

Драјан Л. Милков  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
D.Milkov@pf.uns.ac.rs

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

## ГАРАНТНИ АКТ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ\*

**Сажетак:** Међу новинама уведеним Законом о ошћинем управном по-  
сипујуку из 2016. године налази се и гарантни акт. Под гарантним актом  
подразумева се писани акт којим се орган обавезује на то да касније, на  
захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. Правна природа  
овако дефинисаног акта управе је спорна, а правна теорија највише се ипша  
да ли треба да га сврстамо међу управне акте. Како би се одговорило на то  
ипшање, у раду се анализира начин на који је гарантни акт нормиран у дома-  
ћем и у поредном праву. Закључује се да његова обележја не одговарају обе-  
лежјима управног акта, а његово нормирање садржи многе ирошвечности.

**Кључне речи:** гарантни акт, управни акт, мишљење о примени закона,  
акт управе, управни посипујак.

### 1. УВОД

Законом о општем управном поступку из 2016. године (ЗУП) међу акте  
управе уврштен је и гарантни акт. Доношење гарантног акта осмишљено је  
као нови и посебан облик управног поступања, иако тесно повезан са оним  
класичним – са доношењем управног акта. Ова веза са управним актом и  
начин на који је гарантни акт нормиран у ЗУП-у намећу дилеме у погледу  
његових обележја и правне природе.

---

\* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови прав-  
ни изазови“ за 2021. годину.

У разматрању правне природе гарантног акта правна теорија углавном поставља следеће питање: да ли је и гарантни акт врста управног акта? Одговори на то питање могу да буду различити, као што ћемо то и видети. Но будући да научни ставови увек морају да се ослањају и на важеће право, неопходно је да то право најпре и прикажемо. Поћи ћемо од општих правила о гарантном акту, која се налазе у прописима о управном поступку, а онда ћемо сагледати и она у посебним законима, о појединим евентуално гарантним актима, без којих општа правила не би ни могла да се примене.

Када добијемо целовиту слику о томе како је гарантни акт регулисан, моћи ћемо да га упоредимо са управним актом и изнесемо закључке о његовој правној природи. Моћи ћемо да проверимо и то да ли поједини примери гарантних аката заиста одговарају ономе што је на општи начин уређено ЗУП-ом. Претпоставка је да они не могу да се подведу под општу дефиницију гарантног акта. Самим тим, без правог ослоњања у посебним законима, ЗУП-ом је вештачки створен акт спорног карактера, чија обележја опет не могу да се уклопе у појам управног акта.

## 2. НОРМИРАЊЕ ГАРАНТНОГ АКТА У ЗУП-У

Гарантни акт једна је од многих новина у нашем управном праву уведена ЗУП-ом, као последица оне основне и најважније промене – проширења предмета управног поступка. У контексту битно другачијег и ширег појма управне ствари, појавили су се и неки нови облици управног поступања, попут доношења гарантног акта.

Овако велике и корените промене, нажалост, нису спроведене пажљиво и смислено. У нормирању нових облика управног поступања било је много недоследности и противречности, а начин на који су гарантни акти постали део ових правила само нам то и потврђује.<sup>1</sup> Након неколико редакција законског текста и више различитих покушаја да му се пронађе право место, гарантни акт издвојен је у посебну категорију управних активности, као:

„[П]исани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине.“<sup>2</sup>

Иако унете у закон који се односи на општи управни поступак, одредбе о гарантном акту, саме за себе, нису довољне. Оне овај нови облик управног

<sup>1</sup> Вид. Драган Ј. Милков, Ратко С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: „управно поступање“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 733-752.

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

поступања уређују условно, ослањајући се на посебне законе. Одредбе ЗУП-а, општег карактера, примењују се под претпоставком да је доношење неког гарантног акта прописано посебним законом.<sup>3</sup>

Обавеза органа да будућим управним актом, уколико га странка буде захтевала, реши управну ствар на одређени, унапред гарантовани начин, не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица.<sup>4</sup> Доносећи гарантни акт, орган је прихватио дужност да касније донесе и управни акт, али начелно. Од ове дужности има неколико изузетака:

„1) ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом; 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта; 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа; 4) кад постоје други разлози одређени посебним законом.“<sup>5</sup>

Специфична правила о гарантном акту укључују и она о правној заштити. Против управног акта, који није донет у сагласности са гарантним актом, странка има право на жалбу.<sup>6</sup> Тиме су заправо одредбе о гарантном акту исцрпљене; на сва остала питања, сходно се примењују одредбе о управном акту.<sup>7</sup>

### 3. УПОРЕДНОПРАВНИ УЗОРИ

Инспирацију за нормирање гарантног акта наш законодавац пронашао је у упоредном праву: немачком, хрватском и црногорском. За немачко право могло би да се каже да је имало посредан утицај. Непосредан узор били су закони који уређују општи управни поступак у Хрватској и Црној Гори.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> ЗУП, чл. 18, ст. 2.

<sup>4</sup> ЗУП, чл. 20.

<sup>5</sup> ЗУП, чл. 19, ст. 3.

<sup>6</sup> ЗУП, чл. 19, ст. 2. Потврду налазимо и међу одредбама које уређују разлоге за изјављивање жалбе. У оквиру њих, прописано је да решење може да се побија жалбом и „због тога што није донето сагласно гарантном акту“. (ЗУП, чл. 158, тач. 8)

<sup>7</sup> ЗУП, чл. 21.

<sup>8</sup> У изради нашег новог Закона учествовали су неки у науци управног права непознати немачки аутори, хрватски аутори, као и неки домаћи аутори. Њихов концепт је као модел најпре примењен у Хрватској, а после тога и у Црној Гори и Србији. Стога не изненађује постојање истих или сличних норми, при чему су српски аутори често томе давали и свој „конструктиван“ допринос!

У немачком Закону о управном поступку (немачки ЗУП) не користи се израз „гарантни акт“. Дослован превод немачког израза (*Zusicherung*) био би обећање, гаранција, уверавање. Назваћемо га обећањем, условно, имајући у виду то да га немачки аутори тако објашњавају (*Versprechen*).<sup>9</sup>

Норме о обећању налазе се унутар норми о управном акту. Обећањем се надлежни орган обавезује на то да ће касније донети одређени управни акт, или супротно од тога – да га неће донети. Да би ово обећање било пуноважно, неопходно је да буде дато у писаној форми. Уколико из правних прописа произлази то да је пре доношења обећаног управног акта нужно да се саслушају странке, или да у доношењу обећаног управног акта учествује и неки други орган, односно колективно тело, обећање сме да се да тек након саслушања странака, тј. учешћа тог органа или колективног тела.<sup>10</sup>

Дато обећање обавезује орган, али само под условом да се чињенично или правно стање накнадно не промене и то тако да орган, да је знао за те накнадне промене, не би ни дао обећање, или из правних разлога не би ни смео да га да.<sup>11</sup> Даљих правила о обећању нема. Прописано је једино то да се на обећање сходно примењују одређена правила која се односе на важеће управног акта: на ништавост, на повлачење незаконитог и опозивање законитог управног акта, на отклањање процесних и формалних грешака.<sup>12</sup>

У хрватском праву малобројне одредбе о гарантном акту, тачније о јемству стицања права, унете су у онај део Закона о општем управном поступку који се односи на решавање управне ствари. Када је то прописано посебним законом, јавноправно тело може да јемчи странци стицање одређеног права, али то јемство не сме да буде противно јавном интересу или интересу трећих лица. О јемству се одлучује решењем, које обавезује јавноправно тело – осим онда када се правна основа или чињенично стање битно измене.<sup>13</sup>

Израз „гарантни акт“ у нашем ЗУП-у дословно је преузет из црногорског права. Регулишући управне активности, црногорски законодавац је прописао и норме о гарантном акту, смештајући их, слично немачком и хрватском, међу она правила која се односе на управни акт. Под условом прописаним посебним законом, јавноправни орган може да донесе решење којим се странци, на њен захтев, гарантује стицање неког права, у писаном облику. Ако су испуњени услови из гарантног акта, јавноправни орган дужан је да донесе гарантовано решење о стицању права. Изузетак од ове

---

<sup>9</sup> Вид. Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, 234.

<sup>10</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)*, das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (*BGBl. I S. 2154*) geändert worden ist – VwVfG, § 38, Abs. 1.

<sup>11</sup> VwVfG, § 38, Abs. 3.

<sup>12</sup> VwVfG, § 38, Abs. 2, i.V.m. §§ 44, 45, 48, 49.

<sup>13</sup> Закон о опћем управном поступку, *Narodne novine*, br. 47/09 i 110/21, čl. 103.

дужности постоји онда када од доношења гарантног акта до испуњења услова за стицање права престане да постоји правна основа за стицање тог права, односно онда када се правна основа или чињенично стање битно измене.<sup>14</sup>

#### 4. ГАРАНТНИ АКТ У ПОСЕБНИМ ЗАКОНИМА

Целовиту слику о гарантном акту у домаћем праву не можемо да стекнемо ако у обзир не узмемо и посебне законе, с обзиром на то да примена општих правила из ЗУП-а зависи од њиховог постојања. Приликом доношења општих правила, предлагач ЗУП-а претпоставио је да такви посебни закони, о појединим гарантним актима, постоје. Дао нам је чак и примере:

„Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у члану 19. Царинског закона [...], члану 15. Закона о држављанству Републике Србије, члану 83. Закона о државној припадности и упису пловила и у још неким прописима.“<sup>15</sup>  
„Примери обавезујућих мишљења, суштински гарантних аката, постоје и у Закону о пореском поступку и пореској администрацији и Закону о инспекцијском надзору.“<sup>16</sup>

У члану 19 тада важећег Царинског закона (из 2010. године) не помињу се изричито гарантни акти – помињу се обавезујућа обавештења која издаје Управа царина, на писани захтев заинтересованог лица: обавезујуће обавештење о сврставању робе по Царинској тарифи и обавезујуће обавештење о пореклу робе.<sup>17</sup> У међувремену, донет је нови Царински закон (из 2018. године), али се израз „гарантни акт“ не користи ни у његовим одредбама. Уместо тога, говори се о одлукама које се односе на обавезујућа обавештења о сврставању робе и обавезујућа обавештења о пореклу робе.<sup>18</sup>

Члан 15 Закона о држављанству Републике Србије односи се на стицање држављанства пријемом. Гарантним актом у овим одредбама требало би да се сматра потврда која се издаје странцу да ће бити примљен у држављанство Републике Србије.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Закон о управном поступку, *Службени лист Црне Горе*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017, чл. 20.

<sup>15</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) – Предлог ЗУП-а, 63 (17. септембар 2020)

<sup>16</sup> Предлог ЗУП-а, 89.

<sup>17</sup> Царински закон, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2010, 111/2012, 29/2015, 108/2016 и 113/2017 – др. закон – стари Царински закон, чл. 19, ст. 1.

<sup>18</sup> Царински закон, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020 и 118/2021 – нови Царински закон, чл. 23, ст. 1.

<sup>19</sup> Закон о држављанству Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018, чл. 15, ст. 1.

У Закону о државној припадности и упису пловила, члану 83, коначно наилазимо и на термин „гарантни акт“. Њиме се означава решење којим једна лучка капетанија условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова који води друга лучка капетанија.<sup>20</sup>

Као примере гарантног акта, суштински посматрано, законодавац је поменуо и обавезујућа мишљења, нормирана Законом о пореском поступку и пореској администрацији и Законом о инспекцијском надзору. У складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији, обавезујуће мишљење требало би да се односи на акте (објашњења, мишљења, инструкције, упутства и сл.) о примени прописа, које доноси министар надлежан за послове финансија, а који би требало да буду обавезујући за поступање Пореске управе.<sup>21</sup> Акт о примени прописа постоји и у Закону о инспекцијском надзору. Издаје га инспекција, односно надлежни орган, организација или организациона јединица, на сопствену иницијативу или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења који је одређен Законом о државној управи. Правило гласи да надзираном субјекту, који је поступио у складу са овим актом, не могу да се изрекну никакве мере.<sup>22</sup>

## 5. ПРАВНА ПРИРОДА ГАРАНТНОГ АКТА

Након сажетог приказа начина на који је гарантни акт уређен у упоредном и домаћем праву, време је да се осврнемо и на његову правну природу. За почетак, могло би да се каже да је она спорна, не само у оним правима у којима гарантни акт представља новину, него и тамо где се о њему већ дуго расправља.

### 5.1. О правној природи гарантног акта у правној теорији

У немачкој правној теорији, обећање у ужем смислу речи, регулисано немачким ЗУП-ом (*Zusicherung*), сматра се једном од врста обећања схваћеног у

---

<sup>20</sup> Закон о државној припадности и упису пловила, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2013, 18/2015 и 83/2018, чл. 83, ст. 3.

<sup>21</sup> Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020 и 96/2021, чл. 11, ст. 3.

<sup>22</sup> Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018, чл. 31, ст. 1 и 2.

ширем смислу речи (*Zusage*). У ужем смислу речи, обећањем се орган обавезује на доношење или недоношење управног акта; у ширем смислу речи, орган обећањем може да се обавезе и на неко друго чињење или нечињење, у области ауторитативне управе.<sup>23</sup>

Када говоре о правној природи обећања, немачки аутори постављају једно основно питање: да ли је обећање управни акт? Уз напомену да о томе постоје различита мишљења, истичу и оно владајуће, које на постављено питање даје потврдан одговор.

Овај спор о правној природи обећања, по речима немачких аутора, немачки законодавац није желео да реши. Зато је одредбе формулисао тако да су могућа оба тумачења: и оно које говори у прилог управног акта, и оно које говори против тога.<sup>24</sup> С једне стране, немачки законодавац је само неке од правних норми које уређују управни акт, сходном применом, наменио и обећању – а то би могло да укаже на закључак да обећање није управни акт.<sup>25</sup> С друге стране, обећању је сходно наменио оне одредбе које се тичу правног дејства управног акта – што би опет упућивало на то да правно дејство обећања у основи одговара правном дејству управног акта.<sup>26</sup>

Питање правног дејства обећања и јесте кључно питање за немачке писце: да ли се обећањем уређује једна појединачна ситуација, тако да би могло да се каже да и оно има непосредно правно дејство? Они аутори који дају потврдан одговор, образлажу своје мишљење на следећи начин: када даје обећање, орган управе утврђује чињенично стање и подводи га под правне норме, као што би то чинио и онда када доноси управни акт. Још важније од тога, орган управе се обавезује на то да од свог закључка начелно више неће одступити, а странка стиче право да то и захтева.<sup>27</sup>

Исказана воља органа управе да сам себе обавезе оним што је обећао омогућава да се обећање разграничи од аката саопштења (*Auskunft*), којима орган странку само обавештава, информише о одређеним чињеницама или правним питањима. Акти саопштења, којима недостаје воља органа да сам себе обавезе, нису уопште правни акти, а самим тим ни управни.<sup>28</sup> Када се погледа шта би све орган управе могао да обећа странци, не само у ужем,

---

<sup>23</sup> Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015, 166; H. Maurer, 234;

<sup>24</sup> Georg Butterwegge, *Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Überschneidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages*, Berlin 2001, 36.

<sup>25</sup> S. Detterbeck, 166.

<sup>26</sup> G. Butterwegge, 37.

<sup>27</sup> Nikolaus von Bomhard, *Auskunft und Zusage im Steuerrecht* (Dissertation), München 1988, 112-113.

<sup>28</sup> H. Maurer, 237.

него и у ширем смислу речи, онда сличности има и са управним уговором – разлика је ипак у томе што обећање има једностранни карактер.<sup>29</sup>

Правна теорија у оним земљама у којима је гарантни акт новина тек се суочава са проблемом одређивања његове правне природе. Расправе о томе још увек су врло ретке и скромне. На одређене ставове ипак може да се наиђе. Разматрајући га у контексту начела заштите легитимних очекивања странака, хрватски аутори истичу како би јемство стицања права, према својој правној природи, требало да се посматра као обавештење – законом је, међутим, одређено као управни акт. Нека обавештења дају се у строго прописаном облику, те су толико важна основа за очекивања појединаца, да се чак издају у облику управног акта.<sup>30</sup> Иако не може да се изједначи са управним актом којим је странка стекла неко право, оно не би имало никаквог смисла уколико странка у дато јемство не би могла легитимно да се поузда.<sup>31</sup>

И у домаћој науци управног права објашњењу гарантног акта прилази се из угла начела легитимних очекивања странака – каже се да је прописивање ове нове врсте правног акта директно мотивисано њиме. Другим речима, мотивисано је повећањем правне сигурности странака у односима са органима управе.<sup>32</sup>

Питање о правној природи гарантног акта домаћи аутори углавном свODE на дилему да ли је гарантни акт посебна врста управног акта, или пак мишљење органа о примени права у конкретном случају. За разлику од мишљења које се издаје на основу члана 80 Закона о државној управи, ово „мишљење“, тврде, било би обавезујуће за орган.<sup>33</sup> Занимљиво је да чак ни неки од аутора новог Закона о општем управном поступку не знају шта су сами хтели да пропишу, тј. није им јасна правна природа акта који су „измислили“ и унели у нови ЗУП. У том смислу, неки од аутора Закона сматрају да би могло подједнако да се тврди и то да је гарантни акт обавезујуће мишљење, јер странци непосредно не признаје никаква права, нити јој утврђује обавезе, али и то да странка њиме добија нешто више од обичног тумачења правне

---

<sup>29</sup> Harald Eberhard, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag: ein Beitrag zur Handlungsformenlehre*, Wien 2005, 35.

<sup>30</sup> Dario Đerđa, „Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2013, 108.

<sup>31</sup> Marko Šikić, Lana Ofak, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2011, 148.

<sup>32</sup> Зоран Лончар, „Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије“, *Правна ријеч*, 50/2017, 281.

<sup>33</sup> „На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Мишљења органа државне управе нису обавезујућа.“ (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. 80)



норме – добија право да јој се изда управни акт одређене садржине.<sup>34</sup> Ово становиште не само што је изненађујуће за једног од аутора новог ЗУП-а, већ је и спорно у два смисла. Најпре, мишљење се даје поводом примене неке правне норме, односно евентуално поводом њене нејасне садржине, а не о томе да ли неко лице може да стекне одређено право. Онако како је то у ЗУП-у нормирано, гарантним актом се орган обавезује да донесе управни акт одређене садржине. Тиме се ништа нејасно не објашњава, него ствара обавеза за орган да донесе такав акт. С друге стране, у овом становишту се истовремено истиче да странка стиче право на издавање акта одређене садржине. Поставља се питање како ту констатацију можемо повезати са претходном тврдњом да се „странци непосредно не признају никаква права“? Изгледа да по мишљењу овог аутора **право** на издавање акта одређене садржине није **право**? Има и аутора који сматрају да је гарантни акт истовремено и једно и друго: и посебна врста управног акта и обавезујуће мишљење.<sup>35</sup> Наравно, и ово становиште је делимично нетачно, јер се мишљењем државног органа на начелан начин изражава његов став о примени неке правне норме, који ће се у будућности односити на све истоврсне случајеве, а не само на конкретно лице, а што је карактеристично за новописани гарантни акт.

Иако га не сматрају типичним управним актом, поједини писци говоре о томе да се гарантним актом странци условно признаје, односно гарантује неко будуће право. Овај гарантни управни акт има стога двојако дејство. С једне стране, он обавезује орган, у смислу признавања тог права, у тренутку и под условима који су у њему одређени. Странку, с друге стране, на признавање тог званично обећаног права овлашћује.<sup>36</sup>

Ако у овој причи о правној природи гарантног акта желимо да дођемо до краја, онда најпре морамо да се вратимо на њен почетак. Још једном морамо да се запитамо како је то нормиран гарантни акт и каква му то обележја законске норме дају. Када то будемо знали, моћи ћемо да га упоредимо и са управним актом. Моћи ћемо, а на крају и морати, да га упоредимо и са разним актима из наших посебних закона, за које се тврди да имају баш такав карактер.

## 5.2. О правној природи гарантног акта нормираног у ЗУП-у

И у домаћем и у упоредном праву гарантни акт уређен је општим правилима о управном поступку. Разлика ипак постоји и открива се већ у систе-

<sup>34</sup> Вук Цуцић, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку“, *Анали Правној факултетској у Београду*, 2/2018, 143-144.

<sup>35</sup> Дејан Поповић, Гордана Илић-Попов, „Претходно пореско мишљење: пледоаје за његово преобликовање у српском пореском праву“, *Анали Правној факултетској у Београду*, 3/2020, 31.

<sup>36</sup> Зоран Р. Томић, *Коментари Закона о општем управном поступку – са судском праксом и рејсиром јојмова*, Београд 2017, 235, 237.

матици ових закона. У упоредном праву норме о гарантном акту део су норми о управном акту, припадају истој целини: гарантни акт нормиран је у контексту доношења управног акта, односно решавања управне ствари. У хрватском и црногорском праву чак изричито пише да се стицање одређеног права странци јемчи, односно гарантује решењем. У домаћем праву није тако – гарантни акт нормиран је одвојено од управног акта, као посебан облик управног поступања.

Шта је била права намера нашег законодавца, тешко је рећи. Она се сакрива иза различитих и недоследних покушаја нормирања гарантног акта. У првобитним предлозима ЗУП-а, онима који нису усвојени, одредбе о гарантном акту биле су део законског нормирања управног акта.<sup>37</sup> Штавише, у образложењу првог таквог предлога, из 2012. године, изричито се и помињао гарантни управни акт.<sup>38</sup> Да ли је одустајањем и одступањем од те првобитне намере законодавац желео да нам покаже како је, у међувремену, другачије разумео правну природу гарантног акта? Не знамо – али знамо шта је резултат: управни акт нормиран је као једна, а гарантни акт као друга врста аката управе.

Издавање норми о гарантном акту не значи да оне са нормирањем управног акта немају никакве везе – напротив, имају. С обзиром на то да посебних норми о гарантном акту нема много, допуњене су нормама о управном акту, које би требало да се примењују сходно. Оваква, сходна примена, међутим, више раздваја управни и гарантни акт, него што их повезује.<sup>39</sup> Она

---

<sup>37</sup> Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 620. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 7. јула 2008. године и реконструисане 14. марта 2011. године), 23. фебруара 2012. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=168120](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=168120) – Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 21 (20. јануар 2018); Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. јула 2012. године и реконструисане 2. септембра 2013. године), 18. децембра 2013. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=201834](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834), чл. 20 (20. јануар 2018)

<sup>38</sup> Предлог ЗУП-а из 2012, 65.

<sup>39</sup> У питању је разлика која се у нашој науци управног права исправно повлачи између супсидијарне и сходне примене ЗУП-а: „Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целисти у свим питањима која нису уређена посебним законом.“ (Милош Прица, „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 91/2021, 99-100) Ову разлику илуструје и начин на који су у ЗУП-у уређени управни уговори: „На управне уговоре сходно се примењују остале одредбе овог закона и супсидијарно одредбе закона којим се уређују облигациони односи.“ (ЗУП, чл. 26) Проблем сходне примене, који постоји и у немачком праву, уочили су и немачки аутори, али су га само поменули и брзо релативизовали. У хрватском и црногорском праву проблем није ни настао, бар на први поглед, зато што оваква сходна примена није ни прописана.

још једном указује на њихову различиту правну природу, због које на један акт, гарантни, могу да се примене само поједине, прикладне норме, иначе намењене и примерене другом акту, управном. Другачије речено, када би гарантни акт био управни акт, онда би, логично, на њега доследно и целовито требало да се примене и остале норме о управном акту. Или обрнуто, било би нелогично да се правила о управном акту прилагођавају – нечему што би и само требало да буде акт истог карактера.

За испитивање карактера гарантног акта, од места које он заузима у систематици ЗУП-а, још су важнија његова законска обележја. Од тога да ли је гарантни акт нормиран у оквиру правила о управном акту, још је важније питање да ли гарантни акт има обележја управног акта. Када се упореде, њихове законске дефиниције не указују на потврђан одговор.

Оба акта, и управни, и гарантни, дефинисана су као појединачни правни акти, који се доносе у управним стварима. Смисао им је, међутим, другачији. Доношењем управног акта управна ствар се решава; непосредно се одлучује о правима, обавезама или правним интересима странке.<sup>40</sup> Насупрот томе, гарантним актом се још увек не решава управна ствар, већ њиме орган везује сам себе, а о правима, обавезама или правним интересима странке одлучиће касније, онако како је и гарантовао.<sup>41</sup>

Управни и гарантни акт, укратко, немају исто правно дејство. Код управног акта, правно дејство усмерено је на странку и на решавање управне ствари. Када доноси управни акт, орган не одлучује о сопственим правима и обавезама – одлучује о правима и обавезама странке. Зато управни акт није било који правни акт, већ онај који је ауторитативан. Правно дејство гарантног акта обрнутог је смера. Када доноси гарантни акт, орган обавезује сам себе, а о правима и обавезама странке још увек ни не одлучује. За гарантни акт, стога, не би ни могло да се каже да има ауторитативан карактер, упркос његовој једностраности.

Специфично правно дејство и јесте оно најспорније у правном режиму гарантног акта. Њиме орган не прихвата било коју обавезу, већ обавезу да донесе управни акт. Доношење управног акта, међутим, не зависи од воље органа – то је ствар његове законом утврђене надлежности. Орган доноси управни акт не зато што је ту обавезу прихватио својом сопственом изјавом, него зато што та обавеза произлази из његове надлежности.

У правној држави управа је везана законом, а управни акти засновани су на закону. Нису и не смеју да буду засновани на обећањима органа управе

<sup>40</sup> „Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима.“ (ЗУП, чл. 16, ст. 1)

<sup>41</sup> То да се гарантним актом не одлучује о правима и правним интересима странке изричито нам потврђује и предлагач ЗУП-а (Вид. Предлог ЗУП-а, 63)

– нарочито не онда када су та обећања у супротности са законом. За разлику од упоредног права, код нас се о томе није водило рачуна. Код нас је прописано да управни акт мора да се донесе у складу са гарантним актом чак и онда када се правни основ промени. Изузетак постоји само онда када одредбе новог закона имају ретроактивно дејство: када се њима стављају ван снаге и управни акти донети на основу ранијих прописа. У свим осталим случајевима, гарантни акт би изгледа требало да има јачу правну снагу од закона. Уместо да примени важећи закон, орган управе доноси управни акт на основу неважећег. Зашто? Зато што је тако обећао странци.

Овакав „правно-политички избор“ образлаже се већим степеном правне сигурности странака.<sup>42</sup> Заборавља се при томе да правна сигурност суштински значи нешто друго. Она произлази из стабилног правног система, у којем се закони не мењају непрестано, а доследно се и једнако примењују. Она не значи то да странка може да оствари право које јој по закону не припада, само зато што јој то, својом изјавом, гарантује орган управе. Правна сигурност појединца јесте важна, али не сме да погази и обесмисли остале, подједнако важне претпоставке правне државе – попут законитости управе и једнакости грађана пред законом.

Када су немачки аутори покушали да изједначе правно дејство обећања са правним дејством управног акта, пошли су од заједничког правног силогизма: и у једном и у другом случају утврђује се чињенично стање (у истом „интензитету“, кажу) и подводи под опште правне норме. У случају обећања то се чини условно, али то није ништа необично, јер правно дејство управног акта и иначе може да буде модификовано условом.<sup>43</sup>

И код нас се, видели смо, говори о томе како се гарантним актом странци условно признаје неко право. За наш гарантни акт, међутим, не би могло да се каже да представља управни акт који садржи одложни услов. Наш гарантни акт уопште се ни не доноси у насталој ситуацији, након потпуног утврђивања чињеничног стања. Он се доноси у хипотетичкој, замишљеној ситуацији, применом права на чињенично стање које је странка само „описала“.

Подједнако непримерено делује и објашњење о гарантном акту као обавезујућем мишљењу о примени закона. Довољно је да погледамо ту синтагму, саму за себе, како бисмо схватили да је она у супротности са правилима логике, противречна – *contradictio in adiecto*. Мишљење не припада правним, већ неправним актима управе, актима саопштења. Уколико се оно односи на управну ствар, а обавезује, онда то више не би ни требало да буде мишљење – требало би да буде управни акт. Оно заправо и јесте део доношења управног акта, део примене права на конкретан случај. Да би право могло да се

---

<sup>42</sup> Предлог ЗУП-а, 85-86.

<sup>43</sup> N. von Bomhard, 114.

примени, мора претходно да се схвати, протумачи. Такво мишљење, истина, обавезује, али не само по себи, већ зато што је у складу са њим донета одлука о правима и обавезама странке. Проблематично је и то што мишљење има своје дејство на све истоврсне случајеве, а не само на конкретно лице, као што је то случај код гарантног акта. Мишљењем државног органа се изражава његов став о смислу неке правне норме и то се односи у будућности на све такве случајеве, а не само на једно лице.

Проблем се и огледа у томе што гарантни акт везујемо за управну ствар, али га не везујемо за права и обавезе странке, као да управна ствар може да се одвоји од њих. У управним стварима, поновимо, постоји потреба да се одреди правило понашања за странку, а не за орган управе. Због јавног интереса то правило понашања одређује се на ауторитативан начин. Код гарантног акта ништа од тога није испуњено: нити он има непосредан правни утицај на управну ствар, нити ауторитативан карактер. Гарантни акт више подсећа на једностранни правни посао, који би могао да важи чак и онда када за њега више нема правног основа – као да произлази из воље доносиоца, органа управе, а не из закона.

Тешко је смислено објаснити правну природу нечега што је замишљено као неправни акт, а онда претворено у правни, односно проглашено таквим. Правно дејство таквог акта неизбежно је спорно за правну теорију – чак и моменат од којег оно почиње. Није чудно да нам је тешко да објаснимо нешто што је можда необјашњиво, када чак ни ауторима новог ЗУП-а није јасно шта су хтели да напишу! Одређујући га, опет наглашавају две могућности. Ако се гарантни акт посматра као управни акт, онда би, сходном применом члана 190 ЗУП-а, почео да производи правно дејство од оног тренутка у којем постаје коначан и извршан. Ако би пак био обавезујуће мишљење, онда би, сходном применом члана 17 ЗУП-а, почео да производи правно дејство од оног момента у којем је странка о њему обавештена.<sup>44</sup>

Све те дилеме и појашњења као да нас заправо још више удаљавају од разумевања правне природе гарантног акта. У њима се, пре свега, меша оно што не би смело. Правно дејство једног акта није исто што и његова извршност. За разлику од правног дејства, које има сваки правни акт, извршност је специфично својство правног акта, које се састоји у могућности принудног остварења његове садржине. Ништа се од тога не уклапа у правни режим гарантног акта. Орган ће у складу са гарантним актом донети управни акт уколико то и када странка буде захтевала. О каквом то принудном извршењу гарантног акта може да се говори? Ко би био извршеник, а ко надлежан да спроведе извршење? Орган управе, сам против себе? Ово је само још један доказ да се бесмислице не могу смислено објаснити, а да је сваки покушај рационалног објашњења осуђен на неуспех.

<sup>44</sup> В. Цуцић, 143-144.

На сличне нелогичности наилазимо и онда када говоримо о коначности гарантног акта. За кога би он то требало да постане коначан? Ко би могао да се жали против гарантног акта – сам доносилац, странка, трећа лица? Ко би био легитимисан да поднесе жалбу против гарантног акта, ако он никога не обавезује, осим доносиоца? Да ли то значи да би против гарантног акта могао да се покрене и управни спор? Ко би за то био легитимисан и шта би био предмет таквог управног спора? Да ли би, на крају, гарантни акт постао и правноснажан?

Коначност је својство управног акта које се изводи из начина на који је уређена правна заштита странке. У односу на гарантни акт, таква правна заштита није директно прописана, јер јој није ни неопходна. Странка може једино да се жали против управног акта, оног који није донет у складу са гарантним актом. Све остало само су нејасне и конфузне конструкције, изведене у покушају да се на гарантни акт сходно примене правила о правној заштити примерена побијању управног акта.

### **5.3. О правној природи „гарантних аката“ нормираних у посебним законима**

У појашњењу правне природе гарантног акта, нажалост, не помажу нам ни посебна правила, која су узета у обзир приликом нормирања гарантног акта у новом ЗУП-у. Уместо да илуструју гарантни акт, примери од којих се пошло само продубљују већ постојеће дилеме и конфузију. Да би нам помогли у разумевању правне природе гарантног акта, претходно би и сами морали да имају тај карактер, а баш то је спорно. У дефиницију и обележја гарантног акта они се, једноставно, не уклапају.

Обавезујућа обавештења нормирана Царинским законом не служе томе да се орган обавезе на доношење управног акта одређене садржине. Њима орган одлучује, већ у том тренутку, о сврставању или пореклу робе. Ово не произлази само из старог Царинског закона, важећег у време доношења ЗУП-а, него и из новог Царинског закона, донетог после тога. У новом Царинском закону то се и наглашава: орган доноси одлуке које се односе на обавезујућа обавештења.<sup>45</sup> Оне, као што је то писало и раније, у старим правилима, обавезују како царинске органе тако и странке, којима су издате.<sup>46</sup> По својој правној природи, оне нису гарантни акти; оне су управни акти, а то нам потврђује и судска пракса.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Нови Царински закон, чл. 23, ст. 1.

<sup>46</sup> Стари Царински закон, чл. 19, ст. 2; Нови Царински закон, чл. 23, ст. 3.

<sup>47</sup> Према ставу тадашњег Врховног суда Србије, уверење о домаћем пореклу робе издато на основу Царинског закона из 1992. године има карактер управног акта. Правно дејство овог уверења суд је ценио према одредбама каснијег Царинског закона, из 2003. године, у

Ни потврда која се издаје странцу да ће бити примљен у држављанство Републике Србије нема смисао гарантног акта. Њоме се орган не обавезује на доношење управног акта, онда када и ако странка то буде тражила. Она служи томе да странка, која је већ поднела захтев за доношење управног акта (за пријем у држављанство Републике Србије) добије отпуст из страног држављанства и тиме испуни један од законских услова, што у законским одредбама изричито и пише.<sup>48</sup> Странцу се тиме не гарантује да ће бити примљен у српско држављанство, већ се потврђује да ће бити примљен у држављанство ако испуњава све остале услове, а што још није ни разматрано. Отпуст из претходног држављанства је један од услова, али није једини.<sup>49</sup> Стицање држављанства зависи од свих услова.

Једини акт који се и у посебном закону назива „гарантним“, парадоксално, најмање личи на онај из ЗУП-а. У његов карактер гарантног акта сумњао је и предлагач ЗУП-а.<sup>50</sup> Оправдано, јер решење којим се условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пловидбе са појмом гарантног акта нема никакве везе. Њиме се лучка капетанија не обавезује на доношење управног акта, а још мање би на то могла да обавезе другу лучку капетанију, која пренос уписа може и да одбије.<sup>51</sup> Њиме се уопште ни не гарантује неко будуће одлучивање о правима странке – њиме се о тим правима одлучује. Додуше, условно, јер одлуку о томе мора да донесе још један орган; одлуку, која је, као и она прва, претходна, управни акт.

У дефиницију гарантног акта не уклапају се ни обавезујућа мишљења, нормирана прописима о пореском поступку и инспекцијском надзору. Она

---

складу са којима обавезујуће обавештење о пореклу робе (са којим се раније уверење о домаћем пореклу робе поистовећује) има дејство одлуке донете у управном поступку. (Пресуда Врховног суда Србије, У. 3096/05 од 25.01.2007. године) Иако се ова формулација не користи у каснијим законима, обавезујућа обавештења нису могла да промене своју правну природу. И даље су то одлуке које се доносе у управним стварима, а не гаранција неког будућег одлучивања. Поступајући у управном спору чији је предмет било другостепено решење којим се одбија жалба изјављена против обавезујућег обавештења, Управни суд наводи следеће: „Правилно је, по оцени суда, одлучио тужени орган када је, у поступку у коме није било повреда правила поступка, одбио жалбу тужиоца налазећи да је првостепени орган на правилно и потпуно утврђено чињенично стање, правилно применио материјално право и дао разлоге које прихвата и овај суд.“ (Пресуда Управног суда, 3 У.26065/10 од 22.02.2012. године) Не би стога могло да се каже да ово обавештење представља „инструмент којим надлежни управни орган тумачи неку важећу царинску (пореску) норму“. (Уп. Д. Поповић, Г. Илић-Попов, 28) Надлежни орган на утврђено чињенично стање (а не описано, како пише у ЗУП-у) примењује меродавно право – зато што одлучује у управној ствари и доноси управни акт. С обзиром на то да је ово обавештење обавезује, незадовољна странка може да изјави жалбу, а касније, против коначног управног акта, може да води и управни спор.

<sup>48</sup> Закон о држављанству Републике Србије, чл. 15, ст. 2.

<sup>49</sup> Више о томе Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад 2017, 60.

<sup>50</sup> Предлог ЗУП-а, 88.

<sup>51</sup> Закон о државној припадности и упису пловила, чл. 83, ст. 6.

нису илустрација гарантних аката – она нам показују једино то да законодавац, кад већ може све, може и од законских норми да створи праву збрку.

Акт о примени прописа који доноси министар надлежан за послове финансија није акт којим се он обавезује на то да касније, на захтев странке, донесе управни акт одређене садржине.<sup>52</sup> То су различити акти – попут објашњења, мишљења, инструкција, упутстава – који су, у циљу јединственог спровођења прописа из области финансија, обавезујући за поступање једног другог органа, Пореске управе. Нејасно је само шта је законодавац овим тачно желео да каже. Шта су за њега ови акти које је набројао? Да ли су то акти истог карактера, без обзира на назив, или њихови називи указују на специфичне акте, чије је значење и место међу актима управе добро познато? Да ли су то нека нова мишљења, инструкције и упутства, различита од оних из Закона о државној управи?

Као што можемо да приметимо, законодавац је овде, произвољно, много тога помешао и назвао актима о примени прописа. Није се водило рачуна о њиховом специфичном значењу и контексту; о томе да се неки од њих тичу односа између управе и грађана, а неки односа између самих органа управе. Разлика не постоји ни за ауторе који се баве пореским правом. Све те акте посматрају јединствено и у основи их своде на мишљење, специјалном нормом пореског процесног закона проглашено обавезујућим, чиме је дерогирана општа норма из Закона о државној управи, која прописује супротно. Као последицу обавезујућег карактера ових мишљења истичу то што Пореска управа, када решава појединачну, пореску ствар, не сме да преиспитује њихову материјалноправну законитост.<sup>53</sup>

Чак и када бисмо прихватили став да сви наведени акти имају карактер мишљења о примени прописа, остаје проблем на који наука пореског права није дала одговор: како се немогућност Пореске управе да преиспита материјалноправну законитост мишљења министра слаже са начелом самосталности у управном поступку. Када решава управну ствар, овлашћено службено лице утврђује чињенично стање и на њега примењује законе и друге прописе – самостално, а не према нечијем мишљењу, или нечијој инструкцији.<sup>54</sup>

На тумачење закона, које обавезује, иако није дато у поступку примене права, наилазимо и у Закону о инспекцијском надзору. И тамо се назива

---

<sup>52</sup> У теорији финансијског права, наглашава се то да се одређени елементи ових аката, означених као претходно пореско мишљење, не уклапају у оквир гарантног акта, успостављен ЗУП-ом. Предлаже се зато да се претходно пореско мишљење, схваћено као гарантни акт, потпуније уреди пореским прописима. (Д. Поповић, Г. Илић-Попов, 32)

<sup>53</sup> Д. Поповић, Г. Илић-Попов, 23, 26.

<sup>54</sup> ЗУП, чл. 12. У судској пракси јасно се истиче то да инструкција не представља материјалноправни пропис на који би доносилац управног акта могао да се позове, односно то да она за доносиоца управног акта нема обавезујућу правну снагу. (Пресуда Врховног суда Србије, У. 7271/2008[1] од 11.03.2009. године)



актом о примени прописа, који се не доноси само на захтев странке, већ и по сопственој иницијативи. И тамо је споран, из наведених и других разлога, али није гарантни акт, који би имао ЗУП-ом прописана обележја.

## 6. ЗАКЉУЧАК

У контексту проширења појма управне ствари и предмета управног поступка, аутори нашег новог ЗУП-а су осмислили нови облик управног поступања, који се састоји у доношењу гарантних аката. Нису га заправо осмислили, него преузели из неких других правних система, као што су немачки, хрватски и црногорски. Доношењем гарантног акта, орган управе обавезује се на то да странци, на њен захтев, изда управни акт одређене садржине.

Гарантни акти немају тај назив у свим наведним земљама, али су свуда дефинисани и уређени прописима о општем управном поступку. За разлику од упоредноправних узора, међутим, одредбе о гарантном акту у нашем ЗУП-у нису укључене у нормирање управног акта. Издвојене су, а са нормама о управном акту повезане сходном применом.

Најважнија разлика у правном режиму нашег гарантног акта, у односу на остале, огледа се у томе што он обавезује орган управе чак и након промене правних прописа. У осталим правима, битна промена правних прописа ослобађа органе управе претходно датог обећања. У нашем праву не, осим ако ти нови прописи имају ретроактивно дејство.

Овако неуобичајену правну снагу датог обећања предлагач нашег ЗУП-а образложио је појачаном правном сигурношћу странке. Било би добро да је рекао нешто и о начелу законитости управе, односно о томе како једно обећање, какво год правно дејство оно имало, може да буде јаче од закона. Нажалост, није.

Око тога у чему се састоји правно дејство гарантног акта, правна теорија највише се и спори. Да ли је то што орган управе обећава да ће донети одређени управни акт и решити управну ствар на одређени начин довољно да се и њему припише правно дејство управног акта? За стране ауторе, пре свега немачке, углавном јесте. У датом обећању они виде довољно непосредан утицај на права и обавезе странке, онакав какав постоји и код управних аката. Гарантне акте, у том смислу, јасно одвајају од разних аката саопштења, којима тај утицај, а тиме и правно дејство, недостаје.

За наше ауторе, разлика у односу на акте којима орган управе саопштава странци своје мишљење о примени закона није тако јасна, с обзиром на то да сматрају да и таква мишљења могу постати правни акти, онда када постану обавезујућа. Зато су још мање сигурни у то да гарантни акт има карактер управног акта. За њих би гарантни акт подједнако основано могао да буде и обавезујуће мишљење.

Уважавајући чињеницу да правно дејство управних акта није увек лако уочити и препознати, сматрамо ипак да оно гарантним актима недостаје. Ако се гарантним актом странци обећава стицање неког права, то још увек не значи да га је странка и стекла. Када би тако било, онда се управни акт касније не би ни доносио. Гарантним актом орган управе не веже странку, не решава њену управну ствар – веже себе и обавезује се на решавање управне ствари. Једнострано, али не и ауторитативно.

У том везивању, наравно, има много тога спорног, зато његова правна природа и јесте тако необична. Може ли орган управе да се обавезе на вршење или невршење своје надлежности? Може ли да тумачи законе? Може ли мишљење органа управе да постане правни акт и да обавезује? Како се такво мишљење уклапа у начело самосталности у управном поступку – органа управе, али и сваког службеног лица које доноси одлуку?

На сва ова спорна питања, нажалост, одговор не добијамо ни из посебних закона, који би требало да нормирају поједине гарантне акте. Предлагач ЗУП-а дао нам је примере таквих закона, али акти који се у њима налазе не могу да се уклопе у дефиницију из ЗУП-а. Уместо да илуструју гарантни акт и помогну нам у разумевању његове правне природе, они су постојеће дилеме продубили и проширили. Међу њима има разних аката, чак и управних. Неки се ни не односе, или бар не морају да се односе на појединачне ситуације. Неки су нормирани тако да није спорна само њихова логика, него и уставност. Разликују се по много чему, а заједничко им је изгледа једино то што нису гарантни акти, они које је законодавац замислио у ЗУП-у.

То што је законодавац замислио под гарантним актима личи на мешавину различитих аката управе: управних, нарочито оних који садрже одложни услов, акцесорних, аката саопштења. Ни у једну од тих категорија, међутим, не могу доследно да се сврстају. Највише заправо личе на оно што би, условно, могло да се назове једностраним правним послом, којим се орган управе обавезује на нешто што странка, уколико то буде прихватила, касније може и да захтева. Ни такво објашњење, наравно, не би решило проблеме на које смо у разматрању правне природе гарантног акта наишли – напротив, чини се да би их само потврдило.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Bomhard Nikolaus von, *Auskunft und Zusage im Steuerrecht* (Dissertation), München 1988.
- Butterwegge Georg, *Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Überschneidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages*, Berlin 2001.

- Detterbeck Steffen, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015.
- Derđa Dario, „Zaštita legitimnih oĉekivanja u upravnom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2013.
- Eberhard Harald, *Der verwaltungsrechtliche Vertrag: ein Beitrag zur Handlungsformenlehre*, Wien 2005.
- Лончар Зоран, „Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије“ *Правна ријеч*, 50/2017.
- Maurer Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
- Милков Ј. Драган, Радошевић С. Ратко, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: 'управно поступање'“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016.
- Милков Драган, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад 2017.
- Поповић Дејан, Илић-Попов Гордана, „Претходно пореско мишљење: плодоаје за његово преобликовање у српском пореском праву“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/2020.
- Прица Милош, „Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 91/2021.
- Томић Р. Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку – са судском праксом и рејсциром појмова*, Београд 2017.
- Џуцић Вук, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2018.
- Šikić Marko, Ofak Lana, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna oĉekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2011.
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020 и 96/2021.
- Закон о држављанству Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018.
- 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 државној припадности и упису пловила, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 10/2013, 18/2015 и 83/2018.
- Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2015, 44/2018 – др. закон и 95/2018.
- Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.
- Царински закон, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2010, 111/2012, 29/2015, 108/2016 и 113/2017 – др. закон.
- Царински закон, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020 и 118/2021.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (*BGBI. I S. 102*), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (*BGBI. I S. 2154*) geändert worden ist.

Закон о општем управном поступку, *Narodne novine*, бр. 47/09 и 110/21.

Закон о управном поступку, *Службени лист Црне Горе*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017.

Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 620. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 7. јула 2008. године и реконструисане 14. марта 2011. године), 23. фебруара 2012. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=168120](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=168120) (20. јануар 2018)

Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. јула 2012. године и реконструисане 2. септембра 2013. године), 18. децембра 2013. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=201834](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834) (20. јануар 2018)

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)

Пресуда Врховног суда Србије, У. 3096/05 од 25.01.2007. године.

Пресуда Врховног суда Србије, У. 7271/2008[1] од 11.03.2009. године.

Пресуда Управног суда, 3 У.26065/10 од 22.02.2012. године.

*Dragan L. Milkov*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*D.Milkov@pf.uns.ac.rs*

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

### **Assurance in Administrative Procedure**

**Abstract:** *Assurance is one of the novelties in the new Serbian Administrative Procedure Act, passed in 2016. Assurance is a written act through which a competent authority accepts the obligation to issue a certain administrative act, at the request of the party. Legal nature of this act is quite unclear and disputable. Legal theory usually asks itself whether this act can also be considered as an administrative act, or not. In order to answer this question, specific regulations on assurance must be analysed in domestic and comparative law. After this analyse has been done, we can conclude that these regulations are contradictory and the features of the assurance do not correspond to those of an administrative act.*

**Keywords:** *assurance, administrative act, acts of the administration, interpretation of the law, administrative procedure.*

Датум пријема рада: 24.02.2022.

Датум прихватања рада: 10.06.2022.