУП-а, требало да буде. Другачије речено, под тако дефинисан појам управног акта лакше је сместити и решење којим се одлучује о приговору.

Нејасне и непрецизне дефиниције, заправо, омогућавају да се лакше прикрије то што је решење о приговору само привидно подведено под појам управног акта. Ситуације у којима се оно доноси само подсећају на управне ствари, али то, по својој правној природи, нису. Још мање би могле да се сматрају управним стварима „у смислу” Закона о управним споровима (ЗУС), дефинисаним много јасније и прецизније, које је, изгледа, законодавац занемарио онда када је решење о приговору, заобилазним путем, као „управни акт”, покушао да укључи у предмет управног спора.

## 2. ПРИГОВОР: „ПРАВНО СРЕДСТВО” У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У складу са „начелно” гарантованим правом, странка може да изјави приговор у оним случајевима који су посебно утврђени ЗУП-ом.<sup>1</sup> Приговор је ново „правно средство” у управном поступку, намењено побијању нових облика „управне делатности”, „створених” важећим ЗУП-ом. Под претпоставком да не постоји неко друго правно средство у управном поступку,

<sup>1</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење – ЗУП, чл. 13, ст. 2.

приговор може да се изјави због: неиспуњења обавеза из управног уговора, управне радње и начина пружања јавних услуга.<sup>2</sup>

Писање данашњег ЗУП-а пратила је велика креативност у разумевању управне делатности, која је довела до тога да се једна од функција државне власти прошири на готово све појединачне акте и радње управе, чак и шире од тога. Нова врста уговора, нова дефиниција управних радњи и ново схватање о јавним услугама резултат су овог стваралачког процеса, заокруженог увођењем приговора, који би све нове облике „управне делатности” требало да повеже у целину, заједно са оним старим и уобичајеним.

О томе да су управни уговори створени ЗУП-ом можемо да говоримо само условно, с обзиром на то да је за њихово закључење потребна и посебна законска основа. Тек тада би на ове двострано обавезне писане акте, којима се стварају, мењају или укидају правни односи у управним стварима, закључене између органа и странке, могла да се примене и специфична правила, прописана ЗУП-ом.<sup>3</sup> То су правила која у погледу измене и раскида уговора органу дају већа овлашћења у односу на странку. Између осталог, она подразумевају и то да због неиспуњења уговорних обавеза уговор може да раскине само орган, али не и странка; ако орган не испуњава уговорне обавезе странка може једино да изјави приговор.<sup>4</sup>

Управне радње, истина, нису настале доношењем новог ЗУП-а. Оне су и пре тога чиниле садржину управне делатности, али у много ужем и прецизнијем обиму. У складу са често заступљеним схватањем правне теорије и нормама Закона о државној управи, под управним радњама подразумевамо се примењивање принуде према појединцима. У новом ЗУП-у, законода-

---

<sup>2</sup> ЗУП, чл. 147, ст. 1. О томе како је приговор био уређен у различитим редакцијама (предлозима) новог ЗУП-а вид. Зоран Ј. Лончар, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, бр. 4/2017, 1516.

<sup>3</sup> ЗУП, чл. 22-26. Приликом израде новог ЗУП-а пошло се од претпоставке о томе да управни уговори постоје у посебним прописима – о јавним набавкама, јавно-приватним партнерствима и концесијама – суштински, иако се тако не називају. Пажљива анализа ових прописа, међутим, показала је да уговори о јавним набавкама, јавно-приватним партнерствима и концесијама немају управни карактер. Закључак је следећи: они су уведени у наш ЗУП произвољно и непримерено, без ослонаца на посебне прописе, којих у то време није ни било. Вид. Ратко Радошевић, *Правна природа ујравној уговора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018, 108-113. Овај закључак потврдио је и сам законодавац, аутентично тумачећи одредбе ЗУП-а: „Ове одредбе треба разумети тако да се уговори закључени у складу са посебним законима, ако тим посебним законом нису изричито предвиђени као управни уговори не сматрају управним уговорима у смислу Закона о општем управном поступку и на њих се не може примењивати правни режим Закона о општем управном поступку.” (Аутентично тумачење одредбе члана 22. Закона о општем управном поступку [*Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016], *Службени гласник Републике Србије*, бр. 95/2018)

<sup>4</sup> ЗУП, чл. 25.

вац је појам управних радњи проширио на све појединачне акте и радње управе без непосредног правног дејства. У законској дефиницији наведени су и примери ових материјалних аката органа који „утичу на права, обавезе или правне интересе странака”: вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.<sup>5</sup> Против управне радње, али и онда када орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме, може да се изјави приговор – под условом да управна радња није повезана са доношењем управног акта.<sup>6</sup>

Новином не би могло да се назове ни пружање јавних услуга. Напротив, о пружању јавних услуга могло је да се говори и пре доношења важећег ЗУП-а. Разлика је само у контексту: раније су то биле делатности јавних служби, јасно одвојене од управне делатности. Сада би и јавне услуге, које пружају јавне службе, требало да представљају један од видова управне делатности и поступања у управним стварима. У том контексту, пружање јавних услуга подразумева обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, а који не могу да се подведу под неки други облик управног поступања; пружањем јавних услуга обезбеђује се остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба њихових корисника.<sup>7</sup> Разводњавајући појам јавних услуга законодавац је под њих подвео и остале делатности, односно послове управе, уколико се врше у истом циљу, а не представљају неки други облик управног поступања.<sup>8</sup> Остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба треба да буде уредно и квалитетно, под једнаким условима. У супротном, ако се јавне услуге не пружају на тај начин, може да се изјави приговор.<sup>9</sup>

Увођењем нових облика „управног поступања”, законодавац је проширио поље обавезне примене ЗУП-а.<sup>10</sup> Предмет управног поступка и даље је управна ствар, али она више није ограничена на решавање о правима, обавезама и правним интересима странке. Сада би то требало да буде свака ситуација у којој се, непосредном применом прописа, „правно или фактички утиче на њен положај”, а то подразумева и закључење управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга.<sup>11</sup> Када се прочита-

<sup>5</sup> ЗУП, чл. 27.

<sup>6</sup> ЗУП, чл. 28. Уколико је „управна радња” повезана са доношењем управног акта, онда се ради о процесној радњи у управном поступку. Тада се ни не побија „управна радња”; побија се управни акт, због повреде правила поступка.

<sup>7</sup> ЗУП, чл. 31, ст. 1.

<sup>8</sup> ЗУП, чл. 31, ст. 2.

<sup>9</sup> ЗУП, чл. 32.

<sup>10</sup> Вид. Драган Ј. Милков, Ратко С. Радосевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: „управно поступање”, *Зборник радова ПФНС*, бр. 3/2016, 734-737.

<sup>11</sup> ЗУП, чл. 2, ст. 1.

ју уводне одредбе ЗУП-а, стиче се утисак о томе да се управни поступак спроводи и у овим ситуацијама. Даље читање ЗУП-а и његов текст сагледан у целини, међутим, указују на то да је први утисак погрешан. Погрешан је, заправо, начин на који је уређен предмет управног поступка. Процесна правила ЗУП-а нису намењена закључењу управних уговора, предузимању радњи управе и пружању јавних услуга. Намењена су, као и раније, доношењу управних аката и издавању јавних исправа. На остале облике „управног поступања” ЗУП се примењује тек онда када их странка оспорава приговором, тражећи правну заштиту.<sup>12</sup>

Приговор и служи томе да се нови облици „управне делатности” повежу са управним поступком и подведу под постојећи режим управноправне заштите. Сада постаје јасно и то зашто је израз „правно средство” у наслову овог дела рада означен наводницима. Приговор је у ЗУП-у формално назван правним средством (редовним – додаће правна теорија) и смештен уз одредбе о жалби. Он то ипак није. За разлику од жалбе, приговор нема карактер правног средства (правног лека) у управном поступку. Смисао приговора упућује на то да он представља захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера, којим би управни поступак тек требало да се покрене.<sup>13</sup>

### 3. ОДЛУЧИВАЊЕ О ПРИГОВОРУ

Изјављујући приговор, уз сходну примену норми ЗУП-а о облику и садржини жалбе, странка се обраћа оном органу, због чијег поступања и захтева правну заштиту – прецизније речено, његовом руководиоцу.<sup>14</sup> Ова правна заштита остварује се у одређеном року, који може да износи шест месеци или петнаест дана. Рок од шест месеци важи за управне уговоре и тече од пропуштања органа да испуни своју уговорну обавезу. Рок од петнаест дана важи за управне радње и пружање јавних услуга; рачуна се од предузимања или пропуштања управне радње, односно од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника.<sup>15</sup>

Пре доношења одлуке о приговору, руководиоца мора да утврди чињенично стање, испита законитост и правилност поступања органа.<sup>16</sup> Одлука

<sup>12</sup> Вид. Ратко Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије”, *Правна ријеч*, бр. 46/2016, 337-339.

<sup>13</sup> Вид. Драган Ј. Милков, Ратко С. Радошевић, „Приговор у управном поступку”, *Зборник радова ПФНС*, бр. 4/2018, 1467-1468.

<sup>14</sup> ЗУП, чл. 148, ст. 1 и 2.

<sup>15</sup> ЗУП, чл. 147, ст. 2.

<sup>16</sup> ЗУП, чл. 148, ст. 3.

о приговору доноси се у форми решења, у року од 30 дана од дана пријема приговора.<sup>17</sup> Садржински посматрано, одлука може да има процесни или мериторни карактер. Одлуком процесног карактера приговор се одбацује, онда када је недозвољен, неблаговремен, изјављен од стране неовлашћеног лица или неуредан, а та неуредност није отклоњена у остављеном року.<sup>18</sup> Мериторном одлуком, приговор се одбија, као неоснован, или усваја, као основан. Уколико се приговор усвоји, онда је неопходно да се прецизирају и даље правне последице: одређује се даљи начин испуњења уговорних обавеза органа и одлучује о захтеву за накнаду штете; налаже се или обуставља предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице; налаже се предузимање законских мера, којима се отклањају недостаци у пружању јавних услуга.<sup>19</sup> Иста овлашћења, процесног и мериторног карактера, има и другостепени орган, који одлучује о жалби против решења о приговору.<sup>20</sup>

Ово последње правило, којим се исцрпљује законско нормирање приговора, указује нам на то да против решења о приговору може да се изјави жалба – редовно правно средство у управном поступку. Начелно бар, уколико то решење има првостепени карактер. Подсетимо се: приговор је и уведен како би се обезбедила управноправна заштита против нових облика „управне делатности”. Њена суштина, међутим, не огледа се у самом одлучивању о приговору; то је само први корак. Она циља даље, на оно што би требало да следи касније, а то је жалба у управном поступку и тужба којом се, против коначне одлуке, покреће управни спор. Све су то последице основне и полазне идеје законодавца, у складу са којом решење о приговору има карактер управног акта. Приликом доношења новог ЗУП-а, ова идеја саопштена нам је изричито:

„Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији.”<sup>21</sup>

<sup>17</sup> ЗУП, чл. 149, ст. 1.

<sup>18</sup> ЗУП, чл. 149, ст. 2.

<sup>19</sup> ЗУП, чл. 149, ст. 3.

<sup>20</sup> ЗУП, чл. 150.

<sup>21</sup> Предлог Закона о општем управном поступку, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/266-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf), 69, 17. септембар 2020.

#### 4. РЕШЕЊЕ О ПРИГОВОРУ – УПРАВНИ АКТ?

Образложење новог ЗУП-а указује на то да је правна природа решења којим се одлучује о приговору неспорна и јасна. Проблем се, међутим, састоји у томе што правну природу овог решења не можемо да утврдимо на основу онога што пише у образложењу – релевантно је првенствено оно што пише у самом тексту закона. Није довољно да се ово решење само прогласи управним актом; да би оно имало карактер управног акта, неопходно је да има и његова битна обележја.

У самом тексту ЗУП-а, истина, пише да су управни акти решења и закључци.<sup>22</sup> Ова одредба, ипак, не указује на суштину управног акта и на његова обележја – указује на његове називе, оне најчешће и уобичајене, иако управни акт може да се зове и другачије, у складу са посебним прописима.<sup>23</sup> Суштина управног акта не произлази из његовог имена, већ из његове законске дефиниције, у складу са којом управни акт представља:

„Појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.”<sup>24</sup>

То да је управни акт појединачан и ауторитативан правни акт, којим се производи непосредно правно дејство и одлучује о правима, обавезама и правним интересима странке, одавно је већ у нашем праву познато и прихваћено. Ново је то што управни акт више не може да се објасни помоћу појма управне ствари: то што се управни акт доноси у управним стварима више не значи ништа, јер се појам управне ствари сада протеже и на друге појединачне акте и радње управе. Одричући се онога што су судска пракса и правна теорија градиле деценијама, законодавац је критеријум за препознавање управних аката потражио у карактеру прописа на којима се заснивају, а то су прописи из одговарајуће управне области.

У магли нејасних и обесмишљених појмова тешко је доћи до смислених закључака. У складу са овим новим мерилом, тешко је поуздано рећи шта је то управни акт и када он постоји. Јасно је само једно: у жељи да се под њега

<sup>22</sup> ЗУП, чл. 16, ст. 2.

<sup>23</sup> ЗУП, чл. 16, ст. 3. Иако названи управним актима, закључци то нису, имајући у виду њихов правни режим, уређен ЗУП-ом. Закључак је „управни акт” којим се управља поступком; против њега није дозвољена посебна жалба, нити може да се води управни спор. (Вид. ЗУП, чл. 146, ст. 1 и 3) У складу са овим правилима, закључак би требало да има карактер акцесорног акта. (Вид. Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 41; Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о ошћинем управном йосийуйку – са судском йраксом и рејисйром йојмова*, Београд 2017, 536)

<sup>24</sup> ЗУП, чл. 16, ст. 1.



подведу и неке нове „управне ствари”, појам управног акта је разводњен. Питање је, међутим, да ли је разводњен довољно, тако да захвати и решење којим се одлучује о приговору.

С обзиром на то да се доноси у „управним стварима” различите суштинске и различитог правног режима, спорно је да ли правну природу решења о приговору уопште и можемо да посматрамо јединствено. Различита и разноврсна правила која важе за закључење управних уговора, вршење управних радњи и пружање јавних услуга, не би увек могла да се подведу под прописе из одговарајуће управне области. Не би увек могла да се подведу ни под правна правила, јер су неке од ових активности уређене и правилима одговарајуће струке. Како се то о законитости и правилности неиспуњења уговорне обавезе, или о уредности и квалитету пружања јавне услуге, одлучује непосредном применом прописа из одговарајуће управне области? Ако се на „управно поступање” изворно примењују правила уговорног права или правила одређене струке, како она, одједном, након изјављеног приговора, у тој истој ситуацији, постају прописи из одговарајуће управне области?

Овакво мешање и повезивање суштински различитих ствари намеће много питања, а нуди мало одговора, бар оних логичних. Задатак свакако није ни лак. Баш супротно од тога, потребан је сизифовски напор како би се разноврсне „управне ствари” повезале у једну целину и подвеле под појам управног акта. На врху тог успона наша мисао не може дуго да се задржи – неизбежно се враћа на почетак и мора да крене изнова.

Враћајући се на почетак, хајде да још једном видимо о чему би то требало да се реши непосредном применом прописа из одговарајуће управне области – о праву, обавези или правном интересу странке. Под странком, као процесним субјектом, подразумева се физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка, односно физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе исход управног поступка може да утиче.<sup>25</sup> Да ли се и решењем о приговору заиста одлучује о правима, обавезама или правним интересима странке? Карактер ситуација у којима се приговор изјављује указује на негативан одговор.

Доношењем управног акта орган не одлучује о сопственој управној ствари – одлучује о управној ствари странке. Као субјект надлежности, који штити јавни интерес, он у тој управној ствари нема никаква сопствена права, обавезе и интересе. Насупрот томе, у оним „управним стварима” у којима се изјављује приговор, орган би требало да одлучи и о сопственим правима и обавезама. Орган би, истовремено, требало да буде и странка, чија „управна ствар” чини предмет управног поступка. Решењем, којим усваја приговор, орган би, изгледа, сам себи, ауторитативно, требало да наметне испуњење

---

<sup>25</sup> ЗУП, чл. 44, ст. 1.



уговорне обавезе и обавезу накнаде штете. Или би, исто тако ауторитативно, сам себи требало да наложи предузимање управне радње, односно мера за отклањање недостатака у начину на који је пружао јавне услуге. Након тога, у овом логичком низу, преостаје једино то да орган самом себи наметнуте обавезе изврши принудним путем; уколико је и за то надлежан, наравно.

Када се различите „управне ствари” помешају и повежу вештачки, онда под појам управног акта, изгледа, може да се подведе и оно што не одговара његовој правној природи. Решење којим се одлучује о приговору може да се прогласи управним актом, али та тврдња не може да се поткрепи доследно и логички исправно. Чак ни онда када имамо у виду искључиво унутрашњу логику ЗУП-а и појмове дефинисане „у смислу” овог закона.

Шта би се десило онда када појам управног акта не бисмо ни посматрали овако уско и парцијално, „у смислу” ЗУП-а? Шта би се десило онда када бисмо појам управног акта посматрали у смислу управноправног режима у целини, онако како је то и исправно? Видели бисмо да се законодавац није одрекао само онога што су изградиле судска пракса и правна теорија; одрекао се и сопствених дефиниција, формулисаних „у смислу” ЗУС-а.

Парцијално приступајући уређењу управноправног режима, законодавац је у ЗУС-у задржао стари појам управног акта, ужи и прецизнији. Ова законска дефиниција не ослања се на нејасан и недовољно утврђен појам „прописа из одговарајуће управне области”. Ослања се на појам управне ствари, дефинисан такође много уже и прецизније. Основна разлика огледа се у томе што се у складу са одредбама ЗУС-а у управним стварима доносе искључиво управни акти. Управне ствари немају никакве везе са осталим појединачним актима и радњама управе:

„Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.”<sup>26</sup>

Зашто је уведен приговор и зашто се о приговору одлучује решењем? Зато што би и нови облици „управне делатности”, на крају, посредно, требало да дођу пред Управни суд. Управни спор је завршни корак, завршна карика у ланцу правне заштите, намењене новим облицима „управног поступања”. Правне заштите која полази од претпоставке о томе да је решење о приговору управни акт – овај пут, дефинисан као предмет управног спора.

<sup>26</sup> Закон о управним споровима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009, чл. 4 и 5.

Решење којим се одлучује о приговору могло би да има карактер управног акта, „у смислу” ЗУС-а, само уколико се доноси у управним стварима, такође дефинисаним ЗУС-ом. Другим речима, уколико се доноси у неспорним ситуацијама од јавног интереса, у којима постоји потреба, произашла непосредно из правних прописа, да се уреди будуће понашање странке, на ауторитативан начин. Овако дефинисане управне ствари ни по једном свом обележју не подсећају на ситуације у којима се одлучује о законитости и правилности испуњења обавеза из управног уговора, вршења управних радњи и пружања јавних услуга.

Управне ствари су специфичне ситуације, у којима тек треба да се прецизира, применом правних прописа, будуће понашање странке, односно примарна диспозиција.<sup>27</sup> То су ситуације у којима странка тек треба да стекне одређена права и обавезе, у складу са прописима и ауторитативном одлуком надлежног органа – управним актом. У управним стварима нема никаквог спора о правима и обавезама, зато што та права и обавезе још увек нису ни настали.<sup>28</sup> Постоји само потреба, наметнута прописима и јавним интересом, да се о њима одлучи. Након тога, одлука може и да се оспорава, уколико странка тврди да је донета незаконито.

Вратимо се на решење којим се одлучује о приговору. О каквом се то и чијем „будућем” понашању – „будућим” правима и обавезама – ради у оним „управним стварима” у којима орган испуњава уговорне обавезе, врши управне радње или пружа јавне услуге? Странке или органа? Да ли та права и обавезе већ постоје, или тек треба да настану, донетим решењем? Уколико странка тек треба да стекне одређена права, зашто приговара, чиме је то незадовољна? Да ли и управни уговор производи неко правно дејство, пре приговора и следећег решења? Да ли је орган дужан да предузме управну радњу, или ће тек бити дужан, када је наложи решењем? Да ли између пружалаца и корисника јавних услуга постоји неки правни однос и пре изјављивања приговора, или он тек треба да настане, када буде донето решење?

Чини се да је одговор на постављена питања само један: ситуације у којима се изјављује приговор и доноси решење нису управне ствари. Када би то биле – када би у њима заиста постојала потреба да се ауторитативно одлучи о будућем понашању странке, о њеним правима и обавезама, непосредном применом прописа, из „одговарајуће управне области” – онда би био донет управни акт, не би се ни закључивао управни уговор, предузимале управне радње, пружале јавне услуге.

<sup>27</sup> Павле Димитријевић, *Основи управној права*, Београд 1983, 90; Драган Милков, *Појам управној акција* (докторска дисертација), Београд 1983, 194.

<sup>28</sup> „Непосредна правна интервенција у управним стварима не састоји се у разрешавању каквог спорног односа; у њима таква врста односа, у принципу, не постоји.” (Zoran R. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Београд 2010, 285)

Приговором се не захтева одлучивање о „будућем понашању” странке. Захтева се да орган изврши обавезе, које је имао и пре тога, по различитим правним основама, у зависности од конкретне ситуације и конкретног облика „управног поступања”. Изјављивањем приговора, странка не тражи нека „будућа” права – захтева заштиту права која већ има. Странка оспорава начин на који је орган извршио своје обавезе, или тврди да их орган није ни испунио. У основи, то нису неспорне, него спорне ситуације, у којима странка тврди да су њена права повређена. У зависности од ситуације, ту тврдњу може да изнесе само у прописаном року, преклузивног карактера; ограничено, као да њено потраживање тада застарева; као да после тих шест месеци, односно петнаест дана, странка више ни нема право на судску заштиту.

Уколико ситуације у којима се изјављује приговор нису управне ствари, онда ни решење о приговору није управни акт. Овако постављен силогизам намеће и следећи логичан закључак: управни спор, по том правном основу, не може ни да се води. Оно што је намеравао, законодавац није постигао. Желео је да се нови облици „управног поступања” подведу под управно-правни режим преко приговора и решења о приговору, као „управног акта”. Добио је, у најбољем случају, појединачне правне акте против којих би правна заштита у управном спору могла да се оствари само супсидијарно, под условом да законом није предвиђена нека друга судска заштита.<sup>29</sup>

Проблем и јесте у томе што су под управноправни режим, посредно, вештачки и волшебно, подведене спорне ситуације, у којима већ постоји друга судска заштита, примерена њиховој правној природи. Многе од тих ситуација имају уговорни карактер, који би требало да прати и одговарајући начин решавања уговорних спорова. Њима су пак, подједнако вештачки, придодате и различите радње управе, које би било тешко, чак и одвојено, повезати у једну целину, подједнако подведену под управноправни режим. А све то након што се радња управе, која ни нема непосредно правно дејство, претвори у управни акт, којим би о том „правном дејству” требало да се одлучи.

Уколико је желео да створи нове облике „управног поступања” и подведе их под правну заштиту у управном спору, законодавац је морао да промени правила о судској надлежности и предмету управног спора. Онда му не би био потребан никакав приговор; никакав „посредник”, способан да разне ствари, чак и оне судске, претвори у „управне”.

Да парадокс буде још већи, а тиме и створена конфузија, ситуације у којима се изјављује приговор заиста подсећају на један облик управне делатности. Подсећају на ситуације у којима се врши управни надзор над применом закона и других општих правних аката. Овај облик управне делатности већ је подведен под управноправни режим, али за законодавца, очигледно,

<sup>29</sup> ЗУС, чл. 3, ст. 2.

није био довољан. Од управног надзора, странку изгледа боље штити приговор самом органу, чијим поступањем је незадовољна. Од директне везе са управноправним режимом, изгледа је боља она посредна, која се успоставља изјављивањем нечега што подсећа на „рекламацију јавноправног карактера”, способну да различите акте управе и јавних служби претвори у „управне акте”.

Конфузно је и то што овакву „способност” слична правна заштита до сада није имала: ни она коју су корисници јавних услуга остваривали изјављивањем рекламација и приговора, у складу са посебним прописима о заштити потрошача и пружању јавних услуга; ни она коју су грађани остваривали подношењем притужби на рад органа државне управе, у складу са Законом о државној управи.<sup>30</sup> Ако су то, у основи, ситуације истог карактера, зашто и резултат није исти? Зашто су правне последице различите? Зашто се у тим ситуацијама не ради о „управним стварима”? Зашто се одговори на рекламације и притужбе не сматрају „управним актима”? Зато што нису тако проглашени, или зато што имају другачију правну природу? Запитајмо се, за крај, више реторски!

## 5. ЗАКЉУЧАК

Нови ЗУП доноси са собом нове облике „управног поступања”; доноси, заправо, нови концепт правне заштите странке у оним „управним стварима” у којима се закључују управни уговори, врше управне радње и пружају јавне услуге. Ова правна заштита странке остварује се у неколико следећих корака. Почиње изјављивањем приговора и доношењем решења о приговору – пред оним органом чије „управно поступање” странка и напада. Редовно би требало да се настави пред другостепеним органом, који одлучује о изјављеној жалби против решења. Завршетак је пред Управним судом, након подношења тужбе против коначне одлуке, донете у управном поступку.

Овако замишљена правна заштита странке почива на следећој тези: решење којим се одлучује о приговору има карактер управног акта. Зато се доноси и побија у управном поступку, а затим и у управном спору. Зато је правна заштита странке, у новим „управним стварима”, генерално гледано, подведена под управноправни режим – под правила која регулишу вршење управне делатности.

Шта је, међутим, то што овом решењу даје карактер управног акта? Осим назива – ништа. Решење којим се одлучује о приговору не одговара законској

---

<sup>30</sup> Закон о државној управи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, и 30/2018 – др. закон, чл. 81.

дефиницији управног акта, чак ни оној датој у ЗУП-у, која би требало да се уклапа у унутрашњу логику промена и ново схватање о управној делатности. Још мање одговара дефиницији из ЗУС-а, која са „унутрашњом логиком ЗУП-а” и новим концептом „управне делатности” нема никакве везе.

Ако прихватимо да и управни акт има одређену логику, онда морамо да прихватимо и то да се решење о приговору у њу не уклапа. Управни акт има један, а решење о приговору сасвим други смисао. Укратко, управним актом се одлучује о будућим правима и обавезама странке, а решењем о приговору о повреди постојећих права и обавеза, како странке тако и органа. Управним актом заснивају се управноправни односи, а решењем о приговору пружа се правна заштита у постојећим правним односима, различите правне природе.

У томе се и налази корен проблема: ситуације у којима се доноси решење о приговору нису управне ствари – нису ситуације у којима се доносе управни акти. То су разноврсне ситуације, различите правне природе, од којих ни не може да се направи смислена целина, која би имала обележја „управне ствари”. Оне под управноправни режим не могу да се подведу посредно, преко управног акта. Оне не могу да промене своју правну природу и постану нешто друго. У њима се правна заштита, примерена њиховој правној природи, остварује на други начин и у другим поступцима. Уколико законодавац сматра да таква правна заштита није довољна, онда и нове облике „управног поступања” мора под управноправни режим да подведе директно, приступајући његовим свеобухватним, а не парцијалним изменама.

#### ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ:

- Димитријевић Павле, *Основи ујравној йрава*, Београд 1983.
- Лончар Ј. Зоран, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова Правној факултетија у Новом Саду*, бр. 4/2017.
- Милков Драган, *Појам ујравној актиа* (докторска дисертација), Београд 1983.
- Милков Ј. Драган, Радошевић С. Ратко, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: 'управно поступање’”, *Зборник радова Правној факултетија у Новом Саду*, бр. 3/2016.
- Милков Драган, *Ујравно йраво II: ујравна делатносий*, Нови Сад 2017.
- Милков Ј. Драган, Радошевић С. Ратко, „Приговор у управном поступку”, *Зборник радова Правној факултетија у Новом Саду*, бр. 4/2018.
- Радошевић Ратко, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије”, *Правна ријеч*, бр. 46/2016.
- Радошевић Ратко, *Правна йприрода ујравној ујовора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018.
- Tomić R. Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2010.

Томић Р. Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку – са судском праксом и рејисјром појмова*, Београд 2017.

Закон о државној управи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, и 30/2018 – др. закон.

Закон о управним споровима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Предлог Закона о општем управном поступку, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/266-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf), 17. септембар 2020.

Ratko S. Radošević  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
R.Radoševic@pf.uns.ac.rs

## **Deciding on an Objection in the Administrative Procedure: Legal Nature of the Decision**

**Abstract:** *An objection is a "legal remedy" in administrative procedure, used against new forms of "administrative activities": due to non-fulfillment of obligations from the administrative contract, against administrative actions and due to the manner of providing public services. The objection is decided by a decision, which should have the character of an administrative act. In this way, legal protection against new forms of "administrative activities" should be introduced into régime administratif, which includes an appeal in the administrative procedure and a lawsuit in the administrative dispute. This decision, however, reminds of an administrative act only by name – not by its features. Such a conclusion is indicated by the legal definitions of the administrative act, in the General Administrative Procedure Act and the Administrative Disputes Act. In short, this decision is not an administrative act because the situations in which it is made are not administrative matters, but various situations, of different legal nature.*

**Keywords:** *administrative procedure, objection, decision, administrative act, administrative matter.*



Ratko S. Radošević  
Universität Novi Sad  
Juristische Fakultät Novi Sad  
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

## Rechtsnatur der Widerspruchsentscheidung im Verwaltungsverfahren

**Zusammenfassung:** Ein Widerspruch ist ein „Rechtsmittel“ im Verwaltungsverfahren, das gegen die neuen Formen der „Verwaltungstätigkeit“ eingelegt werden kann: wegen Nichterfüllung von Pflichten aus den Verwaltungsverträgen, gegen Verwaltungshandlungen und öffentliche Dienstleistungen. Die Widerspruchsentscheidung sollte den Charakter eines Verwaltungsakts haben. Dadurch sollte der Rechtsschutz der Parteien gegen die neuen Formen der „Verwaltungstätigkeit“ im Verwaltungsrechtssystem verwirklicht werden: durch Einlegung einer Beschwerde im Verwaltungsverfahren und einer Klage im Verwaltungsstreit. Die Widerspruchsentscheidung erinnert jedoch nur dem Namen nach an den Verwaltungsakt – nicht nach ihren Merkmalen. Eine solche Schlussfolgerung ergibt sich aus den gesetzlichen Definitionen des Verwaltungsakts aus dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Gesetz über Verwaltungsstreitigkeiten. Kurz gesagt, die Widerspruchsentscheidung ist kein Verwaltungsakt, weil die Situationen, in denen sie getroffen ist, keine Verwaltungssachen sind, sondern verschiedene Situationen, unterschiedlicher Rechtsnatur.

**Schlüsselwörter:** *Verwaltungsverfahren, Widerspruch, Entscheidung, Verwaltungsakt, Verwaltungsache.*

Датум пријема рада: 27.08.2021.

Датум прихватања рада: 16.10.2021.